

**INVESTIGACIÓN
PARA LA ACCIÓN:
CONOCIMIENTO PARA EL DESARROLLO
DEL NUEVO MODELO POLICIAL VENEZOLANO**

Ediciones Consejo General de Policía
Hacia la dignificación policial

Caracas, noviembre de 2010
Primera edición

Miembros del Consejo General de Policía

Tareck El Aissami,
Ministro del Poder Popular para Relaciones
Interiores y Justicia

Edgar Barrientos,
Viceministro del Sistema Integrado de Policía,

Rafael Isea,
Gobernador del estado Aragua

José Luis Rodríguez,
Alcalde del municipio Carrizal

Mercedes Prieto,
Representante del Ministerio Público

Larry Devoe,
Representante de la Defensoría del Pueblo

Pedro Tang,
En representación de los cuerpos de policía
municipales y estatales

Luis Fernández,
En representación del cuerpo de Policía Nacional
Bolivarian

José Enrique González,
En representación de los cuerpos de policía
municipales y estatales

Soraya El Achkar,
En representación de la Red de Apoyo por la
Justicia y la Paz. Secretaria Ejecutiva del Consejo
General de Policía

Compilación e Introducción
Luis Gerardo Gabaldón

Revisión y validación
Soraya El Achkar

Coordinación Editorial
Nayvi Morles
Astrid Bastidas

Fotografías
Amira Tremont
Raul Corredor

Impresión
Grabados Nacionales

5.000 ejemplares

ISBN: 978-980-7392-23-5

Hecho depósito de ley
Depósito legal:
if41520113633443

Distribución Gratuita

Consejo General de Policía
Av. Urdaneta, Esq. Platanal, sede el Ministerio del
Poder Popular para Relaciones Interiores
y Justicia, piso 8. Caracas - Venezuela.
Tlf. (0212) 506.1111

www.consejopolicia.gob.ve

■ ***INVESTIGACIÓN PARA LA ACCIÓN: CONOCIMIENTO PARA EL DESARROLLO
DEL NUEVO MODELO POLICIAL VENEZOLANO.***



INDICE

Introducción 06

Evaluación de las practiguías policiales en Venezuela: Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales, Atención a la Víctima y Servicio de Policía Comunal 12

Yoana Monsalve Briceño, David Benavides

Construcción y Desarrollo de los Criterios y Niveles de Actuación Policial para el Nuevo Modelo Policial Venezolano 31

Luis Gerardo Gabaldòn, Nicanora Becerra, Keymer Ávila, María D. Ramírez, Gilberto Paredes

Mecanismos de supervisión de la policía y prácticas subculturales 58

Andrés Antillano, Alejandra Acuña, Chelina Sepúlveda, Ivan Pojomovsk

La actuación policial en el procesamiento de las faltas penales 79

Carlos Simón Bello, Héctor Briceño, María Josefina Ferrer, Jacquelin Richter

Consulta nacional sobre la actuación policiales con niños, niñas y adolescentes 119

Carla Serrano , Carlos Trapani , Gloria Perdomo, María Gabriela Cuevas



Introducción

Luis Gerardo Gabaldón

El Consejo General de Policía es, según del art. 23 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB), una instancia de participación y asesoría para contribuir a la definición, planificación y coordinación de políticas públicas en materia del servicio de policía y del desempeño profesional de la policía. Durante el periodo 2009-2010, el Consejo General de Policía ha asumido un mandato extensivo en esta materia, contribuyendo significativamente a la regulación y estandarización de este servicio, tanto desde el punto de vista jurídico, mediante la preparación de textos legales y resoluciones que definen su perfil y desempeño, como desde el punto de vista técnico, mediante la preparación de guías y manuales que desarrollan principios y pautas organizativas y de gestión. Adicionalmente, ha contribuido en forma determinante a la conformación, selección de cuadros directivos y operativos, así como al despliegue primario y experimental del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y a generar un marco de organización y gestión general para el Sistema Integrado de Policía.

Dentro de los nuevos parámetros legales, el Consejo General de Policía debería, como órgano de asesoría ministerial, contribuir mediante la generación de datos, documentos y análisis, a fortalecer la gestión ministerial en materia del servicio de policía. Esta función de asesoría se concentraría en la generación y consolidación de los estándares policiales que faciliten la operación del sistema integrado de policía, así como en su participación en los procesos de seguimiento, recopilación, organización y sistematización de datos y resultados sobre la gestión policial, que permitan, dentro de un perfil técnico y consultivo, orientar las políticas de prestación del servicio de policía y reforzar el suministro de la asistencia técnica requerida para consolidar el nuevo modelo policial.

Hasta fines de 2011, el Consejo General de Policía ha generado el marco normativo y los manuales y guías operacionales para la aplicación de estándares policiales en materia de uso progresivo y diferenciado de la fuerza física policial, dotación y equipamiento, tratamiento de detenidos, procedimientos policiales, rendición de cuentas, atención a las víctimas, equidad de género, identificación y uniformes policiales, infraestructura física y estructura organizativa de los cuerpos de policía. También ha elaborado resoluciones ministeriales que regulan los procesos de ingreso a la Universidad Experimental de la Seguridad y los diversos cuerpos policiales, homologación y reclasificación en nuevos rangos y niveles jerárquicos, la conformación de los consejos disciplinarios de policía, la Oficina Nacional de Supervisión Disciplinaria, el régimen de permisos y licencias, el Registro Público e Historial Personal de Funcionarios Policiales, la promoción de los comités ciudadanos de control policial, la formación continua, el control de orden público y manifestaciones y el desempeño policial institucional o agregado.

Algunos de los instrumentos y el desarrollo de estándares policiales complementarios requieren de un programa de investigación-acción que permita generar productos mediante recolección y sistematización de datos, consulta amplia y socialización del conocimiento, a fin de fortalecer la legitimidad, implantación y operación del nuevo modelo policial, así como evaluar los logros y limitaciones en este proceso. Este volumen recoge los informes de cinco proyectos desarrollados durante 2011 con dicho propósito.

El proyecto ***Evaluación sobre las practiguías policiales en Venezuela***, a cargo de la Profesora Yoana Monsalve, ha procurado determinar los niveles de asimilación y conocimiento de las guías instruccionales sobre Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales, Atención a la Víctima y Servicio de Policía Comunal, a través de un instrumento aplicado a una muestra de funcionarios y funcionarias policiales que participan y no participan en el programa de formación y difusión de redes de conocimiento policial. Los aspectos cuantitativos son abordados a través de puntajes en escalas construidas para dimensiones relevantes en las tres practiguías, así como se previó respuestas de escogencia y comentarios adicionales para contribuir a determinar el grado de penetración, socialización y aplicación que registra el nuevo modelo policial en Venezuela.

Sus resultados apuntan a una diferencia significativa, en cuanto a grados de lectura, comprensión y asimilación de los estándares, entre quienes se encuentran incorporados al Programa Educativo Promocional que adelanta la Coordinación de Redes de Conocimiento Policial y quienes no lo están, lo cual, si bien pareciera obvio no resulta banal, en cuanto ayuda a comprender mecanismos y procesos de distribución y ampliación del conocimiento relevante para la ejecución de la política pública. Por el contrario, quienes no participan en el Programa parecerían demostrar mayor conocimiento y mejor apreciación sobre los servicios policiales efectivamente implantados que quienes sí participan. Se observan, además, grados diversos de lectura y comprensión según nivel académico y edad de los funcionarios policiales. Por el contrario, las variables demográficas de los funcionarios encuestados no permiten observar diferencias entre la apreciación de la importancia atribuida a los contenidos de los estándares para el desempeño profesional y otros elementos vinculados al desempeño de los cuerpos policiales en las áreas de atención a la víctima, policía comunal y servicio de vigilancia y patrulla o dirección de operaciones. En cuanto a lectura y comprensión de los manuales se recomienda incrementar el trabajo en grupos, así como rotar los funcionarios de modo que no permanezcan permanentemente en el programa educativo, para no crear sobre especialización y escisión, así como instaurar la planificación como un eje transversal en el desarrollo de la asistencia técnica y el soporte instruccional.

El proyecto Niveles y criterios de actuación policial, desarrollado bajo mi responsabilidad y con un equipo de trabajo de la Coordinación para la Definición de Políticas Públicas del Consejo General de Policía, apuntó a la determinación de antecedentes normativos, conceptuales

y empíricos de los novedosos criterios de intervención policial previstos en los arts. 50 al 54 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana: territorialidad, en función del sitio de ocurrencia; complejidad en función de la agregación de variables en las diversas situaciones; intensidad en función del nivel de recursos y de fuerza requeridos; especificidad en función de la particularidad y niveles de experticia requeridos para afrontar las diversas situaciones. Dado que la nueva legislación establece el principio de coordinación de todos los cuerpos policiales, la investigación pretendió precisar los elementos técnicos, programáticos y situacionales que permitiesen operacionalizar los cuatro criterios propuestos y cuáles serían las normas de prevalencia en cada caso, a fin de asegurar un desempeño concurrente, armónico y eficiente de los recursos policiales en cada situación.

Los resultados obtenidos, luego de adelantar arqueos documentales y consultas progresivas mediante formatos cada vez más precisos entre funcionarios policiales de diversos niveles, así como con representantes de instituciones afines a la materia policial, como el Servicio Bolivariano de Inteligencia y el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, han permitido diferenciar los criterios de naturaleza situacional (territorialidad y complejidad) frente a los de intervención (intensidad y especificidad), determinar que la capacidad y medios son componentes fundamentales y transversales para las intervenciones policiales, así como identificar, describir y proponer indicadores graduados de los niveles alto, medio y bajo para los criterios de intervención, como orientación para la definición en situaciones ambiguas o problemáticas. El trabajo permitió establecer casos de excepción a la aplicación estricta del criterio de territorialidad, en función del control efectivo del delito y de la sinergia requerida para dar cumplimiento a los principios de eficiencia y cooperación previstos en los artículos 10 y 11 de la Ley. Los resultados de este proyecto se incorporarán a la redacción del Reglamento que sobre criterios y niveles de actuación prevén los arts. 52, 53 y 54 de la Ley y, como precedente institucional a nivel nacional, conformarán la Exposición de Motivos del proyecto que será enviado para consideración del Presidente de la República.

El proyecto Mecanismos de supervisión de la policía y prácticas subculturales, bajo coordinación del Profesor Andrés Antillano, ha tomado en consideración que el sistema de control externo de los cuerpos policiales, representado por los Comités Ciudadanos de Control Policial, los Consejos Comunales y las Organizaciones

Comunitarias y Sociales Estructuradas, supone un proceso novedoso y de difícil implementación en Venezuela, debido, entre otras cosas, al corporativismo policial y la resistencia de la policía a la supervisión externa. El desarrollo normativo y la aplicación de este sistema de supervisión requería un estudio sobre la cultura policial con énfasis en aspectos como su permeabilidad/impermeabilidad, los valores corporativos, las lealtades, las conductas reforzadas o desestimuladas desde dentro y los mecanismos que favorecen u obstaculizan la supervisión, registro de faltas y alerta temprana, de conformidad con las exigencias del nuevo modelo policial.

Los resultados de este proyecto, a través de un rico trabajo de investigación etnográfica y cualitativa mediante la observación de varios cuerpos policiales del Área Metropolitana de Caracas, han podido evidenciar propiedades del trabajo policial no antes descritas en Venezuela, como la intangibilidad, invisibilidad y dramaturgia, así como ilustrar los arreglos para evadir la supervisión, tanto interna como externa, a la par que la ambigüedad en la definición de la comunidad y su tratamiento, esto último en concordancia con un estudio adelantado por Gabaldón, Birkbeck y Bettiol a fines de los años 1980 en Mérida. El trabajo plantea los desafíos de las novedosas instancias de supervisión externa previstas en las nuevas leyes que regulan el servicio de policía, y realiza recomendaciones pertinentes para mantener procesos de rendición de cuentas, unos abiertos a conglomerados no estructurados y otros más estructurados en función de actores calificados. La revisión e incorporación de estas recomendaciones será fundamental para consolidar el incipiente proceso de instauración los comités ciudadanos de control policial previstos en el art. 84 de la Ley del Estatuto de la Función Policial y en la Resolución Ministerial n. 158 del 11 de julio de 2011.

El proyecto Actuación policial y procesamiento de las faltas, bajo coordinación del Profesor Carlos Simón Bello, aborda cuestiones normativas y prácticas sobre la actividad policial relacionada con faltas o hechos punibles de menor envergadura que implican violación de normas de conducta social y que se encuentran previstos en el libro tercero del Código Penal. El procedimiento previsto para el enjuiciamiento de las faltas, en los arts. 382 y siguientes del Código Orgánico Procesal Penal, indica que la policía o funcionario que haya tenido conocimiento de la falta y la ley designe para perseguirla, solicitará el enjuiciamiento y citará al infractor ante el tribunal competente de juicio, y que el procedimiento se debe resolver en la misma audiencia o en una sucesiva mediante la apreciación de los elementos de convicción

presentados, sin que la decisión admita recurso alguno. En esta materia, probablemente por la preeminencia y saturación que representan el procesamiento de los delitos, no se conocen las tendencias, patrones de intervención, procesamiento y sanción de las faltas que contemplan penas de arresto, a cuyo efecto la policía tiene una facultad directa y expedita, de conformidad con lo previsto en los artículos 4, n. 2, 5, 8, 15 y 34, n. 8 y 13 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana.

El informe de la investigación alerta sobre lagunas legales y tensiones jurídicas vinculadas a las normas constitucionales sobre el debido proceso y a la insuficiencia y falta de desarrollo armónico de esta materia en el Código Orgánico Procesal Penal, que descuidó la inserción del procedimiento dentro del nuevo modelo procesal acusatorio, quizás debido a la poca importancia atribuida a hechos punibles de menor cuantía que, sin embargo, contribuyen, en la medida de su generalización, al irrespeto de la normativa legal y al desprecio del poder coactivo de la policía dentro de los cánones de la legalidad. El refuerzo de dicho poder es, precisamente, uno de las vías para reducir la prevalencia del castigo informal que se observa en la actualidad. El informe también analiza percepciones, pautas de actuación, calificaciones y disposiciones de tres cuerpos policiales actuando en el Área Metropolitana de Caracas en materia de actuación en las faltas, destacando confusiones e imprecisiones en la caracterización y encuadramiento de variadas infracciones. Sus recomendaciones apuntan a lograr mayor coherencia y entrenamiento de los funcionarios policiales para abordar y sancionar hechos cuyo control podría incidir significativamente en las percepciones de seguridad de la población.

Finalmente, el proyecto **Protocolos de actuación policial para niños, niñas y adolescentes**, bajo coordinación de la Profesora Carla Serrano y adelantado con el apoyo institucional del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), parte de la constatación de la ausencia de estándares, protocolos y procedimientos policiales adecuados para afrontar situaciones que implican a grupos vulnerables, entre los cuales figuran los niños, niñas y adolescentes, tanto en su condición de víctimas como de victimarios. La LOSPCPNB, en su art. 65, numeral 9, exige de la policía extremar precauciones cuando la actuación se dirige hacia niños, niñas, adolescentes, adultos y adultas mayores y personas con discapacidad, a fin de garantizar la seguridad e integridad física, psíquica y moral. El presente proyecto, de orientación fundamentalmente cualitativa y orientado por una metodología de

entrevistas y grupos de discusión entre funcionarios policiales e instancias vinculadas al sistema de protección y control delictivo de los niños, niñas y adolescentes, procura definir el perfil normativo de la correspondiente resolución y el contenido y formato de la guía de actuación policial para estos casos.

Los resultados de la consulta adelantada muestran un cuadro confuso en cuanto a las fallas y los requerimientos detectados. Los discursos varían entre declaraciones generalistas y de fuerte tinte moral, predominante en los operadores administrativos y judiciales, y sugerencias de medidas punitivas, incluso extralegales, entre muchos de los funcionarios policiales. Se habla de definir planes especiales sin indicar en qué consistirían y con cuáles actores, o de necesidad de especialización en el servicio policial sin indicarse qué aspectos específicos debería contener para suplir las deficiencias, resaltándose, en casos, la contradicción entre una alta especialización funcional y la necesidad de que cualquier funcionario se encuentre capacitado para atender situaciones que involucran a niños, niñas y adolescentes. La discusión de los talleres plantea incluso dudas sobre el denominado paradigma de justicia, que en casos se identifica con la función de promover la convivencia y el respeto a la ley pero en otros con una intervención para imponer la sanción adecuada y la reparación del daño, y su distinción frente a un modelo de represión, prevención o intervención, que engloba aspectos diversos bajo un mismo paraguas. Todo esto demuestra las dificultades para definir estándares policiales con formatos generales y abiertos de consulta, un reto para la construcción de políticas públicas en materia policial.

La presente publicación pretende consolidar el trabajo y los productos finales de los cinco proyectos, contribuyendo de este modo a documentar, difundir e implementar los resultados de la investigación acción con miras a generar una discusión fundamentada entre los planificadores y ejecutores de políticas públicas sobre el servicio policial y la población en general. Sus resultados aportan a la generación de pautas normativas, estándares y correctivos para la política pública de desarrollo del nuevo modelo policial, o al menos, a la promoción de un espacio para la discusión adicional de temas y problemas que permanecen en penumbra conceptual o fáctica. El Consejo General de Policía abre, de este modo, una nueva senda en la visión y comprensión de las políticas de gestión del servicio de policía y de seguridad ciudadana, ancladas en el respeto por la investigación y el conocimiento informado como fundamentos de decisiones plurales, debatidas y ampliamente difundidas entre los diversos sectores de la sociedad.







EVALUACIÓN SOBRE LAS PRACTIGUÍAS POLICIALES EN VENEZUELA:

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN Y DIRECCIÓN DE LAS OPERACIONES POLICIALES, ATENCIÓN A LA VÍCTIMA Y SERVICIO DE POLICÍA COMUNAL



▶ Yoana Monsalve Briceño *
▶ David Benavides **, colaborador

Queremos agradecer a Josbelk González, Coordinadora de Redes del Conocimiento Policial del CGP, su entusiasmo, disposición y sugerencias que facilitaron la realización de este estudio. A Eslly López, a los Instructores del Programa Educativo Promocional y a los integrantes de sus equipos de trabajo, por participar en y facilitar la recolección de la información. A Grehibi Criollo, Juan Chourio y Carlos Pulgarín, estudiantes de la Escuela de Criminología de la Universidad de Los Andes, por su participación en las discusiones iniciales en esta investigación. Un reconocimiento a Luis Gerardo Gabaldón, Coordinador de Políticas Públicas del CGP, por la promoción y orientación en la realización del proyecto y por la revisión de la versión final de esta publicación.

RESUMEN

El artículo presenta una evaluación fundamentalmente cuantitativa de política pública en los niveles de conocimiento y de procesos sobre el Programa Educativo Promocional (PEP) para funcionarios policiales, adscrito a la Coordinación de Redes de Conocimiento Policial del Consejo General de Policía, en torno a las practiguías Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales, Atención a la Víctima y Servicio de Policía Comunal. Los contenidos de éstas se refieren a estándares de organización y actuación policial que, de acuerdo con el Nuevo Modelo Policial, deben ser incorporados a todos los cuerpos policiales en el territorio nacional. Los resultados de la investigación se presentan a través de dos secciones. La primera considera las diferencias observables entre los funcionarios que participan y no participan en el Programa Educativo Promocional, tanto en lo referente a la lectura y comprensión de los textos mencionados como en cuanto a conocimiento de determinados servicios y su valoración dentro del cuerpo de policía de adscripción. La segunda aborda el peso de variables demográficas de los funcionarios y funcionarias policiales en cuanto a diversos aspectos de las practiguías, destacando las diferencias observadas por el sexo, la edad, la antigüedad, el nivel de instrucción y el rango jerárquico. Concluye con algunas recomendaciones al PEP, soportadas en los resultados cuantitativos de la investigación, con referencias ocasionales a comentarios de funcionarios policiales participantes en el PEP en torno a los estándares de organización y actuación dentro del marco normativo del área policial.

.....
*Profesora Agregada de la Escuela de Criminología. Universidad de Los Andes. Responsable y Coordinadora General del proyecto.

**Criminólogo. Comisión Presidencial Control de Armas, Municiones y Desarme. Responsable en el procesamiento de la información.



Introducción.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL NUEVO MODELO POLICIAL VENEZOLANO

La política pública es la actividad estatal mediante la cual se definen lineamientos sobre lo que corresponde hacer en una materia específica. La política pública permite definir acciones para desarrollar planes especializados, vinculados con los procedimientos que los funcionarios públicos deben cumplir como parte de su competencia. En el caso de la seguridad ciudadana, ésta ha sido definida como una necesidad social de protección cuya beneficiaria directa es la ciudadanía, la cual en parte debe ser satisfecha mediante el servicio policial cuando los ciudadanos solicitan la presencia de funcionarios policiales (Monsalve Briceño, 2009 a). En materia de políticas públicas, el modelo de policía venezolano planteado en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB) (Venezuela, 2009 a) establece nuevos criterios para uniformar los modos de proceder en materia del servicio de policía, estrechamente vinculado a la seguridad ciudadana, entre los cuales se encuentran los estándares y mecanismos de supervisión y control que rigen el Sistema Integrado de Policía. El Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales, el Servicio de Policía Comunal y la Atención a la Víctima son áreas a las cuales se ha dado particular relevancia dentro del nuevo modelo de policía a través de tres practiguías o documentos instruccionales que pretenden facilitar la aplicación de dicho modelo y que, por tanto, forman parte de la política pública que abarca la materia policial.

El servicio policial es ofrecido por parte del Estado y en este sentido se ha entendido que, de acuerdo con la distribución de competencias entre los funcionarios públicos, corresponde a los cuerpos de policía ejecutar políticas públicas, encuadrando su actuación ante las situaciones reales presentadas dentro de los estándares previstos en el marco normativo. La policía, entendida como una instancia receptora de solicitudes frente a situaciones que vulneran o ponen en riesgo la seguridad personal y el entorno de los ciudadanos, desarrolla respuestas a través de los funcionarios que contribuyen a satisfacer la necesidad social de protección expresada en las demandas de la población. La seguridad ciudadana está prevista en la Constitución Nacional como un derecho, y ello permite afirmar que el servicio policial debe manifestarse como respuesta oportuna ante el reclamo legítimo por parte de los ciudadanos, en los supuestos de situaciones que vulneran o amenazan, incluso, la calidad de vida de la población (Monsalve Briceño, 2009 b).

2. PROPÓSITO Y ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN.

La investigación se orienta a recoger información pertinente, válida y oportuna, proveniente de una muestra de funcionarios y funcionarias policiales venezolanos, sobre las acciones desarrolladas por el Consejo General de Policía en materia de estándares y condensadas en las practiguías sobre el Sistema Integrado de Información y Operaciones Policiales, Servicio de Policía Comunal y Atención a la Víctima. La colección baquías comprende 14 practiguías y 4 manuales de procedimiento sobre el servicio policial. El Consejo General de Policía se ha encargado de la elaboración y de su difusión entre la Policía Nacional Bolivariana y todas las policías estatales y municipales del país. El Programa Educativo Promocional ha sido un soporte importante para brindar a los funcionarios policiales las explicaciones oportunas y especializadas de los contenidos de las practiguías, con el objetivo de adecuar el servicio de policía a los requerimientos de la población venezolana. Con esta propuesta de investigación se busca analizar cómo ha sido hasta el momento la intelección y asimilación, a nivel de los funcionarios policiales venezolanos, de los estándares descritos en las diversas practiguías que abarcan materias diversas.

Hasta el momento sólo ha habido una revisión de la evolución del nuevo modelo en cuanto a la línea base definida hace un año y mediante información agregada institucional, esto es, por distintos cuerpos de policía y obtenida con la

consulta a informantes designados dentro de cada cuerpo policial, que provienen de los equipos inicialmente constituidos para interactuar y facilitar las relaciones con los equipos de asistencia técnica que conformó el Consejo General Policía. Dicha revisión ha permitido avanzar hacia un ranking de cuerpos de policía. Sin embargo, la información proveniente de esta fuente se refiere a indicadores gruesos de adaptación a las recomendaciones básicas que fueron definidas en la denominada “Baquiana de Luz”. No se cuenta con una exploración sobre estándares policiales más especializados, que han venido siendo desarrollados a través de resoluciones ministeriales o de guías de intervención frente a determinados aspectos, y que se encuentran condensados en diversas practiguías de la denominada colección Baquía. A pesar de que la distribución física de esta documentación se ha completado sólo recientemente, su conocimiento se ha difundido desde hace más de doce meses a través del portal web del Consejo General de Policía y su promoción y difusión ha sido amplia. Estas guías de acción definen principios y pautas que deberían ser comprendidas e incorporadas en el acervo conductual de todos los funcionarios policiales del país a fin de garantizar la extensión y aplicación del nuevo modelo policial. En la medida en que dichos principios y pautas sean mejor conocidos y comprendidos, se supone que habrá bases más firmes para el desarrollo y consolidación del nuevo modelo policial plasmado en las Leyes Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y del Estatuto de la Función Policial.

3. OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

Identificar el conocimiento y la comprensión por parte de los funcionarios y funcionarias policiales venezolanos de las materias vinculadas a procedimientos ordinarios o extraordinarios, la atención a la víctima y el servicio de policía comunal, previstas y desarrolladas en tres de las practiguías preparadas y difundidas por el Consejo General de Policía en forma masiva, en físico a partir de abril de 2011, y mediante acceso digital desde el segundo semestre de 2010.

4. EL CONSEJO GENERAL DE POLICÍA Y LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS POLICIALES

El Consejo General de Policía (CGP), dentro de su competencia de acompañamiento al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, es una instancia que contribuye con la definición, la planificación y la coordinación de las políticas públicas en materia del servicio policial (Art 23 LOSPCPNB). En este sentido, forman parte de sus atribuciones proponer políticas, aprobar y promover estándares del servicio, recomendar los programas de asistencia técnica y sugerir los correctivos correspondientes (Art 25 LOSPCPNB).

El CGP ha definido e implementado los programas sobre “Practiguías policiales”, en torno a la “Asistencia Técnica”, y el “Programa Educativo Promocional”. El primero de ellos implicó una actividad que para 2009 produjo textos-manuales dirigidos a la totalidad de los funcionarios policiales del país, elaborados, fundamentalmente, por asesores externos del CGP, quienes partieron de los lineamientos previstos en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB), la Ley del Estatuto de la Función Policial (LEFPol) y, en algunos casos, de la revisión de las Resoluciones Ministeriales. En general los textos contienen indicaciones sobre la creación de servicios y oficinas, y la operatividad policial correspondiente. El programa “Asistencia Técnica” fue previsto por parte del CGP para la adecuación organizacional y jurídica, de acuerdo con el marco legal del modelo policial, en 106 cuerpos policiales, tanto estatales como municipales (Consejo General de Policía, 2010 d: 14-15).

Por otra parte, el Programa Educativo Promocional ha sido desplegado en las policías estatales y municipales en todo el país, desde marzo de 2011, mediante un equipo de 19 instructores, integrado tanto por funcionarios policiales como por profesionales ajenos al servicio policial. Este programa ha tenido como propósito fundamental difundir el contenido de las “practiguías policiales”, existiendo hasta el momento 22 equipos de trabajo distribuidos por regiones, a nivel nacional, conformados por funcionarios y funcionarias policiales en sus diferentes jerarquías.

El CGP, dentro de sus competencias en materia de diseño y ejecución de los programas especializados para contribuir con la ejecución de la política pública relacionada con la seguridad ciudadana, tiene especial interés en adelantar una evaluación que le permita apreciar si

las practiguías policiales, a través del Programa Educativo Promocional, contribuyen efectivamente a la adopción y aplicación de estándares para la organización institucional y operatividad policial.

La evaluación de las políticas públicas es una actividad que requiere de la investigación. Dentro de este proyecto, el análisis está orientado a la revisión de las políticas públicas propuestas y su correspondiente ejecución, en un momento determinado. Sobre cuáles son los enfoques más importantes que permiten la evaluación de las políticas públicas, Ianni y Terry, (1986) han indicado que es válido trabajar tanto con quienes han tenido competencia directa durante algún tiempo en la ejecución de alguna política pública, como con los beneficiarios directos de la misma.

Para esta investigación, se ha seleccionado trabajar desde la perspectiva de los funcionarios policiales de los Municipios y los Estados en Venezuela. Aunque esta selección obedece a una propuesta directa por parte del Consejo General de Policía, ello no impide que en el futuro dicha instancia tome en cuenta la posibilidad de realizar una evaluación de la misma política, desde la perspectiva de los ciudadanos, debido a que éstos, en su condición de receptores directos del servicio policial, pueden plantear asuntos de interés sobre el desarrollo del modelo policial. En conjunto, ambas perspectivas permitirían una visión más completa sobre el tema policial en Venezuela, lo cual facilitaría realizar los ajustes necesarios para lograr la cabal ejecución de la política pública.

Este enfoque está relacionado con una evaluación de procesos que, desde la instancia policial implica cumplir con la creación de los servicios y las oficinas policiales, según lo prevé la LOSPCPNB, y desde la perspectiva individual de los funcionarios policiales, implica reconocer si los contenidos de las practiguías permiten influir positivamente en el trabajo operativo, lo cual es parte de la prestación del servicio a la población. La Constitución Nacional ha definido a la policía como una de las instancias que deben brindar protección oportuna a la población, cuando se trate de vulnerabilidad personal o de los bienes, y es en este sentido que el CGP ha asumido una responsabilidad para la difusión de los contenidos organizativos y operativos en el área policial. Es de suponer que las respuestas policiales a las demandas de la población, en la medida en que sean mayormente adecuadas, contribuirán a que el servicio policial será cada vez más efectivo y conforme con los requerimientos ciudadanos.

5. LOS CONTENIDOS TEMÁTICOS EN LAS PRACTIGUÍAS POLICIALES DE INTERÉS EN LA INVESTIGACIÓN

Para efectos de este trabajo, una vez realizadas las revisiones correspondientes en los textos de cada practiguía, se ha considerado que para la elaboración del instrumento de recolección de la información no era necesario mantener el orden serial de las practiguías, dado que, por ejemplo, el contenido conceptual de Atención a la Víctima tiene repercusión en el contenido del Servicio de Policía Comunal y éstos dos temas, a su vez, repercuten en el Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales. De esta manera, fue propuesto abordar los temas de las practiguías en el siguiente orden: Atención a las Víctimas, Servicio de Policía Comunal y el Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales.

5.1 El espejo nos habla.

Practiguía para la Atención a la Víctima

En esta practiguía están transcritas diez obligaciones que forman parte de los artículos de la Resolución Ministerial sobre Atención a la Víctima. Las recomendaciones planteadas en la practiguía sobre cada una de las obligaciones son el efecto práctico de cómo el texto legal se podría traducir en lecturas de comprensión sencilla para los funcionarios policiales, las cuales deben tener repercusión en la operatividad policial. En conjunto, las diez obligaciones resaltan los siguientes temas: No. 1 Creación de la Oficina de Atención a la Víctima (OFAV); No.2 Distinción sobre los tipos de víctima; No. 3 Medidas de protección, No. 4 Principios básicos para la asistencia a las víctimas (acceso a la justicia, trato justo, asistencia, celeridad e información). No. 5 Registro de casos, procesamiento y asistencia; No. 6 Abuso policial e interconexión con la Oficina de Control de Actuación Policial (OCAP); No. 7 Transgresión policial y preparación de informe emitido a la Dirección del Cuerpo Policial; No. 8 Realización de informe mensual emitido a la Dirección del Cuerpo policial respectivo y correctivos; No. 9 Sistema de información sobre el estadio de la causa, además de los programas de protección a la víctima. La obligación No. 10 se refiere a la planificación, coordinación e implementación de programas de orientación y asistencia dirigidos a la comunidad (Consejo General de Policía, 2010 b).

Del total de las obligaciones previstas en la practiguía, las correspondientes a los números 1,2,3 y 4 forman parte del conocimiento operativo de los funcionarios policiales, destacados en la OFAV, en cuanto a aquello que deben hacer inmediatamente cuando alguna persona, de acuerdo con su percepción de la condición de víctima, denuncia una situación en la cual se reconoce como víctima, lo cual permite suponer al ciudadano que acudir a la instancia policial facilitará la respuesta formal del Estado frente al victimario. Ello conduce a la aplicación, por parte de la policía, de un correctivo adecuado a la ofensa o agravio reportados por el denunciante.

La lectura de las obligaciones 1, 2, 3 y 4 con algunas de las recomendaciones destacan diversos aspectos de interés para efectos de esta investigación, por lo cual fueron tomadas en cuenta, con las siguientes precisiones:

1. La obligación n. 1 indica que la creación de la Oficina de Atención a la Víctima (OFAV), corresponde a un nivel sustantivo (p. 22). Ello, para efectos de esta investigación, podría ser interpretado como un aspecto fundamental al precisar que la creación de dicha oficina policial es de obligatorio cumplimiento para las policías estatales y municipales en el territorio nacional. El tema de las víctimas, en cuanto a la identificación y comprensión de las competencias que tiene la OFAV, por parte de los funcionarios policiales, es importante, dado que ellos deben reconocer como parte de su desempeño la recepción, el trámite, el registro, la asistencia y la protección a la víctima en los casos delictivos y de abuso policial.

Por otra parte, la OFAV es una oficina con competencia para atención inmediata a las demandas ciudadanas en diversos contextos en los cuales las víctimas deciden acudir a dicha oficina policial. A nivel de despliegue de funcionarios policiales, la OFAV depende de los Centros de Coordinación Policial (p. 24). Desde allí son planificadas las acciones para llevar adelante los registros de la activación adecuada en el área de victimización.

2. La distinción de los tipos de victimización corresponde, de acuerdo con la obligación número 2, a personas naturales, entre quienes se puede distinguir parejas, cuando se trata de incidentes en situaciones domésticas, además de victimización por parte de otras personas ajenas a la familia, incluyendo la posibilidad de abuso por parte de funcionarios policiales. La practiguía también distingue la victimización a las personas jurídicas, quienes también podrían solicitar asistencia policial cuando se estime vulnerada su condición por parte de los administradores de las empresas.

Entre las recomendaciones planteadas para cumplir con esta obligación está la confidencialidad, para proteger la

identidad del denunciante y con ello generar mayor confianza ciudadana frente a la instancia policial. La reserva de identificación es importante, toda vez que permite procesar la denuncia limitando la posibilidad de represalias del victimario.

3. Con respecto a las obligaciones n. 3 y n. 4 la policía debe adoptar principios básicos para la asistencia a las víctimas, como el acceso a la justicia, el trato justo, la asistencia oportuna, la celeridad en el procesamiento de la denuncia y la posibilidad de informar a la víctima sobre el estatus de su denuncia. Además la instancia policial debe tener en cuenta normas de protección de los derechos e intereses con respecto a las víctimas. Estas obligaciones tienen repercusión en el conocimiento y manejo de los procedimientos por parte de los funcionarios policiales, orientados a la defensa de la víctima. En este sentido, entre las recomendaciones formuladas en torno a dichas obligaciones, principalmente se prevé la tramitación e información sobre procedimientos (p. 36), además de la ejecución de acciones planificadas desde la instancia policial, para proteger la integridad física de las víctimas y el trabajo coordinado con otros cuerpos de seguridad ciudadana.
4. La obligación n. 6 plantea que cuando se trata de abuso policial, debe haber interconexión entre la OFAV y la Oficina de Control de Actuación Policial (OCAP). Ello significa que los funcionarios adscritos a la OFAV son más próximos a los ciudadanos, al momento de formular una denuncia, cuando un funcionario policial vulnera la condición de alguna persona en el ejercicio de sus funciones. La competencia de la OFAV es clara en el texto de la Resolución Ministerial y la Ley Orgánica, en cuanto a la atención inmediata de los ciudadanos. La relación entre la OFAV y la OCAP implica que ésta última tiene la competencia de hacer el seguimiento interno sobre el procesamiento y correctivos frente a los funcionarios policiales, paralelo a la apertura de un caso en una instancia ajena a la policía, como sería el Ministerio Público.

5.2 Gente para servir.

Practiguía sobre Servicio de Policía Comunal

Esta practiguía no ha sido desarrollada sobre la base de alguna Resolución Ministerial, si bien la misma define 6 obligaciones con sus respectivas recomendaciones. Las mismas destacan los siguientes temas: N. 1 Objetivos del Servicio de Policía Comunal. N. 2 Áreas de intervención del Servicio de Policía. N. 3 Estructura y organización del Servicio de Policía Comunal. N. 4 Características de los funcionarios (rias) del Servicio de Policía Comunal.

N. 5 Implantación del Servicio de Policía Comunal y N. 6 Evaluación del Servicio de Policía Comunal (Consejo General de Policía, 2010 c).

La lectura de las obligaciones 1 y 2, con algunas de sus recomendaciones destacan diversos aspectos de interés para efectos de esta investigación, con las siguientes consideraciones:

1. La obligación n. 1, en cuanto a los objetivos 1, 2 y 3 (p.21) está vinculada al conocimiento de la instancia policial sobre la actuación preventiva y de control en materia delictiva o violenta que atente contra la seguridad en una comunidad. Ello está relacionado con la activación del servicio policial, partiendo del diagnóstico, el cual forma parte de la obligación 5 (p. 40). El diagnóstico debe ser elaborado por los funcionarios policiales mediante información proporcionada por parte de los miembros de la comunidad y registrada en la instancia policial. El diagnóstico es una caracterización de la comunidad y destaca diversos ámbitos. Si se trata de la violencia doméstica, por ejemplo, permitirá conocer la incidencia, número de denuncias formalizadas, descripción de la situación de violencia, permitiendo conocer cuál es la población más vulnerable en ese tipo de situaciones. Esta información es importante en los núcleos del Servicio de Policía Comunal para que los funcionarios policiales asignados al servicio puedan orientar y estimular con datos precisos a los miembros de las comunidades, como por ejemplo a los voceros de consejos comunales, particularmente a aquellos quienes han sido designados en las comisiones de seguridad ciudadana. Dicha orientación es útil para el diseño de los proyectos sociales que pueden desarrollarse sobre las situaciones delictivas y de violencia que, siendo recurrentes en alguna comunidad, podrían generar algunas medidas de carácter preventivo que cuenten con el apoyo vecinal. Siendo así, resulta pertinente preguntar a los funcionarios policiales por su conocimiento de la practiguía en cuanto a la importancia de la actuación preventiva y de control por parte del Servicio de Policía Comunal y su relación con el diagnóstico.
2. En la obligación 5 está especificado el diagnóstico como parte de la competencia del Servicio Policial, y corresponde a la segunda etapa llamada "lanzamiento del Servicio de Policía Comunal", con respecto a la primera etapa llamada "preliminar", la cual implica conocimiento del terreno y la población donde se ubica la

Coordinación de los Núcleos (p. 39). Para este momento deberían haberse creado los cuatro niveles a los cuales hace referencia la obligación 3: Coordinadores de Núcleo, Supervisores Generales, Supervisores de Primera Línea y Funcionarios de base, cada uno de los cuales tienen competencias específicas (p. 30-35).

El Servicio de Policía Comunal, al hacer referencia a la interacción permanente entre subordinados y superiores en cuanto a la información permanentemente de las situaciones vinculadas con la seguridad ciudadana en los sectores de trabajo estable, supone que el trabajo policial debe ir compaginado con la planificación de acciones para intervenir en áreas definidas en la obligación 1. Para efectos de esta investigación, resulta pertinente indagar sobre el cumplimiento de las etapas definidas en la obligación 5, lo cual permitirá conocer el nivel organizacional del servicio, identificando algunos aspectos clave de lo realizado hasta el momento, que definan el estatus de la activación del servicio. La etapa preliminar implica la designación de los Núcleos y los correspondientes sectores donde están asignados los funcionarios. En la segunda etapa denominada "Lanzamiento del Servicio de Policía Comunal", algunas acciones identificadas en la practiguía son: la elaboración de algún diagnóstico social por parte de la instancia policial, recorridos a pie por el sector, orientaciones por parte de los funcionarios policiales a los vecinos en cuanto a la elaboración de proyectos vinculados a materias vinculadas a la seguridad ciudadana (p. 40). Finalmente, en la etapa llamada "operacional", de acuerdo con el texto de la practiguía es importante identificar los factores generadores de inseguridad, delito y violencia, y para ello es pertinente la información actualizada en los sectores, lo cual enriquece el diagnóstico social (p. 42 y 43).

5.3 Por la calle del pueblo.

Practiguía sobre el Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales

Esta practiguía no hace referencia a alguna Resolución Ministerial y se divide en dos partes. La primera se refiere a **Sala situacional, Centro de Operaciones policiales y Puesto de Comunicación** (p. 22-54). La segunda trata sobre el Servicio de Vigilancia y Patrullaje (p. 55-87). De cada una de las partes se abordan aspectos de interés para la investigación que fueron incorporados al instrumento de evaluación de la practiguía (Consejo General de Policía, 2010 a).

Primera parte: Sistema de Información, Centro de Operaciones Policiales y Puesto de Comunicación

Prevé tres instancias relacionadas en cuanto al aspecto comunicacional, en materia de reportes, solicitudes de servicio policial y respuestas operativas internas en la misma policía y de coordinación con otras instancias externas.

Sala Situacional. Es una instancia encargada de recibir, registrar y analizar en tiempo real la información *para hacer seguimiento* de la situación, además que define *acciones de coordinación y cooperación* con organismos de seguridad en situaciones extraordinarias (p. 22). Esta instancia policial muestra la importancia del registro de información, debido a que la misma puede ser de interés tanto para la propia policía, como para otras instancias cuando desarrollan alguna diligencia vinculada con el suceso registrado.

Centro de Operaciones Policiales (COP). Es la unidad donde se lleva a cabo la recepción y gestión de la información con respecto a las operaciones en el cuerpo de policía (p. 35). Esta unidad facilita el conocimiento de las novedades relevantes a la sala situacional y recibe insumos de los puestos de comunicación de las estaciones policiales. Es la unidad que gestiona las comunicaciones operacionales del cuerpo de policía, y en este sentido recibe y transmite las novedades a las dependencias policiales para ser atendidas por parte de funcionarios en niveles operacionales (p. 35).

Puestos de Comunicaciones de las estaciones policiales. Son unidades para reportar las incidencias de las estaciones a los Centros de Operaciones Policiales (COP).

De las tres instancias policiales interesa para esta investigación conocer cómo es hasta el momento la relación comunicacional entre diversas dependencias de un mismo cuerpo policial y el COP. Un análisis sobre la calidad de la información reportada y las respuestas operativas de los funcionarios policiales sería útil para precisar la atención de los funcionarios policiales a las instrucciones operativas, además de incorporar indicadores de respuesta policial efectiva desde el momento en el cual se formaliza la denuncia.

Segunda Parte: Servicio de Vigilancia y Patrullaje (SVP)

Los aspectos de interés para este trabajo son los siguientes:

1. La definición del servicio está planteada como la acción realizada por parte de los funcionarios policiales al recorrer un territorio, lo cual también incluye actuaciones policiales debidamente planificadas. En este sentido, dicho

Servicio está conformado por funcionarios policiales con distintas competencias: el Coordinador, el Supervisor General, el Supervisor de Primera Línea y los Oficiales o Patrulleros. Los tres primeros tienen competencias para diseñar planes y supervisar su desarrollo e impartir instrucciones operativas. Los últimos tienen la responsabilidad de actuar conforme a las órdenes de los superiores inmediatos.

2. Los planes forman parte de actividades importantes debido a que permiten articular la realidad de los sectores, y de allí que en el anexo 1 de la practiguía están planteados los indicadores que debe contener el texto del plan: las características geográficas y las socioeconómicas, condiciones de la criminalidad y la disponibilidad de funcionarios en el servicio (p. 93).
3. En materia de políticas públicas las competencias burocráticas son importantes, y en el caso del SVP, al establecerse la diferenciación de niveles y responsabilidades, desde el diseño de plan hasta su ejecución, resaltan aspectos de interés para este estudio. Se pueden destacar la conformación de este servicio de policía, la relación entre patrulleros u oficiales y supervisores de primera línea, la comprensión clara por parte de los patrulleros u oficiales en cuanto al cumplimiento de las instrucciones con respecto a un plan de trabajo específico y la comprensión de la relación entre la actuación operativa y los resultados de un plan. Ello supone que, en la medida en que los funcionarios policiales atienden y ejecutan instrucciones de superiores, los requerimientos ciudadanos tendrán respuestas más profesionales, que obedecen a una planificación en el área policial.

6. EL MÉTODO PARA EVALUAR UNA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA

La evaluación de la implementación del Nuevo Modelo Policial en Venezuela en este momento es una tarea que afronta retos importantes. Si bien en investigaciones venezolanas en el área policial no hubo el propósito de estudiar al Estado en cuanto a su responsabilidad en el diseño de políticas públicas vinculadas en el área policial, algunos hallazgos son referentes de interés para este trabajo, por ejemplo, la actitud refractaria de los funcionarios policiales frente a los parámetros normativos, tendiendo a informalizarse la actuación policial, en materia del uso de la fuerza física (Gabaldón y Birkbeck, 2003).

El ejercicio de funciones policiales ha estado asociado a la conformación de grupos policiales que definen, a su manera, cuáles son las respuestas policiales. Los funcionarios con mayor antigüedad en un cuerpo policial transmiten pautas a aquéllos que, por su reciente ingreso a la policía, no tienen suficiente experiencia cuando son “echados” a la calle. Los más experimentados promueven olvidar lo aprendido en la academia, para generar salidas, muchas veces improvisadas, que aunque no tienen soporte institucional, sí cuentan con el apoyo grupal entre los funcionarios. La frase: “una cosa es la teoría, y otra cosa es la práctica” ha sido un hallazgo en la investigación cualitativa en el área policial, cuando se ha estudiado temas como el desempeño policial en Venezuela y el castigo (Monsalve Briceño, 2005: 23). Así mismo, los comentarios directos de entrevistados representan la justificación discrecional de algunos funcionarios policiales, con cierta tendencia a diluir la importancia de la planificación dentro de la policía en cuanto a la adecuación de las acciones frente a los requerimientos ciudadanos.

La ejecución del Nuevo Modelo Policial en Venezuela representa un reto en el diseño de la política pública vinculada a la seguridad ciudadana, pues comprendemos que la población amerita mejoras significativas en el área policial, en el marco del respeto del diseño organizacional y operativo. En las sedes policiales, nacional, estatales o municipales, son importantes los cambios previstos en el Nuevo Modelo Policial, que incluyen transformar la improvisación policial por la planificación institucional de los servicios y oficinas.

Es pertinente, según la literatura revisada para esta

investigación, abordar a los operadores públicos para hacer reflexiones sobre el estatus de la ejecución de programas que forman parte de una política pública en particular. Los rangos de respuestas deben indicar el nivel de la aceptación de los cambios previstos en la política por parte de quienes tienen funciones públicas. También es importante conocer si la experiencia rutinaria de los funcionarios tiende a acoplarse con la política, como si la práctica de funcionarios en el nivel operativo es controlable por parte de las dependencias diseñadas para tal efecto y si la creación de la política tiene un efecto positivo en cuanto a la conformación de un grupo de operadores más profesional. (Fielding y Fielding, 1986: 71).

En cuanto al enfoque metodológico con fines de evaluar políticas públicas, algunos autores admiten que tanto los datos cualitativos como los cuantitativos pueden ser apropiados (Ianni y Orr, 1986; Fielding y Fielding, 1986: 69). Algunos autores proponen como ideal el empleo preferencial de las técnicas cualitativas como entrevistas en profundidad, cuya información, por su carácter descriptivo, permite fundamentar mejor el diseño de los instrumentos cuantitativos. En esta investigación se abordará con mayor énfasis el método cuantitativo, debido a la rapidez de procesamiento y al suministro de indicadores numéricos, fundamentales para orientar la política pública. Sin embargo, fueron realizadas 8 entrevistas a funcionarios policiales para completar alguna información. La importancia de obtener a la brevedad datos que planteen el acercamiento o distanciamiento organizacional y operativo en cuerpos policiales a nivel nacional, es una consideración fundamental.

7. EL MÉTODO CUANTITATIVO Y SU FINALIDAD EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El método es definido en la teoría científica como la comprobación o falsificación de algo que confronta el problema en una investigación. Esto permite conocer más sobre el problema y brindar soluciones factibles, las cuales deben estar acompañadas por la evidencia racional (Fielding y Fielding, 1986: 18). El método cuantitativo intenta generar resultados vinculados con el problema de la investigación empleando un instrumento estandarizado a una población determinada, mediante un procedimiento rígido de recolección. En el caso de la evaluación de un proceso de ejecución de una política pública, la preparación de un instrumento implica la revisión de los

términos en los cuales está definida la política, además de cómo la misma está siendo llevada a la práctica.

En este particular, cuando se trata de una investigación cuantitativa, los sujetos investigados deben estar estimulados para responder preguntas cuyas opciones de respuestas son cerradas y las cuales deben estar relacionadas con un proceso específico. De esta manera, el método empleado debe permitir a los encuestados reconocer intelectualmente el planteamiento conceptual de la política pública y emitir su opinión en cuanto a la ejecución de la política pública en términos operativos. El método cuantitativo parte de la elaboración de la política como un proceso amplio, aunque es importante tomar en cuenta que la misma está compuesta por varios aspectos que determinan formas de comportamiento tanto institucionales como operativas cuando se trata de distribución de las competencias en los funcionarios. En este sentido, el estudio de los procesos es importante y aunque una política pública se refiere a temas densos y de contenidos extensos, en el proceso de evaluación de la misma no puede ser descartada la reflexión sobre los procesos en sentido más restringido. Los procesos operativos a nivel de instituciones estatales son aspectos muy importantes cuando se trata de la evaluación de una política pública y desde ese enfoque los encuestados manifiestan juicios y opiniones mediante los cuales es posible conocer los avances en la ejecución de una política pública determinada.

La aplicación de métodos cuantitativos implica la elaboración de una base de datos, y sobre la cual, una vez transcrita la información contenida en los instrumentos, el procesamiento de los datos permitirá observar al investigador las tendencias observadas en la población seleccionada. Los programas de procesamiento de datos arrojan los listados de frecuencias, los cruces de variables y los indicadores de significación estadística, respondiendo de este modo a las inquietudes sobre la ejecución de programas vinculados con políticas públicas.

La información obtenida luego de aplicar un método de investigación debe contribuir a corroborar si los lineamientos de la política pública se están cumpliendo y a promover el diseño de algunas medidas que encaminen la buena práctica de la ejecución de la misma. Finalmente, una investigación cuyo objetivo sea evaluar procesos en una política pública debe plantear la propuesta de posibles correctivos para mejorar, en lo conceptual la comprensión de la política pública y en lo operativo aspectos de la práctica que repercuten en su desarrollo y logro.

El programa de captura de datos permite mejorar la transcripción de los datos de un instrumento de recolec-

ción de información. Es un software diseñado a semejanza del instrumento de recolección, en el cual el transcriptor vacía la información asentada y es transferida a la base de datos conforme a un protocolo de exclusión de respuestas imposibles, a fin realizar los cruces necesarios minimizando los errores. La utilización del programa de captura de datos es de utilidad por cuanto disminuye fallas y agiliza el proceso de transcripción de los datos, facilitando el control de calidad y eliminando la confusión y duplicación de los registros.

Para esta investigación, el programa de captura fue diseñado por un estadístico, utilizando como base de diseño el software Microsoft Access. Una vez culminado el proceso de diseño fue validado el programa, a través de varios ensayos que comprobaron el comportamiento de la transcripción en cada uno de los campos dispuestos para alojar la información. De esta manera, el programa de captura alerta sobre la información obligatoria y sobre las alteración de respuestas de acuerdo con los rangos establecidos. Por otro lado, evita los saltos de un campo a otro. Una vez culminado este proceso de validación, fue verificado que los datos pasaran a la base de datos correctamente, para luego ser exportados a la base definitiva en formato SPSS para realizar el procesamiento de la información.

8. MUESTRA Y APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO

8.1 El cálculo muestral

De acuerdo con los datos disponibles en el Consejo General de Policía, antes del proceso de homologación de rangos y jerarquías que se encuentra en fase final, existían el país 91.927 funcionarios y funcionarias policiales. Del ese total fueron excluidos 9.000 efectivos que pertenecen a la Policía Nacional Bolivariana y la Policía Metropolitana de Caracas, cuya evaluación, debido a condiciones especiales, no forma parte de este trabajo. De la cantidad restante, que totaliza 82.927 funcionarios y funcionarias, base para el cálculo de la muestra, un sub total de 55.655 (67%) corresponde a las policías estatales y un sub total de 27.272 (33%) corresponde a las policías municipales. Aplicando un intervalo de confianza de 95,5% y un margen de error de 5%, valores usuales para investigaciones en ciencias sociales (Arkin y Raymond, 1968), la muestra seleccionada comprende 398 efectivos en todo el país. Esta muestra fue repartida entre policías estatales y municipales, con 247 y 151 efectivos, respectivamente. Como resulta problemático estratificar toda la muestra conforme a la distribución proporcional de cada estado y municipio, fueron definidos conglome-



rados regionales para procurar la asignación de la muestra, apoyándose en los equipos técnicos de enlace de la Coordinación de Redes de Conocimiento Policial del CGO, para aplicar el cuestionario.

8.2 El método de distribución del instrumento

En el Consejo General de Policía fue definida una estrategia de administración del instrumento planteado en esta investigación entre las Coordinaciones de Políticas Públicas y la de Redes de Conocimiento Policial. La segunda planteó trabajar con los Instructores del Programa que procuran socializar los contenidos de las practiguías policiales en toda Venezuela. De esta manera, los instructores serían las personas más adecuadas para facilitar la aplicación del instrumento y fueron definidos dos momentos: 1) Directamente a los integrantes de los equipos de trabajo a cargo de cada instructor, quienes tienen rango policial y durante la reunión semanal próxima a la recepción del cuestionario tenían la obligación de responder el cuestionario. El Instructor correspondiente tuvo la responsabilidad de regresar los formularios respondidos a la Coordinación del Programa de Redes de Conocimientos Policiales, con sede en Caracas, utilizando el método de cupones de envío prepago postal. 2) Al recabar los instrumentos los instructores, éstos entregaron un cuestionario adicional a cada miembro del equipo, con la finalidad que aplicasen un nuevo instrumento a un compañero suyo, de sexo masculino (por cuanto la subpoblación femenina ya estaba sobrerrepresentada entre los equipos de trabajo), que trabajase en el mismo cuerpo policial. Esta práctica permitió recabar un total de 480 instrumentos a nivel nacional, lo cual implica una sobrerrepresentación intencional de la muestra para compensar la no respuesta. Estos cuestionarios suplementarios fueron, a su vez, consignados durante la siguiente reunión semanal de equipo. En un lapso máximo de dos semanas, contadas desde la distribución del cuestionario al primer grupo de encuestados, la Coordinación del Programa de Redes de Conocimientos Policiales recabó

la totalidad de los instrumentos, para proceder a completar la base de datos e iniciar el procesamiento de la información.

De acuerdo con impresiones recogidas por parte de tres instructoras del Programa de Redes de Conocimiento Policial, los encuestados, respondieron las preguntas formuladas en el instrumento sin complicación. Solamente un instructor realizó una llamada telefónica a la persona designada por la Coordinación del Programa de Redes de Conocimiento, para resolver una duda, cuando un encuestado solicitó aclaratoria sobre una pregunta del instrumento. Desde el 26 de Septiembre hasta el 15 de Octubre de 2011 fueron recogidos todos los instrumentos y a partir de esas fechas fue vaciada la información mediante el programa de captura, la cual posteriormente fue transferida a la base de datos definitiva, para proceder al procesamiento de los datos.

9. EL CUESTIONARIO SOBRE LA EVALUACIÓN DE LAS PRACTIGUÍAS POLICIALES EN VENEZUELA Y SU DESCRIPCIÓN

El instrumento consta de cinco secciones, con un total de 59 ítems, los cuales están desagregados de la siguiente manera:

a) Sección I. Información Personal y Académica: total 4 ítems.

Este cuestionario es de carácter confidencial, y aunque se trata de la aplicación individual no interesa la identificación de los encuestados. Así, pues, datos como

edad y sexo no revelan la identidad personal, sino sirven para estimar variables sociodemográficas. Es importante que cada encuestado(a) responda con la mayor sinceridad posible, en correspondencia con las instrucciones generales formuladas para los instructores del Programa Redes de Conocimiento Policial, quienes contribuyeron con la administración del cuestionario. La información académica solicitada se refiere al grado de instrucción del encuestado y su participación en el Programa Educativo Promocional del Nuevo Modelo de Policía, desarrollado por el Consejo General de Policía. La consideración de dicha participación como variable permite explorar el peso de la socialización con el conocimiento impartido por la Coordinación, para determinar estándares de organización y procedimientos policiales.

b) Sección II. Información Institucional: total 5 ítems.

El ambiente institucional en el cual se desempeña el (la) funcionario (ria) policial es importante para esta investigación, toda vez que el encuestado mediante los datos como rango actual, antigüedad, nombre del cuerpo policial en el cual desempeña su trabajo, participación como funcionario policial en otro cuerpo policial, e identificación de la oficina o del servicio donde se encuentra asignado, suministra una información que permite analizar peculiaridades organizacionales y funcionales.

c) Formulación de Preguntas comunes para evaluar las practiguías policiales.

Secciones III, IV y V: total 15 ítems.

Las preguntas comunes buscan determinar conocimiento y disposiciones frente a las diversas practiguías, que son coincidentes y no registran variación temática. Se formulan con un mismo fraseo para facilitar su comprensión al momento de su presentación secuencial. Algunas de ellas apuntan a un juicio individual sobre lectura y comprensión. Otras pretenden estimar la repercusión del contenido temático específico de la practiguía en el trabajo del funcionario o funcionaria policial.

Las preguntas sobre la lectura de las practiguías policiales son los ítems n 10,25 y 39. Las preguntas sobre la comprensión de sus contenidos son los ítems n 11, 26 y 40. Las preguntas sobre la relación entre el contenido de la practiguía y el mejoramiento del trabajo policial son los ítems n. 13, 28 y 42. Las preguntas que estiman repercusión del contenido de la practiguía en el trabajo funcional, son los ítems n. 12, 27 y 41. Las preguntas sobre la creación del Servicio u Oficina en el cuerpo de policía son los ítems n. 14, 29 y 43.

d) Formulación de las preguntas de acuerdo con el contenido temático de practiguías policiales

Atención a la Víctima.

Sección III: Total 7 ítems

Se formulan preguntas sobre distinción de la condición de la víctima, (persona natural y jurídica, n. 19), ventilación de los casos denunciados en la policía, entre amigos o allegados a encuestado (n. 20), sobre la frecuencia del registro de la denuncia (n. 15), la información a las víctimas sobre el estado de la denuncia (n. 16), la posibilidad de formalizar una denuncia anónima (n. 21) y la apreciación sobre frecuencia de medidas adoptadas por la OFAV respecto a las víctimas (n. 17). También hay una pregunta sobre el conocimiento de la Oficina de Actuación Policial (OCAP) de la denuncia de alguna víctima por abuso de un funcionario policial (n. 22), y si bien el seguimiento de la averiguación sobre la responsabilidad de los funcionarios policiales no es competencia directa de la OFAV, interesa determinar si existe alguna relación, a fin de fomentar mayor confianza de la población en la atención de las víctimas.

Servicio de Policía Comunal.

Sección IV: total 6 ítems

Las preguntas formuladas se refieren solicitar información a los vecinos del sector (n. 30), proporcionar alguna información que permita a los vecinos formular proyectos y obtener recursos (n. 31), elaborar planes policiales en materia de seguridad y violencia (n. 32), indagar sobre la relación entre los proyectos comunitarios y la disminución de la violencia y delincuencia en un sector en particular (n. 35). También se incluyeron, en cuanto a aspectos organizacionales, preguntas sobre reportes e informes emanados del Servicio de Policía Comunal a la Dirección de Operaciones Policiales (n. 33) y la información transmitida entre Coordinadores y Oficiales, con respecto a la ejecución de planes (n. 34).

Servicio de Vigilancia y Patrullaje.

Sección V Parte I: total 6 ítems

Contiene preguntas sobre diferenciación entre los tipos de patrullaje (n. 44), la elaboración del diagnóstico policial mediante el recorrido de los funcionarios en la calle (n. 45), prestar auxilio, evitar delitos y detener en flagrancia como parte del desempeño de los funcionarios asignados al Servicio de Vigilancia y Patrullaje (n. 46). Incluye además, en el aspecto organizacional, la ejecución de planes en correspondencia con las instrucciones transmitidas desde coordinadores a los oficiales (nro. 47).

Centro de Operaciones Policiales. Sección V Parte II: total 5 ítems

Contiene preguntas sobre la transmisión de información entre la OFAV, Servicio de Policía Comunal, Vigilancia y Patrullaje y el Centro de Operaciones Policiales (COP) (n. 52), comunicación fidedigna de las instrucciones de los servicios a los oficiales operativos, por parte del Centro de Operaciones Policiales (n. 53), registro de información por parte de COP sobre instrucciones y seguimiento operativo (n. 54), incorporando, en cuanto a aspectos organizacionales, la actuación inmediata por parte de los funcionarios operativos, cuando el COP les informa sobre los planes de prevención o intervención (n. 55) y la calificación personal del encuestado sobre la comunicación profesional entre él y su superior inmediato (n. 56).

f) Formulación de preguntas en las Secciones III, IV y V

Las preguntas sobre la calificación personal del encuestado en cuanto al trabajo realizado en la Oficina de Atención a la Víctima, Servicio de Policía Comunal y Vigilancia y Patrullaje, además del Centro de Operaciones Policiales (n. 18; 36, 48 y 57), utilizan una escala de Likert con las opciones, muy bueno, bueno, regular y malo para la calificación del trabajo desarrollado en el servicio de que se trate. Este ítem evalúa una perspectiva institucional de funcionamiento. Se permite especificar la razón esgrimida para la respuesta.

También se les solicita a los encuestados escribir las dos cosas más importantes de cada una de las practiguías para el trabajo policial (n. 23, 37, 49 y 58), y sobre lo cada encuestado agregaría para que cada una de las practiguías fuesen más efectivas (n. 24, 38, 50 y 59). Esto puede complementar información útil para la redacción de nuevos instructivos, si bien la información categorial que representa no será procesada a los fines de este informe.

10. RESULTADOS

A continuación se describen los resultados obtenidos en secciones separadas, considerando en un primer momento la participación o no en el Programa Educativo Promocional y luego las restantes variables demográficas descritas. Se realizaron tablas de contingencia utilizando la prueba Chi-cuadrado de Pearson para determinar la significación estadística. Se aceptó un valor de significación igual o mayor al 95% ($p < 0.05$). Se comentan, específicamente, los datos para los cuales las diferencias resultan estadísticamente significativas de acuerdo al parámetro utilizado.

10.1. Participación en el Programa Educativo Promocional (PEP) y su relación con las practiguías policiales

El Consejo General de Policía ha distribuido la colección Baquía entre 135 cuerpos policiales estatales y municipales del país mediante el Programa de Intercambio de Conocimiento Policial. A partir de marzo de 2011, durante 8 meses fueron promovidos los intercambios entre funcionarios policiales para difundir los estándares procedimentales y organizacionales contenidos de las practiguías. Uno de los objetivos específicos del PEP es incentivar la lectura de la colección baquía en los cuerpos policiales del país (González Mejías y varios, 2011: 7,8). En la propuesta de esta investigación la participación de la Coordinación de Redes de Aprendizaje fue prevista para contribuir, a través de una evaluación de procesos, a la comprensión de cómo ha sido hasta ahora la difusión de los contenidos de las practiguías.

Del total de la muestra levantada, 263 encuestados manifestaron su participación en el Programa Educativo Promocional (PEP), lo cual representa el 52%, y 187 encuestados (40%) indicaron no pertenecer al PEP. Se trata de porcentajes equilibrados entre funcionarios policiales en su condición de participantes o no en el PEP, de manera que al comparar y analizar las respuestas de los encuestados que participan y no participan en el programa promocional, se procede en forma equivalente a la de un diseño con un grupo experimental y un grupo testigo.

10.1.1. Lectura y comprensión de las Practiguías policiales

En el procesamiento de la información para esta investigación fue evaluada la relación entre la participación en el PEP y la lectura y comprensión de las practiguías sobre Atención a la Víctima, Servicio de Policía Comunal y Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales.

Para la practiguía de Atención a la Víctima, los datos indican que quienes participan en el Programa leen más que quienes no lo están (78,8% vs. 38,0%, $p = ,000$) y que, además, manifiestan comprender más (mucho o medianamente) el contenido de esta practiguía que quienes no están en el PEP (97,7% vs. 72,7%, $p = ,000$).

En cuanto a la practiguía sobre el Servicio de Policía Comunal, quienes forman parte del Programa, leen más que quienes no lo están (83,3% vs. 36,9%, $p < ,000$). La comprensión del contenido de esta practiguía es mayor para quienes participan en el PEP (mucho o medianamente) que para quienes no lo están (96,2% vs. 69%, $p = ,000$).

En cuanto a la practiguia Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales su lectura es mayor entre los participantes en el PEP que para quienes no forman parte del mismo (80,6% vs. 40,6%, $p=,000$). La comprensión del contenido de esta practiguia es mayor para quienes están en el PEP (mucho o medianamente), que para quienes no lo están (89,3% vs. 63,1%, $p=,000$).

Los datos indican que la lectura y comprensión de los textos de las practiguías seleccionadas para este trabajo, por parte de los funcionarios policiales que participan en el PEP, es consistente y significativamente mayor que por parte de quienes no lo están, y ello es conforme con los objetivos del programa, que procura inducir la conformación de grupos de funcionarios para multiplicar el conocimiento y comprensión del nuevo modelo policial.

La lectura es entendida como un proceso indispensable para comprender el contexto de un tema. En el área policial esto no es excepción, de manera que promover entre los funcionarios policiales grupos de lecturas sobre los contenidos de las practiguías, permitirá a los funcionarios comprender hacia donde apunta el modelo policial venezolano. Aunque algunas investigaciones en temas policiales (Gabaldón y Birkbeck 2003; Monsalve Briceño 2005) han reportado una marcada separación entre lo conceptual y lo práctico, los resultados de la presente evaluación sugieren que el seguimiento serio de programas por parte del Consejo General de Policía, reforzando las lecturas por parte de los funcionarios policiales, podría contribuir a generar prácticas más acordes con la planificación y respeto del conocimiento, facilitando la operación de los funcionarios policiales como ejecutores de políticas públicas.

10.1.2. El contenido de las practiguías policiales y su repercusión en el desempeño individual de los funcionarios policiales

Esta dimensión indaga la opinión de los encuestados sobre la repercusión de las practiguías policiales sobre Atención a la Víctima, Policía Comunal y Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales en “su” trabajo operativo. Los funcionarios que participan en el PEP, opinan en una proporción mayor que quienes no participan, que el contenido de las practiguías contribuye a mejorar su trabajo: 98,1% vs. 87,2% ($p=,000$) para la practiguia sobre Atención a la Víctima; 94,6% vs. 85,5% ($p=,000$) para la practiguia de Servicio de Policía Comunal y 95,8% vs. 89,8% ($p=.003$) para la practiguia de Sistema Integrado de Información y Dirección de Operaciones Policiales. Este hallazgo, que responde a una opinión, podría ser comparado con los informes de desempeño individual de los funcionarios que pertenecen y no al programa para determinar si ha habi-

do un efecto real de cambio, más allá de la percepción.

10.1.2. Percepciones sobre funcionamiento interno de los servicios policiales.

Los funcionarios que no están dentro del Programa Educativo Promocional tienden a conocer mejor que quienes están en él la creación de los servicios de vigilancia y patrullaje (79,7 vs. 63,9, $p=,000$) y del centro de operaciones policiales (74,3% vs. 68,4%, $p=,039$). También tienden a calificar mejor que quienes están en el Programa el funcionamiento de ambos servicios: vigilancia y patrullaje, muy bueno y bueno, 72,2% vs. 61,2%, $p=,046$; centro de operaciones policiales, muy bueno y bueno, 65,8% vs. 51,8%, $p=,001$. Esto podría indicar que quienes no participan en el programa están mayormente inmersos en el servicio policial cotidiano, conociendo, incluso con más detalles, su funcionamiento. Este resultado es importante para una política de rotación de personal dentro del Programa Educativo Promocional, y para evitar cualquier tendencia a formar grupos separados dentro de los cuerpos de policía.

10.2. Variables sociodemográficas de los encuestados

Las variables consideradas en esta sección son el sexo, la edad, la antigüedad, el grado de instrucción y la jerarquía en el cuerpo policial.

10.2.1. Sexo y su repercusión en la lectura de las practiguías policiales

La distribución de la muestra en esta investigación, abarca 363 hombres (77,6%) y 103 mujeres (22%), lo cual implica una ligera sobre representación de las mujeres en relación con la distribución real actual, aunque coincide con la distribución que se ha definido como deseable en el futuro conforme a la política de equidad de género.

Las mujeres (manifiestan leer más en su totalidad la practiguia sobre Servicio de Policía Comunal que los hombres (72,8% vs. 61,2%, ($p= ,011$)). De acuerdo con investigación precedente en el área policial, el tema de proximidad de los funcionarios policiales con la comunidad y la atención a sus requerimientos más inmediatos es una competencia percibida, para 1998, como un trabajo más afín con las funcionarias policiales, que con los funcionarios (Monsalve Briceño, 1998). Para ese momento, los funcionarios policiales, aunque describían la importancia de realizar actividades de acercamiento con los jóvenes y el entorno familiar de las comunidades durante los fines de semana, como organización de juegos juveniles o planificar cursos de piñatería para mujeres, estas actividades no fueron planteadas como parte de las funciones más importantes en el cuerpo policial. Por

otra parte, aunque también los entrevistados comentaron sobre la importancia de realizar diagnósticos que permitieran caracterizar a las comunidades, correspondiendo al Departamento de Operaciones de las Comisaría y Subcomisaría en el caso de la Policía Metropolitana, dichos diagnósticos fueron definidos como una actividad que permitiría ordenar los planes de trabajo durante los fines de semana o para planear actividades de intervención en determinados sectores. Luego de realizar algunas entrevistas complementarias para esta investigación a participantes del PEP, algunos comentarios de hoy día, siguen siendo semejantes a los hallazgos en la investigación de 1998.

Con respecto a la lectura de la practiguía sobre Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales, aunque también las mujeres leen más que los hombres (69,9 vs 62,5% $p=,000$), la diferencia no parece tan marcada, y probablemente se deba, al menos en parte, a que el contenido de esta practiguía representa mayor interés para los funcionarios varones, pues la organización de los servicios y la definición de las competencias de cada una de las instancias vinculadas con las operaciones policiales es una cuestión más común para todos los funcionarios policiales. A su vez, el contenido de esta practiguía puede generar mayor atención, toda vez que se trata de unidades relacionadas con el trabajo operativo que desempeñan los funcionarios policiales en la calle.

10.2.2 Edad y su repercusión en la lectura y comprensión de las practiguías

Se distinguieron 3 grupos etarios: los más jóvenes hasta 30 años, el grupo entre 31 y 45 años y el grupo de más de 45 años. Con respecto a la lectura total del texto de la practiguía sobre Atención a la Víctima, tenemos que el grupo intermedio, entre 31 y 45 años lee más, (65,4%), que el grupo más joven (55,7%), siendo el que menos lee el de más de 45 años (52,9%) ($p=,006$). Por otra parte, el grupo de funcionarios policiales que mejor comprende la practiguía sobre Atención a la Víctima, corresponde al grupo entre 31 y 45 años (90,7%), seguido por los encuestados de más de 45 años (88,2%) y por los jóvenes hasta 30 años (79,5%) ($p=,001$). Así mismo la comprensión sobre el contenido de la practiguía sobre Servicio de Policía Comunal es mayor para los funcionarios entre 31 y 45 años (94,1%), seguido por el grupo de funcionarios de más de 45 años (86,4%) y los más jóvenes (77%), si bien la tendencia nos es estadísticamente significativa ($p=,134$).

Los resultados sobre los rangos de respuestas del grupo intermedio podrían encontrar alguna explicación en que cierta madurez propicia un mayor interés en la lectura, encontrando, además, menores dificultades en la com-

prensión. De acuerdo con esta información, en materia de Atención a la Víctima habría que replantear cómo incentivar la actividad de lectura y comprensión para el grupo de funcionarios policiales más maduros, pues ellos podrían, con una actitud poco dispuesta a asimilar los contenidos del nuevo modelo policial venezolano, debilitar la motivación de los demás grupos, al pretender hablar con experiencia en el servicio policial, tal y como lo plantean algunos de los entrevistados del PEP. Efectivamente, ellos manifiestan que los mayores los tratan de “evangélicos”, por conformar grupos de lecturas, que a su juicio no representan mayor avance, sino pérdida de tiempo, cuando los funcionarios con experiencia, con “echar el cuento” de lo que deben hacer los más jóvenes, resolverían sin ocupar tiempo para la lectura de los textos policiales.

En materia de comprensión del contenido de la practiguía sobre el Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales, los resultados indican que el grupo de más de 31 a 45 años comprende mejor el contenido de la practiguía (84,1%), seguido por el grupo de más de 45 años (83%) y por último los más jóvenes 68,8% ($p=,000$). Estos resultados no sorprenden si tomamos en consideración que el contenido de esta practiguía debería ser más familiar para el grupo de edades intermedias, seguidos de los más maduros, debido a la experiencia en el servicio policial, afín a la terminología empleada en el texto del documento y organización de servicios y unidades de trabajo. Los más jóvenes podrían requerir mayor esfuerzo para la comprensión del lenguaje organizacional y operativo de esta practiguía.

10.2.3. Antigüedad y su repercusión en la lectura y comprensión de las practiguías

La antigüedad de los encuestados fue categorizada en tres grupos: el primero *hasta 6 años*, el segundo *entre 7 y 14 años* y el último más de 15 años. En la practiguía sobre Atención a la Víctima el grupo intermedio lee más (67,2%), seguido por el grupo de menor tiempo en la policía (59,7%) y por último el grupo más antiguo (57,6%) ($p=,042$). La diferencia entre el grupo de más reciente ingreso y el más antiguo no parece muy relevante. La actitud más proactiva con respecto al contenido del Nuevo Modelo Policial pareciera, entonces, concentrarse en el grupo intermedio de antigüedad, quienes, además, podrían ser más eficientes facilitadores de la difusión del modelo.

En cuanto a la lectura de la practiguía sobre Servicio de Policía Comunal, el grupo que más lee es el intermedio (65,5%), seguido por los más antiguos en el servicio policial (64,4%) y por último el grupo de más reciente ingreso a la policía (62,2%). La diferencia no es estadísticamente

significativa ($p= ,532$), aunque la tendencia del grupo intermedio se mantiene como en el caso de Atención a la Víctima.

En cuanto a la lectura de la practiguía sobre Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales, los resultados indican que lee más el grupo entre 7 y 14 años (66,7%), seguido por el de más antiguo (63%) y el último lugar corresponde a los menos expertos (61%). Tampoco aquí hay una diferencia significativa ($p= ,660$). Por otra parte, la comprensión para esta misma practiguía no arroja diferencias estadísticamente significativas ($p=,827$), si bien los resultados apuntan a que quienes más comprenden son el grupo de 7-14 años (83%), seguido por el grupo de más de 15 años (76,3%) y el grupo de más reciente ingreso al cuerpo policial (76%). Los resultados no sorprenden si entendemos que el grupo intermedio lee más que el resto de grupos, y podría encajarse con el resultado de la sección anterior, en cuanto a las edades de los funcionarios y funcionarias. Es recomendable procurar intensificar el trabajo con estos grupos, en cuanto a incentivar la lectura y comprensión para generar cambios significativos en el comportamiento individual y organizacional en la instancia policial.

10.2.4 Grado de instrucción de los funcionarios policiales

El nivel educativo fue clasificado en dos categorías, considerando una distribución proporcional equilibrada entre dos grupos: primero, formación primaria, bachillerato hasta el Técnico Superior (61,3%); segundo, nivel universitario y postgrado (37,6%). La lectura de la practiguía sobre Atención a la Víctima es mayor entre el grupo de los funcionarios con estudios superiores (67,6%), que entre los funcionarios con estudios hasta TSU (57,7%) ($p= ,033$). La comprensión de esta practiguía es mayor para los universitarios que para los funcionarios hasta con TSU (96,6% vs. 83,4%, $p=,000$).

La lectura de la practiguía sobre Servicio de Policía Comunal para el grupo universitario es mayor (76,7%), que para el grupo hasta TSU (58,3%) ($p= ,000$). La comprensión de este texto policial es mayor para quienes han alcanzado grados universitarios (94,2%), que para quienes solamente han alcanzado niveles instruccionales por debajo del universitario (82,2%) ($p= ,000$). La lectura sobre la practiguía Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales es mayor para el grupo de funcionarios con grado universitario (73,8%), que para quienes han alcanzado hasta TSU (59,9%) ($p= ,002$). La comprensión de esta practiguía es mayor para los universitarios (90,5%), que para los funcionarios que alcanzaron hasta TSU (78,6%) ($p= ,001$).

Los resultados revelan que a mayor nivel de instrucción

mayor es la disposición para la lectura de los textos policiales y su comprensión. El modelo policial venezolano tiene como propósito que los cuerpos policiales alcancen un perfil profesional mejorado con respecto a la caracterización que en 2006 realizó CONAREPOL (Antillano, 2007). Desde el Consejo General de Policía (CGP), incidir positivamente en la preparación de los funcionarios policiales debería repercutir en un servicio policial más acorde con los requerimientos ciudadanos. Sin embargo, es importante resaltar que los Programas diseñados desde una perspectiva de acompañamiento, como el llevado adelante por el CGP como soporte del Vice Ministerio del Servicio Integrado de Policía del Ministerio de Interiores y Justicia, son limitados en el tiempo.

No se trata de plantear alternativas imposibles de llevar a cabo, si tomamos en cuenta que las competencias de las instancias delimitan el diseño de sus programas. En el caso de la Universidad Experimental de la Seguridad (UNES) en cuanto a su competencia sobre la definición de programas educativos para la formación de los funcionarios policiales a nivel nacional, su participación es fundamental a este respecto. Sin embargo, dado que en esta investigación el foco de atención está centrado en el Programa Educativo Promocional, adscrito a la Comisión de Redes de Conocimiento Policial, lo conveniente, considerando la antigüedad de los funcionarios policiales y su incidencia en la lectura y comprensión, sería plantear objetivos que permitan incidir de manera oportuna en aquellos funcionarios con menor grado de instrucción. Por ejemplo, recibir un soporte especial de cursos introductorios, en los cuales sea explicada la importancia de la relación entre las lecturas especializadas y un servicio policial que requiere de un funcionario que actúe con criterios profesionales, que minimice la informalización de los procedimientos.

10.2.5 Los niveles jerárquicos y las practiguías policiales

El nivel jerárquico fue clasificado en dos categorías, considerando una distribución proporcional equilibrada entre dos grupos: primero, Oficiales, con responsabilidades en la ejecución de contacto inmediato y operacional con la ciudadanía y que representan el 70%; segundo, Supervisores y Comisionados, con dirección media y alta, diseño de operaciones, supervisión y evaluación, que representan el 28,2%.

Con respecto a la lectura de la practiguía sobre Atención a la Víctima, leen más los supervisores y comisionados (71,2%) que los oficiales (57,8%) ($p= ,007$). Por su parte, comprenden más los supervisores y comisionados (93,9%) que los oficiales (84,4) ($p= ,011$).

En cuanto a la practiguía sobre el Servicio de Policía Comunal, leen más los supervisores y comisionados, que

los oficiales (75,6% vs 61,1%, $p = ,003$). La comprensión del contenido de esta practiguía es mayor para los supervisores y comisionados (93,9%) que para los oficiales (84,9%, $p = ,000$).

En cuanto a la practiguía sobre Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales, leen más los supervisores y comisionados (76,2%), que los oficiales (60,7%) ($p = ,002$). Así mismo, la comprensión de dicha practiguía es mayor entre los supervisores y comisionados (94,4%), que entre los oficiales (78,3%) ($p = ,000$).

Estos resultados no sorprenden si entendemos que corresponde a los supervisores funciones de dirigir, supervisar, orientar y asesorar en tareas ordinarias y novedosas de baja, mediana, elevada y muy alta complejidad, de acuerdo con lo previsto en los numerales 4,5 y 6 del artículo 36 de la Ley del Estatuto de la Función Policial (Venezuela, 2009 b). En el caso de los comisionados corresponde programar dirigir, supervisar, orientar y asesorar en tareas novedosas de baja, mediana, elevada y muy alta complejidad, de acuerdo con las circunstancias previstas en los numerales 7,8 y 9 de la LEFPOL. Con respecto a la categoría “supervisores y comisionados” que incluye los rangos más altos en jerarquías de funcionarios policiales, debido a que las competencias definidas en el marco legal señalan entre otras actividades la supervisión, para los funcionarios con este tipo de competencias es muy importante conocer los contenidos operativos del desempeño, cuando los mismos son previstos en las practiguías. La lectura y la comprensión de su contenido permitirá facilitar aquellas tareas que son encomendadas a los funcionarios cuyos rangos se encuentren bajo supervisión, y el criterio de actuación será más acertado y profesional.

10.2.6. Las jerarquías policiales y los grados de instrucción como variables vinculadas a procesos policiales.

Dentro de la dimensión del desarrollo de los planes de trabajo, de acuerdo con los resultados de la investigación, el grupo de “los oficiales” indica más que los “supervisores y comisionados” que los reportes e informes emitidos por el Servicio de Policía Comunal, deben ser atendidos por la Dirección de Operaciones (79,2% vs 75,9%). La misma tendencia se mantiene para el grupo “hasta TSU” frente a “universitario y post grado” (80,6% vs 74,6%).

Para los “supervisores y comisionados”, más que para los “oficiales”, en el Servicio de Policía Comunal, el diseño y ejecución de los planes de intervención coinciden con la transmisión de la información desde los coordinadores a los oficiales (85% vs 76,1%). La misma tendencia se

mantiene para los funcionarios con grado de instrucción “hasta TSU”, frente al grupo “universitario y postgrado” (86,1% vs 82,2%).

Los “supervisores y comisionados” indican que, en el Servicio de Vigilancia y Patrullaje, la información transmitida desde los coordinadores a los oficiales, con respecto a los planes formulados, coincide en mayor medida, en comparación con los “oficiales” (81,9% vs 50,3%). En este caso suponemos que la opinión de los supervisores y comisionados está más ajustada que la de los oficiales, si entendemos que los primeros tienen mayor control de los planes por ellos formulados, y los oficiales, en su condición predominante de patrulleros, son quienes reciben instrucciones operativas. Este hallazgo podría ser analizado por parte del PEP, en cuanto a la operatividad del trabajo policial.

Los “oficiales” indican que en el caso de la intervención, el Centro de Operaciones Policiales (COP) comunica con más frecuencia las instrucciones de los servicios a los funcionarios operativos, que los “supervisores y comisionados” (85,8% vs. 81,4%). La tendencia se mantiene para los funcionarios con grado de instrucción “hasta TSU” frente a “universitario y Postgrado” (86,3% vs 82,1%). Si hay dificultades de comunicación, la sugerencia al PEP estaría orientada a aclarar entre los participantes del programa la importancia, para la política pública, de emitir instrucciones precisas, luego de procesar la información emanada de los diversos servicios policiales. Esta cuestión es muy importante en materia de procesos para promover la planificación como eje transversal en la aplicación de los estándares policiales.

En materia policial, la interpretación equivocada por parte de los funcionarios operativos con respecto a las instrucciones significa olvidar los objetivos previstos por parte de coordinadores de núcleos y supervisores generales en cuanto a los planes policiales de intervención. De esta manera, la aplicación de correctivos oportunos debe contribuir en mejorar el desempeño policial.

11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

En este estudio ha sido realizada una estimación de las dimensiones intelectual y de procesos sobre la ejecución del Programa Educativo Promocional para funcionarios policiales, relacionado con las practiguías sobre Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales, Atención a la Víctima y Servicio de Policía Comunal. La dimensión intelectual sobre las practiguías abarca tanto su lectura como su comprensión. Si bien la lectura es una actividad que podría ser individual por parte de los funcionarios policiales, el Programa Educativo Promocional (PEP) ha estimulado la difusión de las practiguías, en sesiones grupales que corresponden a cada uno de los 22 equipos de trabajo conformados hasta el momento en el territorio nacional, para ampliar el conocimiento de los contenidos en los diversos cuerpos policiales estatales y municipales del país.

La pertenencia al PEP supone que los funcionarios distribuyen su tiempo entre las competencias propias del servicio, además de la asistencia semanal a la reunión del equipo, dirigida por un instructor, quien lleva adelante una agenda de trabajo planificada por la Coordinación de Redes de Conocimiento Policial. En general, algunos comentarios de funcionarios policiales con participación en el programa en entrevistas complementarias, indican satisfacción en cuanto a la posibilidad de actualización con respecto a la nueva organización, competencias y procedimientos que abarcan el nuevo modelo policial. La rutina en el trabajo, para quienes no están en el programa dificulta esa posibilidad.

La practiguía sobre Servicio de Policía Comunal es la más leída para quienes pertenecen al PEP, y para quienes no están en el programa lo es la del Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales. Son éstos los textos mejor comprendidos por cada grupo. Este hallazgo podría indicar que dentro del Programa Educativo Promocional para funcionarios policiales ha habido alguna prioridad en el Servicio de Policía Comunal, posiblemente por ser un servicio con proximidad vecinal que responde a los requerimientos ciudadanos. En el caso de quienes no están en el programa, la preferencia por la lectura de la practiguía sobre el Sistema de Información posiblemente se deba a que las dos partes que la comprenden, Servicio de Vigilancia y Patrullaje, Sistema de Información y Operatividad, tienen contenidos comunes para los funcionarios en labores de patrullaje, de manera que la información contenida posiblemente es de mayor interés para ellos por la naturaleza del trabajo que realizan.

La practiguía sobre Atención a la Víctima resulta ser la menos leída, tanto por parte de los funcionarios policiales que participan en el PEP, como por quienes no tienen participación en el mismo. Ello significa que la naturaleza del servicio en la Oficina de Atención a la Víctima (OFAV), aunque plantea competencias importantes, dado que conceptualmente abarcaría los servicios de Policía Comunal, Vigilancia y Patrullaje y Centro de Operaciones Policiales, pareciera que, a la luz de las percepciones de los policías, dicho servicio no guarda mayor conectividad con los restantes. Una revisión más detallada sobre el tema sería interesante. Es factible que el desconocimiento sobre la creación de la OFAV en sus sedes policiales incida en la disminución del interés de los funcionarios policiales en el tema.

En cuanto a la diferenciación de los sexos de los funcionarios policiales y la preferencia de lecturas de las practiguías, entre las mujeres se trata del Servicio de Policía Comunal y entre los hombres el Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales. Más allá de las preferencias temáticas por parte de los funcionarios y funcionarias policiales, la lectura de las practiguías es una actividad que pretende uniformar al grupo de hombres y mujeres, en materia de estándares de desempeño.

En cuanto a los grupos etarios, los resultados del trabajo señalan que el grupo intermedio (entre 31 y 45 años de edad) es el que más lee y, al parecer, el que registra menores dificultades en la comprensión. De igual manera, los funcionarios entre 7 y 14 años de antigüedad son quienes más leen los textos indicados. En materia de desempeño policial, si bien no todos los escenarios están claramente definidos por estándares y la literatura reconoce que alguna parte del trabajo policial tiene un margen de discrecionalidad en el terreno, en este trabajo se ha enfatizado la importancia de los criterios uniformes, lo cual necesariamente comienza por la lectura y comprensión de los contenidos de las practiguías policiales.

Las variables sociodemográficas de los funcionarios policiales deben ser tomadas en cuenta por parte de quienes lleven adelante programas de formación policial, para mejorar la estandarización de criterios y orientar el manejo de estos grupos para contribuir efectivamente en la formación de los funcionarios policiales en una sola dirección.

En cuanto a mejoras en la orientación por parte del Programa Educativo Promocional, es recomendable la rotación entre los participantes del programa, de manera que se permita a otros apropiarse de la terminología especializada



contenida en las practiguías, convocando a aquellos funcionarios con mayor edad y antigüedad a participar. En la medida en que un número considerable de funcionarios en una sede policial sean incorporados, ello contribuirá a desestimular la conformación de pequeños grupos de funcionarios, que perciban cierta monopolización del conocimiento especializado en el área policial.

En materia de procesos es importante aclarar que si hay dificultades de comunicación, la contribución más relevante que en este momento el PEP podría hacer a los funcionarios participantes en el programa, sería reforzar la importancia de la instrucción para todas las materias, en forma coherente con los servicios policiales. En este sentido, es relevante tomar en cuenta que el diseño y ejecución de planes preventivos o de intervención en el área policial forman parte de la planificación y los estándares policiales de desempeño. Aunque los funcionarios policiales manifiesten en ocasiones que algunas operaciones policiales deben revestir escasa visibilidad para el entorno externo a la policía, los reportes sobre las instrucciones son materia de informes que pueden ser conocidos por el Órgano Rector y ello daría cuenta de la efectividad de los procesos relacionados con la operatividad interna del cuerpo policial.

Para el desarrollo de esta investigación se produjo la integración de diversas Coordinaciones de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General de Policía, lo cual ha sido un ejercicio importante y replicable cuando se trate de propuestas de trabajos en los cuales convergen intereses comunes para la aplicación del conocimiento. La evaluación de políticas públicas, aunque a grandes rasgos implica realizar revisiones sobre contenidos de programas específicos, o sobre la modalidad de su ejecución, en oportunidades puede ocasionar incomodidades para quienes tienen la responsabilidad de gerenciar los programas. Sin embargo, más allá de esa situación, lo importante es que exista la apertura institucional que permita la visibilidad de los procesos llevados adelante en un programa determinado.

Desde el enfoque de una investigación acción, se trata de producir conocimiento consistente, sustentado por resultados que, mediante el método cuantitativo, como en este caso, permitan plantear sugerencias para producir efectos positivos en el futuro. Para ello es fundamental que las personas involucradas en el programa evaluado tengan una actitud receptiva, abierta al debate y a la reflexión. De esta manera, los trabajos en el área de la evaluación de políticas públicas deben ser percibidos como constructivos, pues los mismos deben contribuir con el fortalecimiento de los correctivos oportunos y pertinentes, como ocurre en el caso del nuevo modelo policial venezolano.

Referencias

Antillano, Andrés y Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela (2007). "Características de la policía venezolana". En Gabaldón, Luis Gerardo y Antillano, Andrés (Coordinadores). La policía venezolana Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio. Tomo I. Imprenta Ministerio de la Cultura. Caracas, pp. 65-157.

Arkin, Herbert y Raymond R. Colton (1968). Tables for Statisticians. Barnes & Noble. New York.

Baker, Judy L. (2000). Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales. Banco Mundial Washington, D.C.

Consejo General de Policía (2010 a). No. 6 Por la calle del pueblo. Practiguía sobre el Sistema Integrado de Información y Dirección de las Operaciones Policiales. Baquía reglas mínimas de estandarización para los cuerpos policiales. Caracas.

Consejo General de Policía (2010 b). No. 8. El espejo nos habla. Practiguía para la Atención a la Víctima. Baquía reglas mínimas de estandarización para los cuerpos policiales. Caracas.

Consejo General de Policía (2010 c). No. 9. Gente para servir. Practiguía sobre Servicio de Policía Comunal. Baquía reglas mínimas de estandarización para los cuerpos policiales. Caracas.

Consejo General de Policía (2010 d). Informe de Gestión. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia. Caracas.

Fielding, Nigel G. y Fielding, Jane (1986). Linking data. Sage Publications Ltd. Beverly Hills, California.

Gabaldón, Luis Gerardo y Birkbeck, Christopher (2003). "Normativa y percepciones sobre uso de la fuerza física". En Gabaldón, Luis Gerardo y Birkbeck, Christopher (Editores). Policía y Fuerza Física en Perspectiva Intercultural. Nueva Sociedad. Caracas, pp 103-124.

González Mejías, Josbelk; Cárdenas, Henry; Capdevila, Marta; López, Esly; Purica, Andrea y Vitas, Juan Carlos (2011). Programa Educativo Promocional del Nuevo Modelo de Policía. Documento base diseño de la propuesta. Coordinación Redes de Conocimiento Policial. Unidad de Capacitación y Gestión de Conocimiento.

Ianni, Francis y Orr, Margaret Terry (1986). "Hacia un acercamiento entre las metodologías cuantitativas y cualitativas". En Cook, T.D. y Recharadt, CH. S. (Editores). Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa. Ediciones Morata S.A. Madrid, pp. 131-146.

Monsalve Briceño, Yoana (2005). "Control social y castigo: Percepciones en funcionarios policiales venezolanos". Capítulo Criminológico, vol 33, No. 1, pp. 7-30.

Monsalve Briceño, Yoana (2009 a). "La calidad de vida y su relación con el servicio policial". Capítulo Criminológico, vol 37, n. 2, pp. 5-23.

Monsalve Briceño, Yoana (2009 b). "La seguridad ciudadana, el desempeño policial y la calidad de vida en las políticas sociales". Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol 15, n 1, pp. 33-47.

Venezuela (2009 a). Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana. Gaceta Oficial N. 5.895 de fecha 4.12.2009. Caracas.

Venezuela (2009 b). Ley del Estatuto de la Función Policial. Gaceta Oficial N.5.940 de fecha 7.12.2009. Caracas.



➔ CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO DE LOS CRITERIOS Y NIVELES DE ACTUACIÓN POLICIAL PARA EL NUEVO MODELO POLICIAL VENEZOLANO



- ▶ *Luis Gerardo Gabaldón. Director-Coordenador*
- ▶ *Nicanora Becerra Maldonado. Investigadora*
- ▶ *Keymer Ávila. Investigador*
- ▶ *María Daniela Ramírez. Investigadora*
- ▶ *Gilberto Paredes. Investigador*

RESUMEN

La Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana ha establecido en el capítulo VI del Título II el principio general de coordinación entre cuerpos policiales y el ajuste de los niveles de actuación a la capacidad y medios disponibles. También prevé cuatro criterios de actuación, cuyo desarrollo y complemento ulterior se refieren a un reglamento: territorialidad, complejidad, intensidad y especificidad. Este texto recoge los resultados de una investigación documental, conceptual y de experticia policial sobre los antecedentes, particularidades, dificultades y propuestas para un desarrollo armónico de la sinergia policial requerida para la prestación del servicio conforme a los principios de eficiencia y cooperación. La legislación comparada muestra que no hay mayor desarrollo de estos criterios, salvo algunas menciones a la territorialidad, en los países donde coexisten diversos cuerpos de policía. La consulta entre expertos policiales ha permitido identificar la importancia relativa de cada uno de los criterios e individualizar algunos indicadores importantes para definir la aplicación preferencial de dichos criterios, estableciendo tipos descriptivos según niveles altos, medios o bajos de complejidad, intensidad y especificidad. Sus resultados son insumos importantes para la redacción del reglamento que prevén los artículos 52, 53 y 54 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana.

Introducción

Venezuela atraviesa una profunda reforma institucional en el ámbito policial fundamentada en el diagnóstico realizado durante el año 2006 por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL). Las condiciones de desempeño, las necesidades existentes en los cuerpos de policía y las exigencias de la población, tomando en consideración las percepciones de diferentes sectores de la sociedad, forman parte de la agenda de la reforma. Se busca abandonar un modelo atomizado, caracterizado por la ausencia de coordinación en función de políticas públicas y de criterios confiables y estables de desempeño policial. Se avanza para institucionalizar un modelo en el que prevalezca la estandarización de normas y pautas de organización, administración, actuación, rendición de cuentas y funcionamiento general del servicio de policía.

El primer paso hacia la aplicación del nuevo modelo fue la promulgación, en 2008, de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, desde 2009 conocida como Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB). Allí se establecieron importantes y novedosos dispositivos orientados a regular el servicio de policía, como los atinentes a la actuación coordinada en el ejercicio de las competencias concurrentes de diversos cuerpos policiales. En este sentido, la LOSPCPNB en su capítulo VI, artículos 50 al 54, establece cuatro criterios de actuación: territorialidad, en función del ámbito político territorial donde se desarrolla la situación; complejidad, en función de la confluencia de variables situacionales; intensidad, en función del nivel de recursos y de fuerza requeridos para afrontar las diversas situaciones y especificidad en función del grado de experticia requerido para afrontar las diversas situaciones. También establece niveles de intervención, adecuándose a la capacidad y los medios necesarios para enfrentar y solucionar las situaciones que se presenten. Esta es una distribución innovadora de atribuciones que pretende resolver, con criterios racionales y programados, la coordinación de la actuación en las competencias concurrentes para todos los cuerpos policiales, conforme a los principios de sinergia, no duplicidad de esfuerzos y permanencia del servicio policial.

El propósito del Capítulo VI de la LOSPCPNB es contribuir a la distribución de competencias para cada nivel de actuación, en función de los grados de repercusión territorial y complejidad de la situación, e intensidad y/o especificidad de la intervención requerida, considerando que estas condiciones son dinámicas y podrían variar, incluso en un corto espacio de tiempo, requiriendo por consiguiente el establecimiento de protocolos flexibles que permitan identificar cuándo un hecho pasa de un nivel a otro y, de este modo, a qué cuerpo policial corresponde su control.

Mediante la aplicación de los niveles y criterios, los cuerpos de policía actuarían respetando sus competencias y coordinando sus esfuerzos, a fin de brindar protección y garantía de los derechos de las personas frente a amenazas, vulnerabilidad, riesgo o daño, tanto de su integridad física, como de sus propiedades y favoreciendo el ejercicio de sus derechos, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la LOSPCPNB (2009). Todo ello apunta a la materialización de un servicio oportuno, efectivo, eficiente, profesional y proporcional al riesgo o daño que comporta cada situación de pertinencia policial, lo cual debería redundar en una sociedad más segura y confiada en su policía.

La experiencia venezolana ha demostrado la carencia de mecanismos de coordinación policial y ello ha traído como consecuencia que se desarrollen situaciones de alto riesgo y lesividad, debidas a la confluencia desordenada de diversos cuerpos de seguridad, produciéndose conflictos entre organismos y cuerpos policiales, lo cual ha redundado en poca efectividad y daños colaterales. La Conarepol señaló que la ausencia de coordinación entre los cuerpos policiales de los distintos ámbitos político territoriales, generaba descontrol y discrecionalidad excesiva, lo cual, además de implicar retrasos, negación de servicio y ausencia de adecuada rendición de cuentas, podría propiciar la impunidad y contribuir al desajuste sistémico del sistema penal (Achkar y Riveros, 2007).

2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA.

La presente investigación apunta a determinar y desarrollar cuáles son los elementos situacionales que permiten definir y operacionalizar los cuatro criterios legales y cuáles serían las normas de prevalencia en cada caso, a fin de asegurar un desempeño concurrente, armónico y eficiente en cada situación. En este sentido, el objetivo general de esta investigación es abordar, desde distintas perspectivas, los elementos que contribuyen a caracterizar, identificar y estimar los distintos criterios y niveles de actuación establecidos en la Ley, para que los cuerpos de policía orienten su intervención y permitan desplegar sus acciones de manera que se asegure la prestación continua del servicio, conforme a lo previsto en el art. 5 de la LOSPCPNB.

A tal fin se llevó a cabo un estudio de tipo exploratorio-descriptivo, definido así ya que, si bien la revisión de la literatura muestra una inespecificidad de antecedentes sobre el tema de estudio, los objetivos planteados se orientan no sólo a la identificación, sino a la precisión, definición y caracterización de los criterios de intervención y niveles de actuación de los cuerpos de policía.

La recolección de información implicó en primera instancia un arqueo documental para identificar referentes que permitieran elaborar un inventario de prácticas, procesos y modos de actuación policial, a nivel internacional, en casos de servicios policiales desplegados en jurisdicciones territoriales compartidas y con miras a reconocer posibles indicadores para el ejercicio de funciones. Posteriormente se realizaron consultas con especialistas policiales, con la finalidad de definir y caracterizar los criterios y niveles de actuación conforme a su experiencia. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a funcionarios de organismos nacionales afines al ejercicio policial y que, en alguna medida requieren coordinar esfuerzos con la policía para ejercer algunas de sus funciones. Finalmente se realizó un evento de validación de indicadores con funcionarios policiales de alta jerarquía y experiencia para determinar la consistencia y coherencia dentro del nuevo marco operacional.

La primera consulta se llevó a cabo a través de una mesa técnica con especialista policiales en la ciudad de Caracas, el 30/06/11, a la cual asistieron funcionarios adscritos al Consejo General de Policía (CGP), a la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES), al Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (CPNB) y al Viceministerio del Sistema Integrado de Policía (Visipol). La segunda se realizó vía electrónica con los cuerpos de policía del Área Metropolitana de Caracas (AMC). La

tercera y cuarta consultas se adelantaron con Directores de Operaciones y Directores Generales de los cuerpos de policía estatales y municipales de los estados de las regiones de Oriente y Occidente¹ en los estados Anzoátegui y Lara, los días 28/07/11 y 04/08/11, respectivamente. En las consultas realizadas (exceptuando la segunda), existió la figura de moderadores, quienes estuvieron a cargo de orientar los diversos aportes y la discusión en torno a los mismos.

En la primera consulta se utilizó un cuestionario, con preguntas abiertas, cuyas respuestas permitirían contribuir a la definición y operacionalización precisa de los criterios de territorialidad, complejidad, intensidad y especificidad; conforme a una perspectiva orientada por la distinción de la participación de los cuerpos de policía municipales, estatales y nacionales en el ejercicio de las competencias concurrentes. Entre otros aspectos, se discutió en torno a las prácticas y pautas que existen en la actualidad para ejercer la función policial, considerando jurisdicciones donde diversos cuerpos policiales coexisten y se despliegan territorialmente, cuando su intervención no está determinada por una competencia excluyente. Esto permitió lograr un primer acercamiento a la definición y operacionalización de los criterios de actuación previstos en la ley, así como los problemas vinculados a estos y las diversas recomendaciones planteadas al respecto.

El instrumento empleado en la mesa de trabajo, resultó muy rígido, abstracto, conceptual y no permitió recoger mucha información. Además, hubo una tendencia a diferenciar las labores preventivas de las reactivas. Lo anterior supuso reformar el instrumento a utilizar en las consultas posteriores.

En las consultas realizadas en los estados Anzoátegui y Lara se consideró más útil solicitar a los funcionarios y funcionarias que construyeran casos con situaciones que requiriesen la intervención policial, lo cual resultó más accesible y comprensible para los consultados. Se dividió el grupo de participantes (39 en Anzoátegui y 45 en Lara) en ocho mesas de trabajo, a razón de dos mesas por cada criterio, uno para trabajar casos vinculados a labores preventivas y otro a labores reactivas. Esto abarcó la primera parte de la actividad, solicitándose la construcción de un caso, considerando el criterio de actuación que les fue asignado. En cuanto al criterio de territorialidad debían tomar en cuenta los tres niveles político territoriales (municipal, estatal y nacional). Para los criterios de complejidad e intensidad se solicitó especificar los tres niveles de gradación (bajo, medio y alto). Para el criterio de especificidad se progresaría desde situaciones muy genéricas hasta situaciones muy

¹ Anzoátegui, Monagas, Bolívar, Nueva Esparta, Sucre, Delta Amacuro, Zulia, Táchira, Falcón, Mérida, Trujillo, Barinas, Lara y Yaracuy. Los cuerpos de policía de los estados en los que no existen policías municipales, no fueron convocados para estas consultas.

específicas. Posteriormente, se administró a cada equipo un cuestionario con preguntas abiertas, algunas generales y otras directamente relacionadas con el criterio trabajado en la construcción del caso. Por último, se llevó a cabo la discusión grupal de los casos elaborados por los diferentes grupos.

En lo atinente a los organismos nacionales, se solicitó audiencia a la Dirección de Vigilancia y Transporte Terrestre Tránsito del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (CPNB), a la Guardia Nacional Bolivariana (GNB), a la Oficina Nacional Antidrogas (ONA), al Ministerio Público (MP), al Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (Sebin) y a la Dirección Nacional de Fiscalización del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (Indepabis). Se lograron los encuentros solicitados sólo con Sebin e Indepabis. El contacto con ambos organismos se realizó a través de entrevistas. En ambos casos, se procuró conocer cómo se desarrolla la coordinación con los cuerpos de policía, cuando la situación lo amerita. En el caso específico del Indepabis, la entrevista estuvo precedida por la administración vía electrónica de cuestionario con preguntas abiertas. Las respuestas a este cuestionario determinaron la guía de preguntas para en el encuentro personalizado.

Una vez obtenida la información, se emplearon técnicas de análisis cualitativo, utilizando como insumos las relatorías obtenidas de cada consulta y los instrumentos administrados. En el caso de la mesa técnica, se elaboró un documento resumen con las impresiones de los expertos policiales acerca de cada criterio de actuación, obteniendo un primer acercamiento policial a la interpretación de los mismos. Para las consultas regionales, se procedió al escrutinio y análisis de los casos elaborados y las respuestas obtenidas de los cuestionarios administrados. Con ello se pudo realizar la abstracción de los indicadores de cada criterio.

En cuanto a las entrevistas realizadas a los organismos nacionales, se elaboraron documentos resúmenes con las apreciaciones de estos en torno a cuándo y cómo se desarrolla el proceso de coordinación que llevan a cabo con los cuerpos de policía y se procedió a la revisión detallada de los mismos, con la intención de extraer indicadores adicionales para los criterios de actuación policial.

Finalmente, se consideró la validación de los resultados obtenidos, en lo que respecta a los indicadores y excepciones de los criterios y niveles de actuación. Inicialmente se elaboró un instrumento con carácter normativo-prescriptivo, basado en las competencias de los cuerpos de policía conforme a su capacidad y medios. Una revisión más exhaustiva del mismo, permitió detectar que al hacer expreso el agotamiento de la capacidad y medios de los cuerpos de policía, no se permitía evaluar el nivel de

la situación y la intervención policial, decidiéndose obviar la mención.

La segunda versión del instrumento de validación, contenía la definición de cada indicador identificado por criterio de actuación y la descripción de los elementos que se podían observar para su gradación por niveles, presentados de manera independiente de la capacidad y medios. Por tanto, se presentaron los indicadores de manera abstracta y aislados de sus condiciones situacionales concretas, aún cuando en la realidad aparecen interconectados unos con otros. A través de este instrumento se pretendía solicitar a los expertos, que seleccionaran en una escala categórica (nada, poco, medianamente y mucho) el grado de relación entre cada indicador y el criterio correspondiente, y sus niveles bajo, medio y alto.

Luego de validación piloto con expertos policiales adscritos al Consejo General de Policía, y al sugerirse que el estilo abstracto en el que se presentaban los indicadores era poco comprensible para los funcionarios policiales, y considerando que las situaciones que requieren actuación policial se encuentran caracterizadas por la conjugación inevitable de varios elementos, se procedió a modificar el instrumento final a ser validado. En la nueva versión se hizo manifiesta la independencia de los indicadores que se validarían respecto al cuerpo policial que debía intervenir, sin presentarlos de manera abstracta. En una nueva sesión de trabajo, efectuada el 26 de septiembre de 2011, se solicitó a funcionarios policiales adscritos al Consejo General de Policía, a la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad y a los Directores Generales y Directores de Operaciones de los cuerpos de policía estatales y municipales del Área Metropolitana de Caracas y de los estados Vargas, Aragua y Carabobo, la validación de los indicadores extraídos en las diversas consultas realizadas. A tal fin se elaboró un caso policial concreto, conteniendo los indicadores identificados, y se requirió una respuesta individual de cada uno de ellos sobre en qué medida la situación era compleja y la intervención intensa y específica, a través de preguntas cerradas, utilizando la escala categórica planteada originalmente. Al final del instrumento, se presentaron las excepciones previamente identificadas respecto al criterio de territorialidad para someterlas igualmente a validación (Ver cuestionario final, Anexo N° 1).

En lo sucesivo se exponen los hallazgos derivados de la revisión de los referentes internacionales y nacionales, y de las diversas consultas realizadas a expertos y expertas policiales y representantes de organismos nacionales.

3. REFERENTES INTERNACIONALES SOBRE POLICÍAS EN DIVERSAS CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES.

3. 1. Modelos policiales a nivel planetario.

La actividad criminal y la diversidad social y cultural de la comunidad internacional requieren una organización y modos de gestión policial que permitan ejercer eficaz y eficientemente la función para su control efectivo. En efecto, Toval (2007) señala que la policía es la institución primaria para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad, de la mano con la Ley y el sistema de justicia, y su organización y regulación van a adquirir especial importancia a la hora de lograr su efectividad. Por ello, quizás, la necesidad de cuerpos policiales dentro de ámbitos territoriales de menor tamaño al Nacional, haciéndose más populares, y tal vez más convenientes, modelos policiales descentralizados frente a los centralizados, con un efecto simbólico frente al ciudadano antes que frente al criminal (Yáñez, 1999).

Según Chalom, Léonard, Vanderschueren y Vézina (2001) las estructuras policiales pueden ser clasificadas en dos modelos principales: sistemas centralizados, que algunos sugieren que reproducen el modelo francés y sistemas descentralizados, vinculados al modelo anglosajón.

En los sistemas de policía centralizados las directrices emanan del gobierno central, a través del Ministerio correspondiente y todos sus órganos están ordenados jerárquicamente en dependencia siempre de la autoridad central. La defensa de la seguridad descansa en cuerpos nacionales, coexistiendo los de naturaleza militar con otros de naturaleza civil (Chalom y otros, 2001; y Toval, 2007). Ningún cuerpo de este sistema depende de otras Administraciones Públicas y todos tienen competencia en el territorio nacional, para desempeñar funciones tanto preventivas (seguridad ciudadana) como de procesamiento penal (policía judicial).

Un ejemplo claro de este modelo es el de la policía francesa, en la cual se dividen dos fuerzas de seguridad distintas. Existe la Policía Nacional, dependiente del Ministerio del Interior, a quien se atribuyen las misiones de mantenimiento del orden público, prevención de crímenes y delitos, y las investigaciones judiciales, en especial

en las zonas urbanas. También está la Gendarmería Nacional, bajo la autoridad del Ministerio de Defensa, que es igualmente responsable de mantener el orden público, en particular en las zonas rurales o menos urbanizadas, y de las investigaciones judiciales. Ambas instituciones son responsables de combatir el crimen organizado. En este modelo el Estado debe proveer seguridad a sus ciudadanos, lo que supone una fuerte cohesión social y una organización jerárquica estructurada de manera que haga posible el ejercicio de la autoridad y la ejecución de las decisiones (Souliez y Rudolph, 2000, en Chalom y otros). La policía francesa, de este modo, opera entonces únicamente bajo autoridades del Poder Nacional.

Otros ejemplos de este modelo los representan la mayoría de las policías de la Europa continental, y en particular las del área mediterránea: Italia, Portugal, Grecia, Luxemburgo, aunque con matices Bélgica y España, ambas con cambios en los últimos años que harán que pronto dejen de poderse incluir en este grupo. Fuera de Europa, siguen este esquema Marruecos, Argelia, y otros del continente africano, y en Hispanoamérica, por influencia de España y Portugal: Chile y Cuba, por citar algunos (Toval, 2007).

En el modelo anglosajón o descentralizado, las fuerzas policiales están organizadas sobre una base local, distribuidas entre autoridades federales, estatales o provinciales y de las ciudades. Estas últimas no dependen del gobierno central, aunque existen regulaciones estandarizadas que todos deben aplicar para garantizar la uniformidad de la organización y la práctica policial (Reiner, 1993, en Chalom y otros, 2001). Estos servicios policiales gozan de una amplia autonomía, pudiendo adaptar su funcionamiento a las necesidades y condiciones específicas de una región.

Se han sugerido dos subdivisiones a los modelos descentralizados (Toval (2007). En los modelos descentralizados federales, cada parte territorial federada posee su propio cuerpo de policía con ámbito de actuación en su respectivo territorio y existe una Policía Federal o Estatal, pero con funciones muy limitadas y un número de efectivos bajo en comparación con la suma de los que integran las policías de las partes federadas. Este es el caso, por ejemplo, del sistema imperante en Alemania. En los modelos descentralizados locales o municipales, el mantenimiento de la seguridad ciudadana descansa en cuerpos policiales dependientes de las autoridades locales o municipales, ejerciendo todas las funciones de la labor policial desde la prevención hasta la represión de las conductas delictivas mediante unidades especializadas, encargadas de tareas de policía judicial.

El ejemplo más representativo de este último modelo es Gran Bretaña. La estructura y dirección de los servicios

policiales del Reino Unido pueden ser descritas como un sistema tripartito, en el cual se reparten las labores policiales entre las autoridades policiales locales, los jefes de policía y el Ministro del Interior. El lugar central que ocupan los agentes uniformados que patrullan las calles desarmados, y que desempeñan funciones tanto generales como especializadas, es lo que diferencia al modelo británico. No existen cuerpos policiales distintos para mantener el orden público y ocuparse del crimen organizado, ni una fuerza policial dependiente del gobierno central (Chalom y otros, 2001).

A este modelo también pertenecen los cuerpos policiales de Holanda, Suiza y Estados Unidos, que representa uno de los ejemplos más emblemáticos de descentralización, con más de 16 mil cuerpos policiales activos (Reiner 1993, referido por Chalom y otros, 2001). Su sistema policial es el modelo descentralizado extremo. Cada población está facultada para formar su propio departamento de policía. Hay cinco tipos principales de agencias policiales: a) El sistema federal, constituido por el Departamento de Seguridad Nacional y el Departamento de Justicia, que incluye el Federal Bureau of Investigation (FBI), la Drug Enforcement Administration (DEA), el Servicio Secreto, el Servicio de Inspección Postal, entre otros, que tienen competencia nacional; b) Fuerzas policiales y de investigación penal establecidas en cada uno de los 50 estados que conforman la Unión; c) Comisarías (sheriffs' departments) en los miles de condados (counties) que existen, junto a algunas policías de condado que duplican los esfuerzos de las comisarías o las reemplazan; d) Fuerzas policiales en más de 1.000 ciudades y más de 20.000 poblados; y, finalmente, e) Alrededor de 15.000 policías de las distintas formas de municipalidad (villas, boroughs, incorporated towns). Muchas municipalidades, aunque pequeñas, prefieren tener sus propias policías y otras comparten algunas formas de policías regionales (Banton y Brodeur, 2011).

Adicionalmente, India pudiera considerarse un caso intermedio, donde la autoridad se concentra en unidades políticas sub-nacionales, es decir, los estados miembros del sistema federal (Toval, 2007). En todos los países con modelo descentralizado tiende a predominar la forma federal o confederada, existiendo cuerpos policiales federales, de investigación, de seguridad, de fronteras o fiscales que intervienen solo en situaciones que afectan a normas de rango nacional o casos que impactan a varias partes del territorio que son competencia de distintos cuerpos de policía local; sin embargo, el peso de las funciones policiales está en manos de cuerpos locales.

Entre los modelos mixtos puede haber la articulación de órganos y mecanismos de colaboración y coordinación, con el fin de obtener la maximización de resultados y evitar duplicidades o vacíos de actuación que generen la in-

fra o sobreutilización de medios, tanto materiales como humanos. Es el caso del sistema de seguridad español, donde se admite la participación de la Administración Autonómica y de las Corporaciones Locales en el mantenimiento de la seguridad pública. Así se registran tres niveles: Nacional: constituido por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dependientes del Gobierno de la nación, y con un Cuerpo Nacional de Policía de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior y el Cuerpo de la Guardia Civil de naturaleza militar. Autonómico: conformado por los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas de naturaleza civil, que sólo podrán ejercer sus funciones dentro del territorio de la Comunidad, y siempre de uniforme, salvo que medie autorización para actuar de paisano². Nivel Local o Municipal: representado por cuerpos de policía dependientes de las Corporaciones Locales, de naturaleza civil. Su actuación se limita al territorio municipal, debiendo hacerlo de uniforme, salvo que medie autorización del Subdelegado o Delegado del Gobierno para poderlo hacer de paisano.

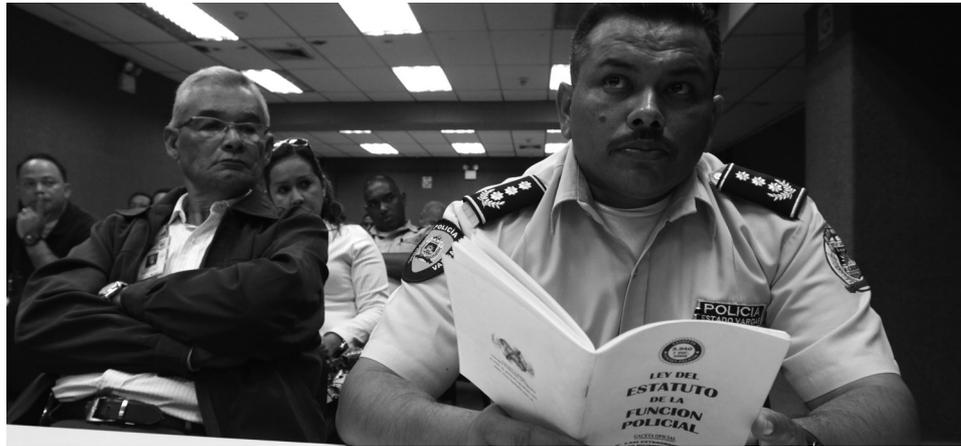
3.2. Modelos policiales en América Latina: México, Argentina y Brasil

Dentro del contexto latinoamericano revisten especial interés los casos vinculados a modelos policiales descentralizados, debido a que son los más afines al caso venezolano.

El modelo mexicano, en el cual existen dos criterios generales de organización de las instituciones policiales: competencia por función y por jurisdicción (López, 2000). Existe el criterio de competencia por función, que divide a la policía en preventiva (uniformada) y judicial (no uniformada). La primera está facultada para aplicar normas administrativas (llamadas reglamentos gubernativos y de policía en la Constitución Política), vigilando el orden de las poblaciones y, a solicitud expresa, auxiliando al Ministerio Público. Por su parte, la policía judicial (así llamada originalmente en el texto constitucional) es auxiliar directo del Ministerio Público, actuando bajo su autoridad y mando inmediato. Según el criterio de competencia por jurisdicción, a cada uno de órdenes municipal, estatal y federal, así como al Distrito Federal, le corresponde la administración de instituciones policiales propias. En el municipio sólo actúa la policía preventiva y en los estados, el Distrito Federal y la Federación coexisten instituciones de policía preventiva y judicial. El Ministerio Público de la Federación se auxilia en su Policía Judicial en la investigación y persecución de delitos federales.

En el modelo policial argentino, cada policía provincial construye sus propios criterios con escasa planificación

.....
² El término paisano en este contexto hace referencia al personal uniformado autorizado a no usar uniforme en el ejercicio de sus funciones.



y formalización, y podría decirse lo mismo respecto a la Policía Federal Argentina. Los textos legales suelen ser la única herramienta medianamente formalizada y accesible (Sozzo, 2011). En la Ley de Seguridad Interior de 1992 se establecen las bases jurídicas, orgánicas y funcionales, para determinar las políticas, así como para planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el “esfuerzo nacional de policía”. Se establece un principio relacionado con el criterio de territorialidad: la trascendencia de los límites territoriales, estableciendo que los efectivos de cualesquiera de las fuerzas de seguridad del Estado nacional podrán actuar en jurisdicción atribuida a otras en persecución de delincuentes, sospechosos de delitos e infractores o para la realización de diligencias urgentes relacionadas con su función, cuando esté comprometido el éxito de la investigación, debiendo darse conocimiento en un plazo no mayor de cuatro horas, con la excepción del delito de abigeato, al Ministerio del Interior y a la institución policial o de seguridad titular de la jurisdicción. Según el Decreto 1993/2010 al Ministerio de Seguridad compete el ejercicio del poder de policía de seguridad interna y la dirección y coordinación de funciones y jurisdicciones de las fuerzas policiales y de seguridad nacionales (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria) y provinciales; conocer la organización, doctrina, despliegue, equipamiento y esfuerzos operativos de las Fuerzas de Seguridad y de las Fuerzas Policiales; así como tomar parte en la producción de inteligencia e información

Las policías de la Provincia de Buenos Aires actúan en todo el territorio de la Provincia y están obligadas a intervenir en hechos ocurridos en otras jurisdicciones al sólo efecto de prevenir los delitos, custodiar al supuesto autor o conservar las pruebas para ser remitidas a la autoridad competente, cuando se encuentren ausentes las autoridades nacionales u otras fuerzas de seguridad; así como también a requerimiento de estas. En cuanto a la persecución inmediata de delincuentes o sospechosos de delitos, la Policía de la Provincia de Buenos Aires deberá ajustarse a las normas fijadas por los convenios vigentes,

a las reglas de procedimiento en vigor y, en su defecto, a los principios y prácticas que determine la reglamentación; en todo caso se deberá comunicar a la policía del lugar las causas del procedimiento y sus resultados.

En el modelo brasileño existen tres tipos de fuerzas policiales: una pequeña fuerza federal de élite, controlada por el gobierno federal (De Mesquita, 2005), de poco más de 7.000, agentes que desempeña un papel parecido al FBI de los Estados Unidos, dado que se concentran en los delitos federales, con la salvedad de que también tiene responsabilidad en el control de las zonas fronterizas (Pereira, 2008). Además, en cada estado existen una policía civil y una militar, que son las principales fuerzas policiales del país. La primera, sin uniforme, está a cargo de las investigaciones criminales. La segunda, militar, con agentes uniformados, es la fuerza policial más grande con diferentes estructuras, reglamentos y uniformes. Sus responsabilidades son la acción preventiva y el mantenimiento del orden público (De Mesquita, 2005, Pereira, 2008). Así pues, se observa que aunque en los países democráticos las competencias institucionales de la policía y las del Ejército están claramente separadas, y por tanto las doctrinas, el armamento, la instrucción y la capacitación son diferentes, en Brasil estas competencias están entremezcladas, ya que las actividades del Ejército están cada vez más entrelazadas con las de la policía.

Después del golpe militar de 1964 la Policía Militar se convirtió en la principal fuerza policial de Brasil y cada estado tiene la suya. Se le asignó la responsabilidad de llevar a cabo, vistiendo uniforme, actividades policiales ostensivas con el fin de garantizar el cumplimiento de la ley y el mantenimiento del orden público. En la actualidad, la Policía Militar está bajo el control directo del Comando de Operaciones Terrestres (COTER), que es el responsable de dirigir y coordinar la preparación y el despliegue de fuerzas terrestres de acuerdo con las directivas ministeriales y del Estado Mayor del Ejército. Pero la legislación establece que la Policía Militar de cada estado está subordinada al gobernador, que es en definitiva quien

paga los salarios de sus integrantes y designa a su comandante de entre los miembros de la fuerza, por lo cual sus miembros tienen dos jefes: el gobierno estatal y el nacional (Zaverucha, 2008).

Existe también la Policía Civil, cuyos miembros visten de civil y que se dedica básicamente a la investigación de delitos, encontrándose muy limitada. Antes del golpe de 1964 rondaba las calles y supervisaba el tránsito con guardias civiles uniformados con el fin de actuar en la prevención y la represión de delitos, además de garantizar la seguridad de los gobernadores y otras autoridades. A partir de 1995 se creó en Sao Paulo el Ombudsman de la policía y posteriormente se replicó en Río de Janeiro, Minas Gerais, Río Grande do Sul y Pará, siendo una institución independiente, que está a cargo de recibir y monitorear la investigación de las denuncias presentadas contra los agentes de policía (De Mesquita, 2005). También, recientemente las fuerzas de policía municipales (Guardas Municipais) han adquirido un papel importante en la seguridad de algunas ciudades brasileñas (Pereira, 2008).

4. VENEZUELA: EL MODELO POLICIAL Y LOS CRITERIOS DE ACTUACIÓN DE LOS CUERPOS DE POLICÍA

El modelo policial venezolano se configura con la promulgación de la LOSPCPNB en el año 2008. Antes de ese año, solamente se había establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela cuáles serían los órganos de seguridad ciudadana encargados de mantener y restablecer el orden público, proteger a los ciudadanos y ciudadanas, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales. Dichos órganos son: un cuerpo uniformado de policía nacional; un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas; un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias, y una organización de protección civil y administración de desastres. Todos ellos son de carácter civil, cuya función constituye una competencia concurrente con los Estados y Municipios en los términos establecidos en la Constitución y en la ley (Art. 332). Según el art. 164, numeral 6 de la Constitución, corresponde a los estados la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, y según el art. 178, numeral 7, corresponde a los municipios la justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal.

La Ley estableció que la policía es una institución pública, de función indelegable, civil, que opera dentro del marco de la Constitución y de los tratados y principios internacionales sobre protección de los derechos humanos. También estableció que el servicio policial estará orientado por los principios de permanencia, eficacia, eficiencia, universalidad, democracia y participación, control de desempeño y evaluación, de acuerdo con procesos y estándares definidos y sometida a un proceso de planificación y desarrollo conforme a las necesidades dentro de los ámbitos político territoriales nacional, estatal y municipal.

El modelo venezolano se puede definir como un sistema mixto, debido a que el Poder Nacional comparte con los estados y municipios las competencias en materia de seguridad. Así, existe un Cuerpo de Policía Nacional, que obedece a la autoridad central, y cuerpos de policía estatales y municipales, que dependen administrativa y funcionalmente de las gobernaciones y alcaldías. Sin embargo, los cuerpos policiales de los tres ámbitos político-territoriales deben cumplir con los estándares y principios generales de gestión, desempeño y evaluación establecidos por un órgano rector nacional, el Ministerio del Interior y Justicia, rindiéndole cuentas periódicamente.

Según la legislación vigente, los diversos cuerpos de policía tienen atribuciones concurrentes y, en casos, privativas o exclusivas.

Corresponde al ámbito Nacional el Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (CPNB), creado con la promulgación de la LOSPCPNB, definido como un órgano desconcentrado de seguridad ciudadana y dependiente administrativa y funcionalmente del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de seguridad ciudadana. Tiene un carácter civil, es público, permanente, profesional y organizado. Estará desplegado en todo el territorio nacional, con la finalidad de garantizar el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos así como el cumplimiento de la ley (Arts. 35 y 36 de la LOSPCPNB). Sus áreas de servicio son: orden público, tránsito, fiscalización y aduanas, turismo, aeroportuaria, custodia diplomática y protección de personalidades, penitenciaria, migración, marítima, anticorrupción, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, ambiental, delincuencia organizada, antisequestro, seguridad alimentaria, grupos armados irregulares y aquellas que la Constitución de la República y las leyes otorguen al Poder Público Nacional y cualquier otra vinculada a la prevención del delito (Art. 37).

La LOSPCPNB establece una serie de atribuciones que son exclusivas del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana: 1. Ejecutar las políticas emanadas del Órgano Rector en áreas del servicio de policía. 2. Brindar a las policías extranjeras colaboración y auxilio de conformidad con lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales.

les suscritos y ratificados por la República; 3. Proteger y brindar seguridad a los miembros del Cuerpo Diplomático acreditado en el país, de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable en esta materia; 4. La creación de grupos o unidades tácticas de conformidad con el reglamento que rija la materia; 5. Las demás que le confiere el ordenamiento jurídico vigente (Art. 39).

En el ámbito nacional, también se cuenta con el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, adscrito al Ministerio del Interior y Justicia, del cual depende administrativamente, según se establece en el artículo 31 de la Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (2001). Es el principal órgano de investigación penal (Art. 10), cuya actuación está sujeta a la dirección e instrucción del Ministerio Público (MP) y debe colaborar con otros órganos de seguridad ciudadana para la prevención del delito, la organización de sistemas de control o bases de datos criminalísticos y la elaboración y análisis de estadísticas de criminalidad (Arts. 3 y 11).

Adicionalmente, existe un Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (Sebin), institución que sustituye a la antigua Dirección Nacional de los Servicios de Inteligencia y Prevención (Disip), creado en junio de 2010, cuyas competencias consisten en planificar, formular, dirigir, controlar y ejecutar políticas y acciones de inteligencia y contra-inteligencia de carácter civil. Este órgano se encuentra actualmente definiendo su estructura y protocolos de actuación, teniéndose como único referente la Gaceta Oficial de su creación, N° 39.436, de fecha 1° de junio de 2010.

Finalmente, existe un órgano de carácter militar con competencia nacional que ha jugado un papel importante en materia de mantenimiento del orden público. Se trata de la Guardia Nacional Bolivariana que, en principio, debe cooperar con las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. Tiene como responsabilidad básica la conducción de las operaciones que garanticen el orden interno del país, desarrollando acciones de colaboración con los cuerpos policiales estatales y municipales bajo la dirección del Ministerio del Poder Popular para la Defensa y el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia. Dentro de sus funciones, además se establece que cooperará en la prevención e investigación de los delitos previstos en la legislación sobre materia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, contra el secuestro y la extorsión, la seguridad fronteriza y rural, la seguridad vial, la vigilancia a industrias de carácter estratégico, puertos, aeropuertos, control migratorio, orden público, seguridad ciudadana, investigación penal, apoyo, custodia y vigilancia de las instalaciones y del patrimonio del Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Ciudadano y Poder Electoral, y apoyo

a órganos de Protección Civil y Administración de Desastres. También ejerce acciones de planificación y ejecución de las operaciones técnicas y materiales de policía administrativa general, especial y de investigación penal conforme a la ley, en cooperación con los organismos competentes (Art. 42, numerales 6 y 9 de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; República Bolivariana de Venezuela, 2011). Como se puede observar, la tendencia reciente en Venezuela ha sido la de expandir las funciones de este cuerpo militar de policía, lo cual puede implicar conflictos de interés y gestión con el nuevo modelo policial que se define como de naturaleza civil.

Corresponden al ámbito estatal, según el art. 42 de la LOSPCNB, los cuerpos de policía estatales como órganos de seguridad ciudadana encargados de ejercer el servicio de policía en su espacio territorial y ámbito de competencia, orientados hacia actividades preventivas y control del delito, sujetos a los principios, lineamientos y directrices dictados por el Órgano Rector. Los cuerpos de policía estatales tienen, además de las atribuciones comunes que le otorga la Ley a los cuerpos de policía, la facultad de organizar personal entrenado y equipado para el control de reuniones y manifestaciones que comprometan el orden público, la paz social y la convivencia, conforme a los lineamientos y directrices dictados por el Órgano Rector (Art. 43).

Corresponden al ámbito municipal o local los cuerpos de policía municipal, órganos de seguridad ciudadana encargados de ejercer el servicio de policía en su espacio territorial y ámbito de competencia, orientados hacia actividades preventivas y control del delito, con estricta sujeción a los principios, lineamientos y directrices dictados por el Órgano Rector (Art. 44). Las policías municipales tienen, además de las atribuciones comunes de los cuerpos de policía previstas en la Ley, competencia exclusiva en materia administrativa propia del municipio y protección vecinal (Art. 46). Establece la Ley que los municipios podrán asociarse en mancomunidades para la prestación del servicio de policía y que los distritos metropolitanos y distritos especiales no podrán organizar cuerpo de policía ni ejercer el servicio (Art. 45).

Para estos tres niveles de policía, la LOSPCNB define las siguientes atribuciones comunes, en sus Arts. 4 y 34: prevención de delitos y apoyo a la autoridad; resolución de conflictos y mediación; control y vigilancia del tránsito; drogas; anticorrupción; acaparamiento y especulación alimentaria, adulteración de medicinas y otros bienes de consumo esenciales para la vida; delincuencia organizada; turismo; ambiente; orden público; participación de la comunidad en el servicio de policía comunal; protección de las personas que participen en manifestaciones; resguardo del sitio del suceso; ejercer funciones como auxiliares de investigación; practicar detenciones en virtud

de orden judicial o en casos de flagrancia; protección de testigos y víctimas.

5. LA NECESIDAD DE LA COORDINACIÓN POLICIAL

Para 2001 ya se habían identificado problemas de coordinación existentes en Venezuela en materia de seguridad, razón por lo cual se promulgó el Decreto con Fuerza de ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana (DFLCSC), cuyo objeto es regular la coordinación entre los órganos de seguridad ciudadana, sus competencias concurrentes, cooperación recíproca, a través de la regulación de métodos y parámetros de actuación en situaciones en las que se requiera asistencia conjunta y participación compartida, estableciendo límites y medidas para evitar actuaciones confusas y duplicidad de esfuerzos, como producto del desconocimiento de las tareas comunes y elementales que han de observar cada uno de los entes involucrados.

En este sentido, dicha Ley define como coordinación el mecanismo mediante el cual el Ejecutivo Nacional, los estados y los municipios, unen esfuerzos para la ejecución de acciones orientadas a desarrollar los principios de comunicación, reciprocidad y cooperación que permitan garantizar la seguridad ciudadana. Define la concurrencia como aquellas facultades cuya titularidad y ejercicio le son atribuidas tanto al Poder Nacional como al Poder Estatal y Municipal, que están reguladas por leyes de base que se orientan por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiaridad (Exposición de motivos y Art. 1 del DFLCSC). Además, en esta Ley se establece un primer referente normativo nacional para resolver las dificultades de coordinación en cuanto a las competencias concurrentes en materia de seguridad ciudadana, señalando en su artículo 8 que cuando coincida la presencia de representantes de los órganos de seguridad ciudadana correspondientes a más de uno de los niveles del Poder Público, para atender una situación relacionada con competencias concurrentes, asumirá la responsabilidad de coordinación y el manejo de la misma, el órgano que disponga en el lugar de los acontecimientos de la mayor capacidad de respuesta y cantidad de medios que se correspondan con la naturaleza del hecho. Los otros órganos darán apoyo al órgano coordinador.

Adicionalmente, en los artículos 9 y 13, se determina la manera en que deberá decidirse la actuación correspondiente en situaciones que presentan características que por su naturaleza pudieran dificultar la coordinación de los cuerpos intervinientes, previendo que cuando resultare inminente el desbordamiento de la capacidad de

respuesta del órgano actuante para controlar la situación, debido a su magnitud o complejidad, asumirá la responsabilidad de la coordinación y el manejo de ésta el órgano de seguridad ciudadana que disponga de los medios y la capacidad de respuesta para ello. Cuando hubiere desbordamiento de la capacidad, la prevalencia la tendrían los órganos policiales en orden ascendente. Por otro lado, en caso de retención de rehenes, secuestros y cualquier circunstancia de tensión semejante, los cuerpos de policía uniformada que se encuentren en el lugar, practicarán medidas de evacuación, aislamiento y aseguramiento de la zona en un radio de acción determinado por la situación, mientras hacen acto de presencia las autoridades competentes.

El criterio de capacidad y medios, como se puede apreciar, es importante para deslindar competencias policiales y encuentra antecedentes conceptuales en proposiciones que vinculan el desempeño de las agencias de control social formal, dentro de las cuales es encuadrable la policía, al marco normativo regulatorio en función de la disponibilidad de recursos y de los fines instrumentales y sustantivos procurados con su actuación (Gabaldón, 1989)

Sin embargo, la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana hasta el momento no ha sido implementada en muchas de las áreas que debe regular y quizás esa sea la razón por la cual, en las consultas con los directores generales y directores de operaciones de las distintas policías del país, uno de los aspectos más destacados respecto a los obstáculos que encontraban para la implementación de cada uno de los criterios de actuación establecidos en la LOSPCPNB se refería precisamente a la necesidad de una mejor coordinación policial. Los principales problemas planteados al respecto se centraban en la falta de comunicación entre los diferentes organismos de seguridad, muchas veces debido a carencias tecnológicas y a la diversidad de frecuencias de radio existentes, además de la falta de comunicación con la comunidad. Por otra parte, resaltaron la falta de voluntad política y de espacios de coordinación, la ausencia de integración, de criterios unificados y de planes estratégicos comunes entre los distintos cuerpos de policía, el desconocimiento de normas y reglas de actuación policial, la polarización política y la injerencia partidista que afectan el desempeño de las labores policiales, así como el protagonismo y la búsqueda de reconocimiento en sus actuaciones. Finalmente, señalaron que algunos problemas generales presentes en todos los cuerpos de policía afectan también la coordinación en los procedimientos, por ejemplo, la poca capacitación y ausencia de actualización policial, y la falta de recursos humanos, financieros y materiales.

Ante tales dificultades, los funcionarios y funcionarias propusieron alternativas para mejorar los procedimientos en materias concurrentes, que se resumen en crear es-

pacios de coordinación en dos niveles distintos: un nivel policial, donde convergen únicamente los cuerpos de policía de los tres ámbitos político-territoriales; y un nivel de políticas públicas, donde se integren autoridades regionales y distintos entes relacionados con la seguridad ciudadana y el bienestar social. Estos espacios permitirían, a su juicio, articularse para llegar a acuerdos de planificación estratégica, estándares de actuación y acción local, que abarquen y trasciendan la prestación del servicio de policía. De ejecutarse el DFLCSC, estos espacios se concentrarían en Coordinaciones de Seguridad Ciudadana que estarían coordinados por el Ministro del Poder Popular para el Interior y Justicia (Arts. 19, 21, 22, 23 y 24).

A través de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Bolivariana se ha pasado de un régimen de coordinación y articulación a uno de rectoría del servicio policial, y muchas de las dificultades e inconvenientes destacados antes de 2008 son pertinentes para entender la problemática de la sinergia y la pertinencia de desarrollar, con sustento conceptual y empírico, el marco de los criterios y niveles de actuación previstos en la nueva legislación.

6. LOS NIVELES Y CRITERIOS DE ACTUACIÓN POLICIAL EN LA LOS PCPNB

Con el propósito de brindar herramientas para la coordinación de los distintos cuerpos de policía, la LOSPCPNB regula en su artículo 50 los criterios y niveles de actuación de los diversos cuerpos de policía. Estos criterios son: territorialidad, complejidad, intensidad y especificidad. Resulta conveniente aclarar que los criterios de territorialidad y complejidad son expresiones de la situación que requiere intervención policial, mientras que la intensidad y la especificidad son criterios que describen a la intervención policial que debe corresponder proporcionalmente a la situación. Esta conclusión es producto no solamente de una lectura exegética de la ley, sino también del análisis y de las discusiones sobre los resultados de las distintas consultas realizadas con especialistas, directores generales y directores de operaciones de los cuerpos de policía venezolanos.

Es importante señalar que se entenderá por criterios de actuación policial las 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 juicio valorativo sobre los elementos situacionales se podrá identificar si una situación es compleja y si la intervención policial que debe responder a dicha situación es intensa,

específica o ambas. Adicionalmente, se definirá como nivel la gradación de los criterios de situación o de intervención policial en tres tramos: bajo, medio y alto.

6.1 Tres reglas transversales: la capacidad, los medios y el orden ascendente

La Ley establece que las policías trabajarán de forma coordinada y sus niveles de actuación se adecuarán a la capacidad y los medios necesarios para enfrentar y solucionar las situaciones que se presenten. Ello permite identificar los primeros elementos para determinar la actuación: la capacidad y los medios precisando que dependerá de estos elementos la intervención en todas las situaciones cuya competencia sea concurrente.

Siendo esto así, en principio hay una distribución de capacidades y medios en tres niveles diferenciados, correspondientes a las policías Nacional, estatales y municipales. Es decir, las policías municipales tendrán capacidades reducidas y menos recursos para intervenir en las situaciones, en comparación con las policías estatales, y éstas tendrán menos capacidades y recursos que el CPNB.

La capacidad puede interpretarse como la formación necesaria para la tarea a emprender, así como la experiencia acumulada en el desempeño de la misma, que guardan relación con la materia, asociándose la especialización a dicha capacidad. De esta manera, está también vinculada a las competencias específicas de los cuerpos de policía (Arts. 28, 37, 39, 43 y 46 LOSPCPNB).

Los medios se asocian con los recursos con los que cuenta o requiere el cuerpo policial para asumir las distintas tareas que le corresponden: equipamiento básico y especializado, armamento, etc. (Arts. 5 y 6 de las Normas relativas a la dotación y equipamiento básico y especializado de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales –NDEBE- y Art. 4 de 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-).

En el cuadro siguiente se presenta una sistematización de lo que las normas vigentes establecen en este sentido:

CUADRO N° 1.- DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES SEGÚN LA CAPACIDAD Y LOS MEDIOS DE LOS CUERPOS DE POLICÍA

Indicador general	Atribuciones	Policía Nacional	Policías Estadales	Policías Municipales	
CAPACIDAD	1. Fiscalización y aduanas				
	2. Custodia diplomática y protección de personalidades				
	3. Penitenciaria	X			
	4. Migración				
	5. Marítima				
	6. Fronteras				
	7. Antisecuestro				
	8. Seguridad alimentaria				
	9. Grupos armados irregulares				
	10. Brindar a las policías extranjeras la colaboración y el auxilio				
	11. La creación de grupos o unidades tácticas				
	Orden Público (Art.37)	X	X		
	Control de reuniones y manifestaciones (Art.43)		X		
	Servicio de policía comunal	X	X	X	
	Prevención y control del delito, promoción de la participación de la comunidad en materia de planes y supervisión (Art.28, 42, 44)		X	X	
	Materia administrativa y protección vecinal (Art.46)			X	
MEDIOS	(Art.6 NDEBE)	Equipamiento básico	X		
	(Art.4 NARCAM)	Armamento mínimo	X	X	X
		Equipos orden público y carabina	X	X	
		Autorización de armas especiales	X		
	(Art.6 NDEBE)	Equipo especializado de unidades operativas de orden público	X	X	
		Equipo especializado de grupos tácticos	X		

Un tercer aspecto que debe ser considerado transversalmente para la interpretación y aplicación de los criterios y niveles de actuación es la cercanía física del cuerpo policial respecto a la situación que amerita la prestación del servicio: En caso de no estar disponible un cuerpo de policía determinado, asumirá la ejecución de la tarea el cuerpo más cercano, preferiblemente en orden ascendente (Art.50 LOSPCPNB). Este “orden ascendente” es otra regla general para la interpretación de los criterios y niveles de actuación, que va de menor a mayor, comenzando por las policías municipales hasta llegar al Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana. Ahora bien, en los casos en los que diversos cuerpos policiales se hacen presentes o reclaman capacidad para intervenir, debe asumirse la coordinación de las actuaciones de acuerdo a la capacidad y medios (CPNB, Policía Estatal y Policía Municipal), y el resto de los cuerpos de policía presentes deben cooperar con el que asume la coordinación.

Teniendo en cuenta estas tres primeras reglas que deben aplicarse para todas las actuaciones policiales en tareas propias de sus competencias concurrentes, se mencionarán los elementos conceptuales de cada uno de los criterios establecidos en la LOSPCPNB y se definirán algunos de sus indicadores y las posibles características situacionales que permitirán distinguir sus niveles.

6.3 La territorialidad

En el artículo 51 de la LOSPCPNB se distribuye la prestación del servicio de policía a través de las tres divisiones político-territoriales del país: Nación, Estados y Municipios, especificadas en la CRBV en sus artículos 156, 164 y 178. Es el criterio más claramente diferenciable y determina que corresponden a los cuerpos de policías municipales las situaciones que se producen y limitan en el ámbito local, lo que pudiera extenderse a las mancomunidades, cuyo límite estaría demarcado por los municipios asociados, donde el cuerpo policial competente será entonces el de los municipios que formen parte de la misma. Corresponden a los cuerpos de policías estatales las que se producen y extienden al ámbito territorial de los estados y al CPNB la actuación en los diferentes hechos que se produzcan en todo el territorio nacional. Cabe destacar que en los Distritos Metropolitanos y distritos especiales el servicio policial será prestado por las policías municipales y el CPNB. El criterio de territorialidad se refiere al ejercicio de la función dentro de determinado territorio exclusivamente, donde cada cuerpo policial limitará sus capacidades y medios para el desarrollo y alcance de sus atribuciones.

Ahora bien, no hay definición expresa sobre la actuación en situaciones que rebasen el territorio en el que se tiene competencia, más allá de que podrá actuar aquel cuerpo

que en el momento se encuentre más cercano al lugar del hecho o situación (Art. 50 de la LOSPCPNB). Sin embargo, en las consultas a funcionarios y funcionarias policiales, fue recurrente la mención de tres excepciones necesarias en la aplicación del criterio, debido a que implican rebasar el marco del territorio. Así se pudo observar entre los funcionarios consultados:

- En el 73% de los casos se consideró que la flagrancia es una excepción al criterio de territorialidad (ver Tabla N° 1, Anexo 2). Según esta excepción, en una situación en la que se observa la comisión de un hecho delictivo en flagrancia, puede y debe actuar cualquier funcionario o funcionaria adscrito a un cuerpo de policía, ya que deben intervenir ante la comisión de un hecho punible sin más restricciones que las establecidas por la ley (Arts. 5 y 8 de la LOSPCPNB y 10 de la Ley del Estatuto de la Función Policial, LEFPol). Por ello deben establecerse protocolos flexibles de actuación, que contemplen el deber de una mínima coordinación e información entre los distintos cuerpos.
- En el 69% de los casos (ver Tabla N° 1, Anexo 2), la persecución de un sospechoso que comienza en el territorio en el que se tiene competencia y posteriormente lo trasciende, se consideró como una excepción al criterio de territorialidad.
- En el 65% de los casos (ver Tabla N° 1, Anexo 2) el auxilio o socorro en casos de emergencia o catástrofe, constituye una excepción a la limitación territorial.

Una propuesta de lege ferenda podría ser establecer un número máximo de horas después de iniciado el procedimiento, para la notificación y coordinación a que haya lugar con el cuerpo policial competente territorialmente. Esta última propuesta tiene como antecedentes el artículo 12 del DFLCSC que señala que cuando un cuerpo policial se encuentre en actividades de persecución de individuos presuntamente implicados en delitos o infracciones, podrán traspasar los límites de su jurisdicción, participando lo más pronto posible a las autoridades de la jurisdicción donde se realice la persecución, quienes deberán suministrar apoyo para dicha persecución.

También la legislación argentina dispone que los efectivos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional podrán actuar en jurisdicción atribuida a otras en persecución de delincuentes, sospechosos de delitos e infractores o para la realización de diligencias urgentes relacionadas con su función, cuando esté comprometido el éxito de la investigación, debiendo darse inmediato conoci-

miento de las causas del procedimiento y sus resultados, dentro de un plazo no mayor de cuatro horas, al Ministerio del Interior y a la institución policial o de seguridad titular de la jurisdicción.

En sentido inverso se entendería que, al no estar ante una de las excepciones mencionadas, es obligación legal no traspasar los límites territoriales, sino entregar el caso al cuerpo de policía que corresponda. Sin embargo, algunos funcionarios y funcionarias comentaron que no es recomendable entregar un procedimiento a un cuerpo de policía distinto al que lo inició, porque se pone en riesgo su efectiva resolución, sin contar con que quien lo recibe no tendrá certeza de las actuaciones previas a su recepción. Es por ello que, de regularse esta situación, deben establecerse claras responsabilidades para los diversos cuerpos de policía.

Finalmente, es necesario mencionar que los funcionarios y funcionarias policiales comentaron con frecuencia que en muchas ocasiones deben traspasar los límites territoriales de su competencia, para obedecer instrucciones del Ministerio Público. Las posibles justificaciones que señalaron se resumen en que el cuerpo de policía titular de la competencia territorial no posee las capacidades y los medios para satisfacer las demandas del MP, o algunos de sus miembros se presumen involucrados en el hecho investigado. Sin embargo, no pudo concretarse la consulta planificada con ese ente, por lo que no puede confirmarse esta información. No obstante, merece atención al momento de establecer la normativa correspondiente a este criterio.

6.4. La Complejidad

El siguiente criterio, definido en el artículo 52 de la LOSEP-CPNB, es el de complejidad, para el cual se establece una gradación en forma ascendente sobre el nivel de competencia de cada cuerpo de policía. La Ley determina que la intervención en situaciones de baja complejidad corresponde a los cuerpos de policía municipal, las de complejidad media a los cuerpos de policía estatal y las de alta complejidad al CPNB. Los dos indicadores que se señalan para determinar el grado de complejidad son las redes y coaliciones grupales y la sofisticación de la modalidad delictiva. Destaca nuevamente la limitación de capacidades y medios de los cuerpos de policía según el grado de complejidad de las situaciones que les corresponde atender legalmente.

Por redes y coaliciones grupales se entiende a un conjunto de personas asociadas para una determinada actividad, por lo general de carácter secreto o delictivo. En cuanto a la sofisticación puede decirse que se refiere a formas o sistemas técnicamente complejos o avanzados.

Más allá de estos ejemplos referenciales y no taxativos, si se parte de los mismos pareciera que la complejidad estuviese relacionada con labores de inteligencia, modalidades delictivas no convencionales y factores situacionales en los que la suma de varios elementos hacen difícil el abordaje y control.

Adicional a la suma de elementos diversos, en las consultas efectuadas surgieron otros componentes conceptuales que permiten configurar mejor el criterio, referidos a los altos niveles de resistencia y oposición a la intervención policial y a la presencia de alto riesgo para los sujetos involucrados. También, se lograron identificar seis indicadores que admitían formas de gradación por niveles. Los indicadores, al igual que las excepciones al criterio de territorialidad, fueron sometidos a un proceso de validación en el que se procuró separarlos de la perspectiva legal que distribuye competencias en función de cada criterio.

No pudieron incorporarse a dicha validación los grados que se distinguieron para cada indicador porque el formato de instrumento utilizado sólo permitía expresarlo en un determinado nivel, escogiéndose el nivel más alto por ser el más representativo. Sin embargo, en lo sucesivo cada indicador se presenta con sus correspondientes niveles únicamente como complemento de interpretación y sin asociarlos a las competencias que le correspondería a cada policía según la distribución legal. Así pues, los indicadores identificados y validados fueron:

a) Delitos convencionales y no convencionales: Los delitos convencionales son atendidos de manera rutinaria, con modalidades bien conocidas y no suponen dificultades para su investigación o contención; los no convencionales, no son atendidos rutinariamente, presentan modalidades novedosas o poco conocidas y registran mayor dificultad para su investigación o contención. Este indicador, a pesar de haberse reflejado en todas las consultas, en la validación no arrojó una relación muy estrecha con el criterio de complejidad, obteniéndose un 30% de acuerdo en que se encuentra medianamente relacionado y un 35% de acuerdo en que se encuentra muy relacionado (ver Tabla N° 2). Esto pudo deberse, entre otros motivos, al tipo delictivo presentado inicialmente en el caso, “lavado de dinero”, el cual probablemente se haya asociado más a las labores propias del órgano de investigaciones que a las de las policías preventivas. Su gradación sería la siguiente:

- Nivel bajo: delitos convencionales y generalmente individuales.
- Nivel medio: delitos no convencionales con mayor participación o sofisticación.

- Nivel alto: no convencionales con extensa participación o muy sofisticados.

b) Cantidad de sujetos involucrados: Entendiéndose por éstos a las personas relacionadas pasiva o activamente con situaciones que requieren intervención policial. Se consideró muy relacionado con la complejidad en el 84% de los casos (ver Tabla N° 2). Sus niveles serían los siguientes:

- Nivel bajo: de una a cinco personas o grupo pequeño.
- Nivel medio: más de cinco personas o grupo mediano.
- Nivel alto: multitud de personas.

c) Violencia. A efectos de la presente investigación, este indicador se refiere al comportamiento impetuoso, o que recurre a la fuerza de manera ilegítima. Se consideró también muy relacionado con el criterio de complejidad en el 80% de los casos (ver Tabla N° 2). Los niveles de violencia que se proponen, con sustento en las Normas sobre Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza, son los siguientes:

- Nivel bajo: parte del comportamiento no violento hasta la violencia verbal.
- Nivel medio: trasciende la violencia verbal y se convierte en violencia física.
- Nivel alto: trasciende la violencia física y se convierte en violencia mortal.

d) Situación de rehenes: entendiéndose por éstos a las personas retenidas por otra u otras como medida de presión para obligar a un tercero a cumplir ciertas condiciones. Muy relacionado con la complejidad en el 84% de los casos (ver Tabla N° 2)

- Nivel bajo: ausencia de rehenes.
- Nivel medio: situación que involucra uno o dos rehenes.
- Nivel alto: situación que involucra a múltiples rehenes.

Este indicador de complejidad, además de haber sido constante en las consultas, tiene un antecedente legislativo en el ya citado artículo 13 del DFLCSC que lo considera como una “situación peligrosa” que amerita la intervención de “autoridades competentes”.

e) Incertidumbre: entendida como la falta de predictibilidad sobre el desarrollo de los acontecimientos en una situación. La predictibilidad de los acontecimientos tiene una relación inversamente proporcional con los niveles de complejidad. A pesar de

ser una constante en los comentarios de los funcionarios y funcionarias policiales, la incertidumbre no resultó fuertemente relacionada con la complejidad, ya que solo en un 50% de los casos se consideró muy relacionada y en el 34% medianamente relacionada (ver Tabla N° 2). Sus niveles son:

- Nivel bajo: alta predictibilidad sobre el desarrollo de los acontecimientos.
- Nivel medio: media predictibilidad sobre el desarrollo de los acontecimientos.
- Nivel alto: baja predictibilidad sobre el desarrollo de los acontecimientos.

Cabe destacar que este indicador ha sido trabajado recientemente por Gabaldón (2010), como variable que podría englobar a otras como la amenaza, la resistencia y el desafío, y que pudiera servir para predecir el incremento en el uso de la fuerza física policial.

Otros indicadores identificados para el criterio de complejidad que no pudieron ser validados por distintas razones son:

f) Cantidades del objeto material del delito: entendida ésta como el volumen de la cosa sobre la cual recae la acción física del delincuente, con exclusión de las personas.

- Nivel bajo: cantidades que puedan ser transportadas físicamente por una o dos personas.
- Nivel medio: cantidades que requieren ser transportadas en un vehículo automotor pequeño.
- Nivel alto: cantidades que requieren ser transportadas por vehículos de carga.

Este indicador, a pesar de haber aparecido constantemente en las consultas a funcionarios y funcionarias policiales, fue descartado en la validación por considerarlo poco relevante, sobre todo al considerarse de manera aislada. Tal vez en conjunto con otros indicadores pueda asociarse con la complejidad.

g) En materia de Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios se obtuvo que algunos indicadores de complejidad, que ameritan coordinación con cuerpos policiales, son el tamaño de la empresa, la cantidad, tipo y vida útil de la mercancía y el nivel de resistencia de los propietarios o encargados de los establecimientos fiscalizados. Estos indicadores no fueron validados por ser muy específicos de un sector, aunque merecen mención para ser considerados al momento de establecer normativas de coordinación con otros entes nacionales que no formen parte de los órganos de seguridad.

h) En la consulta al SEBIN, surgieron tres indicadores adicionales de complejidad, de alto nivel, que son: el alto impacto político-estratégico, interno o externo, que pudiera generar una crisis política, militar, diplomática o económica; el impacto mediático y la incidencia política de carácter nacional que pudieran atribuirse a algunos hechos por la participación de representantes del Estado. Estos no fueron objeto de un análisis profundo y validación, debido a que en el resto de las consultas no se mencionaron y se dificultaba su gradación.

Considerando los elementos conceptuales señalados y los indicadores identificados, pudiera proponerse como definición del criterio de complejidad la siguiente: es la cualidad de la situación que se asocia a la suma de elementos diversos, a la sofisticación delictiva y al nivel de resistencia, que genera riesgos considerables y dificultan su abordaje y control.

6.5. La intensidad

Como se ha señalado con anterioridad, el criterio de intensidad es un criterio de intervención o criterio respuesta ante la situación, de modo que la intensidad de la intervención vendrá a ser gradada dependiendo del nivel de complejidad de la situación. Está establecido en el artículo 53 de la LOSPCPNB en los términos siguientes: “corresponde a los cuerpos de policía municipal las situaciones que requieran intervenciones de baja intensidad, a los cuerpos de policía estatal las situaciones que requieran intervenciones de intensidad media, y al Cuerpo de Policía Nacional las situaciones que requieran intervenciones de alta intensidad. Son indicadores de intensidad los recursos materiales, tecnológicos o de fuerza empleados y cualquier otro indicador que se establezca en el reglamento respectivo”

Así pues, a primera vista es evidente que la intensidad de la intervención está determinada por el uso de la fuerza. El uso progresivo y diferenciado de la fuerza y la intervención de los grupos tácticos o de alto impacto pudieran ser considerados las máximas expresiones de este criterio.

Los indicadores identificados y validados fueron los siguientes:

a) Escala del uso progresivo y diferenciado de la fuerza: establecida en los artículos 2 y 3 de las Normas para el Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza (NUPDF). Se refiere al uso legal de la fuerza policial cuando fuere necesaria, de forma progresiva y diferenciada, y orientada por la afirmación de la vida. Este indicador fue encontrado muy relacionado con la intensidad en el 62% de los casos (ver

Tabla N° 3). Sus niveles son:

- Nivel bajo: situación sostenida en el tiempo que se encuentre entre la intimidación psicológica y violencia verbal de la escala.
- Nivel medio: situación sostenida en el tiempo que se encuentre entre la violencia pasiva y la violencia defensiva.
- Nivel alto: situación sostenida en el tiempo que se encuentre entre la violencia activa y violencia mortal.

Es importante aclarar que la posible gradación de este indicador no excluye la obligación de todos los funcionarios y funcionarias policiales pertenecientes a cualquier cuerpo de policía de manejar con destreza la mencionada escala.

b) Equipamiento y armas especializados: referido a las intervenciones que ameritan el uso de equipamiento y armamento que requieren un entrenamiento especial para su porte y manejo (artículos 5 y 6 de las NDBE; 4, 6 y 11 de las NARCAM). Fue considerado muy relacionado con la intensidad en el 58% de los casos (ver Tabla N° 3). Su gradación se haría de la siguiente manera:

- Nivel bajo: intervenciones que pueden ser realizadas con el equipamiento básico.
- Nivel medio: intervenciones que requieren equipamiento especializado para la protección de los funcionarias, funcionarios y demás personas.
- Nivel alto: intervenciones que requieren equipamiento y armas altamente especializadas.

En este indicador se sintetiza tanto lo que establecen las NEDBE y las NARCAM, como lo recogido en las consultas a nivel nacional, que sugieren que el nivel aumenta del bajo al medio cuando se da una situación que amerita la intervención de grupos de control de reuniones y manifestaciones de las policías estatales; y del medio al alto cuando se hace necesaria la presencia de grupos tácticos. Lo que de cierta manera tributa al criterio de especificidad que será tratado más adelante y tal vez por ello no se obtuvo una mayor asociación del indicador equipamiento y armas con el criterio de intensidad en la validación.

Al igual que sucedió con algunos indicadores de la complejidad, hubo un indicador de intensidad que, a pesar de haberse presentado reiteradamente en las consultas, no fue objeto de validación:

c) Diálogo como medio de solución al conflicto: hace referencia al uso de la conversación como medio de convencimiento/persuasión para controlar la situación.

- Nivel bajo: la situación es controlada recurriendo únicamente al diálogo, sin requerirse otras tácticas o recursos.
- Nivel medio: el diálogo amerita ser acompañado por una mayor presencia ostensiva y disuasiva de la policía.
- Nivel alto: el diálogo amerita ser acompañado por un despliegue ostensivo o disuasivo de gran envergadura.

La razón por la que se decidió excluir este indicador de la validación final se debe a que el mismo está implícito en la escala del uso progresivo y diferenciado de la fuerza, por lo que no tiene utilidad su presentación aislada.

Adicionalmente, sobre el criterio de intensidad se indagó en las consultas cuándo se considera que debe intervenir un grupo táctico, obteniéndose las siguientes respuestas generales:

1. Una vez superadas las capacidades y los medios de las policías municipales y estatales, debe recurrirse al CPNB o a otros organismos nacionales de seguridad, para que intervengan sus grupos tácticos.

2. En situaciones de alta complejidad, por ejemplo: rehenes, secuestro, atrincheramiento con armas tácticas y largas, narcotráfico, delincuencia organizada, etc. que ameritan la intervención de personal especializado, entrenado y capacitado en técnicas y tácticas para enfrentar la situación.

Algunos problemas que los funcionarios y funcionarias policiales consideran que entorpecen la correcta implementación de este criterio se resumen en la falta de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos (equipamiento) óptimos para una intervención efectiva; y la poca capacitación y actualización en el uso de la fuerza, así como de formación de negociadores.

Finalmente, considerando los elementos conceptuales y los indicadores identificados para este criterio, puede definirse la intensidad como la cualidad de la respuesta policial, en términos de la magnitud de la fuerza y recursos empleados, para el control de la situación dada.

6.6. La especificidad

Criterio establecido en el artículo 54 de la LOSPCPNB, en el que se señala que corresponden a los cuerpos de policía municipal las situaciones genéricas, a los cuerpos de policía estatal las situaciones con mayor nivel de especificidad y al CPNB las situaciones de alta especificidad. La misma Ley señala como indicadores de este criterio, el nivel de experticia requerido como consecuencia de la

modalidad, organización o multiplicidad de implicaciones, lo que sugiere que es un indicador de intervención. Así entonces, ante situaciones más específicas se deberán hacer intervenciones más especializadas. Cabe mencionar que el término experticia es un venezolanismo que significa pericia, más específicamente se refiere a la prueba realizada por peritos. La pericia se refiere principalmente a la experiencia y habilidad en una ciencia o arte (DRAE, 2001).

Las referencias normativas de especificidad para el CPNB están en los artículos 37 y 39 de la LOSPCPNB; las de las Policías Estadales en el artículo 43, referidas al control de reuniones y manifestaciones; y las de las Policías Municipales en el artículo 46, concernientes a la materia administrativa y protección vecinal. Es importante definir “materia administrativa” dentro de las atribuciones de la policía; y establecer si “protección vecinal” se refiere al servicio de policía comunal;

También es relevante establecer claramente, en los futuros instrumentos normativos, que el servicio de policía comunal (art.49) deben prestarlo primordialmente los municipios por representar el ente político-territorial más básico y reducido en extensión. Otro referente normativo se puede encontrar en las Normas Relativas a los Procedimientos Policiales Ordinarios y Extraordinarios –NPPOE– que en su artículo 2, distingue entre procedimientos policiales ordinarios y extraordinarios y los define así:

Los procedimientos policiales ordinarios: Son actuaciones cotidianas, sistemáticas y coordinadas realizadas por los funcionarios y funcionarias policiales, que se ejecutan en situaciones de baja complejidad, para preservar un ambiente de paz y tranquilidad en el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas.

Los procedimientos policiales extraordinarios: Son actuaciones eventuales, sistemáticas y coordinadas realizadas por los funcionarios y funcionarias policiales, que requieren una mayor atención y especialización, porque traspasa las propias capacidades, habilidades y competencias, obligando así la intervención coordinada de varios organismos de acuerdo a los criterios establecidos por la ley. Igualmente corresponden a los procedimientos policiales extraordinarios, todos aquéllos que se producen en situaciones de eventos multitudinarios, desastre o emergencia, donde la capacidad de respuesta de los organismos de atención primaria es sobrepasada (República Bolivariana de Venezuela, 2010)

Debe destacarse que es imposible que la norma pueda recoger la totalidad de las situaciones que afronta la policía, por lo que los referentes normativos deben considerarse de manera enunciativa.

Ahora bien, los indicadores identificados en las consultas relacionadas con el criterio de especificidad fueron los siguientes:

a) **Procedimientos policiales ordinarios y extraordinarios:** Los procedimientos policiales ordinarios suponen actuaciones cotidianas y los extraordinarios actuaciones eventuales, que ameritan una mayor atención y especialización. En el 73% de los casos (ver Tabla N° 4) se consideró que este indicador está muy relacionado con la especificidad. Sus niveles de gradación serían los siguientes:

- Nivel bajo: La intervención se encuadra dentro de un procedimiento ordinario. Respondería a una situación de baja complejidad.
- Nivel medio: Procedimiento ordinario que deviene en extraordinario. Respondería a una situación de complejidad media.
- Nivel alto: procedimiento extraordinario que amerita mayor atención y especialización. Respondería a una situación de alta complejidad.

b) **Intervención de personal o grupos especializados:** entendiéndose por personal o grupos especializados aquellos con un alto conocimiento, capacidades, habilidades y pericia en áreas específicas del servicio de policía. Este indicador fue una constante en las consultas realizadas y fue considerado en el 88% de los casos (ver Tabla N° 4) como muy relacionado con el criterio. Sería gradado de la siguiente manera:

- Nivel bajo: no se requiere la intervención de personal o grupos especializados.
- Nivel medio: intervención de personal o grupos que ameritan cierta especialización, responde a situaciones de mediana complejidad.
- Nivel alto: intervención de personal o grupos con entrenamiento, habilidades y conocimientos altamente especializados, responde a situaciones de alta complejidad.

Se mencionaron algunas situaciones que requerirían una intervención con altos niveles de experticia para su control, ameritando la coordinación con cuerpos de seguridad especializados del Estado, por ejemplo, situaciones en las que haya presencia de artefactos explosivos; los comisos y las situaciones en estados fronterizos, donde se ha necesitado la intervención de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; que se configuran como ejemplos de alta especificidad.

La definición que se propone para este criterio, considerando sus elementos conceptuales y los indicadores descritos, es la siguiente: la cualidad de la respuesta policial que amerita conocimientos y habilidades especiales, en determinadas materias, para el control de la situación dada.

7. CONCLUSIONES

7.1. Generales

1. A pesar de existir una Ley destinada a normar los procesos de coordinación ante la actuación concurrente de diferentes organismos de seguridad, ésta no ha sido debidamente implementada. Los resultados del estudio arrojaron que no existe una comunicación real entre los diferentes cuerpos policiales y que el protagonismo es una de las razones principales para no respetar los preceptos establecidos en dicha normativa.

2. La finalidad de los criterios y niveles de actuación policial es servir como herramienta útil para distribuir competencias y mejorar la coordinación entre los distintos cuerpos policiales. Sin embargo, su interpretación inadecuada podría convertirlos en un obstáculo para la prestación eficiente del servicio de policía, o ser usados como excusas para dejar de actuar en determinados casos. Es por ello que durante la investigación se insistió en trabajar de la mano con funcionarios policiales, jefes de operaciones y expertos en materia policial. En este sentido, se han recogido las siguientes observaciones:

2.1. La flagrancia, la persecución de un sospechoso que trasciende el territorio y el socorro en situaciones de emergencias o desastres, se consideran como grandes excepciones a los criterios analizados, porque bajo ninguna circunstancia se debe dejar de prestar el servicio en estos casos. En este caso se aplica claramente el principio de proximidad: la tarea debe asumirla el cuerpo que esté más cercano a la situación.

2.2. Cuando frente a una situación, que constituye materia de competencia concurrente, diversos cuerpos policiales se hacen presentes o reclaman capacidad para intervenir, debe asumir la coordinación de las actuaciones de manera ascendente (principio del orden ascendente) el cuerpo que posea mayor capacidad y medios, en este orden progresivo: policías municipales, estatales y nacional; debiendo el resto de los cuerpos de policía presentes ponerse a disposición del que asume la coordinación para cooperar con el mismo.

En resumen, cualquier cuerpo policial debe actuar en la atención temprana del conflicto o situación que se trate, independientemente de su complejidad, extensión o repercusión, al tiempo que deberá informar y requerir la participación de los cuerpos policiales más próximos en orden ascendente cuando la situación rebase sus posibilidades.

7.2. Sobre los criterios de intervención e indicadores

Los criterios son las 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 el continuo de una escala que define: bajo, medio y alto.

En cuanto a los indicadores de criterio presentados, es importante advertir que son modelos ideales y abstractos y su interpretación no debe proceder de forma aislada, ya que en la realidad difícilmente se presentan de manera pura, separada o independiente. En este sentido, para su regulación, la capacidad y medios son complementos importantes de contextualización, sobre todo para definir las competencias para la intervención policial. Es por ello que los indicadores de criterio y su gradación por niveles deberán plantearse de manera normativa-prescriptiva, ya que su razón de ser más que puramente conceptual o teórica, es instrumental y apunta a definir las actuaciones de las distintas policías en casos de competencia concurrente.

Los criterios de territorialidad y complejidad son expresiones de la situación que requieren intervención policial, en cambio la intensidad y la especificidad son criterios que describen a la intervención policial que debe corresponder proporcionalmente a la situación. Esta conclusión es producto de una lectura exegética de la ley, mediante la cual los indicadores de los criterios de intensidad y especificidad refieren sólo a la intervención de las policías, mientras que los de territorialidad y complejidad aluden al carácter de la situación. También es derivada del análisis y de las discusiones sobre los resultados de las distintas consultas realizadas con especialistas y directores generales y de operaciones de los cuerpos policiales.

1. Territorialidad

El criterio de territorialidad se refiere al ejercicio de la función dentro de determinado territorio, donde cada cuerpo policial limitará sus capacidades y medios para el desarrollo y alcance de sus atribuciones. En caso de no estar disponible un servicio policial determinado, debe asumir la tarea el cuerpo que esté inmediatamente más cercano.

2. Complejidad

El criterio de complejidad es la cualidad de la situación que se asocia a la suma de elementos diversos, a la sofisticación delictiva y al nivel de resistencia, que puede generar altos riesgos y dificultar su abordaje y control.

La complejidad de la situación es el parámetro para medir a los criterios de intervención (intensidad y especificidad). A mayor complejidad de la situación, mayor intensidad y/o mayor especificidad de la intervención policial. Es decir, la complejidad es un criterio-indicador de la intensidad y la especificidad.

3. Intensidad

El criterio de intensidad es la cualidad de la respuesta policial, en términos de uso de la fuerza y recursos empleados, para el control de la situación dada; y será gradado dependiendo del nivel de complejidad de la situación.

4. Especificidad

El criterio de especificidad es la cualidad de la respuesta policial que utilizará conocimientos y habilidades especiales, en determinadas materias para el control de una situación dada. Ante situaciones más específicas se deberán hacer intervenciones más especializadas. La capacidad se encuentra estrechamente vinculada a este criterio por la necesidad de conocimiento y destreza en materias especiales. Respecto a los medios debe suponerse que son requeridos recursos muy especializados a medida que aumenta el nivel de especificidad de la intervención requerida.

Finalmente, se considera que los criterios y niveles de actuación policial establecidos sistemáticamente en la LOSEP-CPNB tienen antecedentes, si bien dispersos, en los principios del DFLCSC. Ambos instrumentos normativos no se encuentran en contradicción ni son antagónicos.

8. RECOMENDACIONES

- Establecer protocolos flexibles de actuación que contemplen el deber de una mínima coordinación e información entre los distintos cuerpos, especialmente en los casos de trascendencia territorial, donde sería importante regular un número máximo de horas para notificar la actuación de un cuerpo de policía, que se encuentra fuera de su ámbito político territorial, al cuerpo de policía competente .
- Definir protocolos de actuación relacionados con el proceso de aprehensión, cuando éste ocurre fuera de los límites territoriales del cuerpo policial que lo efectúa; así como el rol de las policías competentes territorialmente en este tipo de casos.
- Regular la actuación de los cuerpos de policía, con relación al cumplimiento de órdenes emanadas de los órganos pertenecientes al sistema de administración de justicia (Tribunales y MP). Específicamente en los casos en que tales instrucciones son contrarias a la competencia territorial de los cuerpos policiales, tanto estatales como municipales. En este mismo sentido es importante informar institucionalmente tales criterios a los respectivos organismos del sistema de administración de justicia.
- Definir claramente el rol que deben cumplir los cuerpos de policías municipales, estatales y Nacional, en cuanto al servicio de policía comunal.
- Establecer en la normativa que en casos de procedimientos de delitos no flagrantes, es obligación legal no traspasar los límites territoriales y se debe entregar el caso al cuerpo de policía que corresponda.
- En cuanto al criterio territorialidad es oportuno definir a quién le corresponde la custodia de vías terrestres y determinadas edificaciones públicas.
- Crear un espacio de intercambio policial en los distintos entes políticos territoriales conformado por personal policial de los diferentes cuerpos. Entre sus principales funciones se encuentra la de garantizar la comunicación permanente entre ellos, así como el diseño de los planes de patrullaje, en especial en donde confluyen los cuerpos de policía de los diversos ámbitos político territoriales.

Referencias

Achkar, Soraya y Amaylin Riveros (2007). La consulta nacional sobre la reforma policial en Venezuela. Una propuesta para el diálogo y el consenso. Comisión Nacional para la Reforma Policial, Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Cultura.

Alvarado, A. (2009). La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina, *El Cotidiano*, vol. 24, 153, enero-febrero, 2009, pp. 63-72. Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, Distrito Federal, México.

Banton, W. y Brodeur, J. (2011). Police. Encyclopædia Britannica. Encyclopædia Britannica Online. [On line, consultado el 01/07/2011] Disponible en: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/467289/police>

Chalom, M.; Léonard, L.; Vanderschueren, F. y Vézina, C. (2001). Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

Consejo General de Policía (2010). Practiguía Pasos y Huellas, Manual de Procedimientos Policiales.

De Mesquita, P. (2005). Asociaciones Público-Privadas para la reforma policial en Brasil: Instituto de Sao Paulo contra la violencia, en Dammert, L. y Bailey, J. (2005). Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos. D. F., México: Siglo XXI Editores. [On line] Disponible en: http://books.google.es/books?hl=es&lr=lang_es&id=kXVucYlQ5xwC&oi=fnd&pg=PT106&dq=policia+do+brasil&ots=mCysuDzqv0&sig=caZG6N2TIUZCTA7CTZ_xav9MFhw#v=onepage&q&f=true

Gabaldón, Luis Gerardo (1989) Hacia un modelo de desempeño de las agencias formales de control social, Revista Cenicpec, 12, pp.35-51.

Gabaldón, Luis Gerardo (2010) Incertidumbre y uso de la fuerza física en el trabajo policial. Revista Brasileira de Segurança Pública: 32-48. Año IV, N°6, febrero/marzo. Foro Brasileño de Seguridad Pública. [On line] Disponible en: <http://www2.forumseguranca.org.br/node/23807>

Garrido, L. (s/f). Territorialidad del Derecho Penal. [On line] Disponible en: www.bibliojuridica.org/libros/2/693/20.pdf

López, E. (2000). La policía en México: función política y reforma. [On line] Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>

Otamendi, D. (2008). Conformación del territorio y la territorialidad. Trabajo presentado para Seminario II de la carrera de Ingeniería en la Universidad Nacional Experimental de la Fuerza Armada, núcleo Miranda. [On line] Disponible en: <http://doom.obolog.com/territorio-territorialidad-133670>

Pereira, A. (2008). Reforma policial y derechos humanos en Brasil: la dimensión internacional. Araucaria, 20, pp. 155-174. [On line] Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=28212043008>

Real Academia Española (2001) Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Tomos I y II. Madrid.

República Argentina (2010). **Decreto 1993/2010 mediante el cual se crea el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.**

República Argentina (2006) Ley N° 13.482. Ley de unificación de las normas de organización de las policías de la provincia de Buenos Aires

República Argentina (1998) **Ley del Sistema de Seguridad Pública Provincial, N° 12.154.**

República Argentina (1992) **Ley N° 24.059. Ley de Seguridad Interior.**

República Bolivariana de Venezuela (2011) **Decreto con valor y fuerza de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, N° 8.096. G.O. Extraordinaria N° 6.020.**

República Bolivariana de Venezuela (2010) **Normas relativas a los procedimientos policiales ordinarios y extraordinarios. G.O.39.433**

República Bolivariana de Venezuela (2010) **Normas relativas a la dotación y equipamiento básico y especializado de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales. G.O. 39.415.**

República Bolivariana de Venezuela (2010) **Decreto N° 7.453, mediante el cual la Dirección Nacional de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP), una vez publicado el presente Decreto, será el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN). G.O.39.436.**

República Bolivariana de Venezuela (2009) **Normas y principios para el Uso Progresivo y Diferenciado de la**

Fuerza Policial por parte de los funcionarios y funcionarias de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales. G.O. N° 39.390

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.** G.O. 39.332.

República Bolivariana de Venezuela (2009) **Ley del Estatuto de la Función Policial.** G.O. 5.940.

Saín, M. (1998) Democracia, Seguridad Pública y Policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires. CELS, Argentina.

Sozzo, M. (2011). Comunicación personal. Consulta vía correo electrónico 08 de junio de 2011.

Toval, M. (2007). Sistema de seguridad español y modelos policiales comparados en Fundamentos de investigación criminal. Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, pp. 17-38, Madrid

Tudela, P. (2006). Informe Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana-Argentina: Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1 Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay. Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo.

Yáñez, J. (1999). Policía Mexicana. D.F., México: Plaza y Valdés Editores, S. A. de C. V.

Zaverucha, J. (2008). La militarización de la seguridad pública en Brasil. Nueva Sociedad, 213, enero-febrero de 2008, pp. 128-146.

ANEXO N°1

INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN DE INDICADORES DE LOS CRITERIOS DE ACTUACIÓN POLICIAL Y SUS NIVELES (arts. 50 al 54, LOSPCPNB)

Reunión con altos rangos policiales, 23-09-2011

La presente consulta tiene por objeto afinar la distinción entre criterios y niveles de actuación en los cuerpos de policía, cuando se trata de competencias concurrentes. La opinión policial es muy importante. Como producto de las diversas consultas realizadas hasta ahora con funcionarios y funcionarias policiales, se han identificado elementos que facilitan la conceptualización de los cuatro criterios de actuación establecidos en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB). También se han identificado indicadores asociados a los criterios de complejidad, intensidad y especificidad, así como algunas excepciones al criterio de territorialidad. Ahora queremos validar estos elementos mediante esta consulta, dirigida a personal con nivel estratégico y táctico en los diversos cuerpos de policía del país.

Le agradecemos leer con cuidado la siguiente situación y, posteriormente, indicarnos la relevancia de determinados elementos allí mencionados para los diversos criterios de actuación indicados en la ley. Esta consulta apunta a una construcción colectiva con experiencia policial, sin que pretenda evaluar conocimientos o desempeño entre quienes responden, y por ello es confidencial y no hay respuestas correctas o incorrectas.

Situación

Una comisión policial integrada por dos funcionarios se encuentra patrullando en su unidad y observa que dentro de una casa de empeño, denunciada en varias oportunidades por supuestas transacciones con divisas extranjeras y lavado de dinero, unos sujetos con los rostros cubiertos están apuntando a varias personas con armas de fuego. Al acercarse ven una camioneta tipo van estacionada y encendida cerca de la salida del establecimiento, aparentemente ocupada por dos personas aunque no logran determinar si hay más ocupantes y si también están armados. Los sujetos de la camioneta, al darse cuenta que hay policías cerca, reaccionan con disparos. Los funcionarios rápi-

damente responden también disparando. Luego, uno de los sujetos que se encontraba dentro de la casa de empeño grita que tiene un grupo de rehenes y exige el retiro de la policía y cesa el fuego. Ante esta situación, los funcionarios informan a la central lo que está sucediendo y requieren apoyo.

En los minutos siguientes llegan tres unidades policiales más y se comienza a despejar y acordonar la zona, mientras llegan funcionarios con equipamiento especializado y un negociador.

Por favor indique su apreciación marcando con una x en la casilla que mejor refleja su opinión:

Complejidad

Considerando que la complejidad está asociada al riesgo, a la suma de elementos diversos y a la sofisticación delictiva ¿Qué tan compleja le parece la situación antes descrita?

Nada ___ Poco ___ Medianamente ___ Mucho ___

¿Qué tanto considera usted que las “transacciones con divisas extranjeras y lavado de dinero” hacen que la situación sea compleja?

Nada ___ Poco ___ Medianamente ___ Mucho ___

¿Qué tanto considera usted que la presencia de varias víctimas y victimarios hace que la situación sea compleja?

Nada ___ Poco ___ Medianamente ___ Mucho ___

¿Qué tanto considera usted que la presencia de sujetos que apuntan con armas de fuego a otros hace que la situación sea compleja?

Nada ___ Poco ___ Medianamente ___ Mucho ___

¿Qué tanto considera usted que la dificultad para determinar el número de ocupantes de la camioneta y si están o no armados hace que la situación sea compleja?

Nada ___ Poco ___ Medianamente ___ Mucho ___

¿Qué tanto considera usted que la presencia de rehenes hace que la situación sea compleja?

Nada ___ Poco ___ Medianamente ___ Mucho ___

Intensidad

Considerando que la intensidad está asociada a la fuerza y los recursos requeridos para controlar la situación ¿Qué tan intensa le parece intervención policial en la situación antes descrita?

Nada ___ Poco ___ Medianamente ___ Mucho ___

¿Qué tanto considera usted que los disparos efectuados por la policía hacen que la intervención policial sea intensa?

Nada ___ Poco ___ Medianamente ___ Mucho ___

¿Qué tanto considera usted que el uso de equipamiento especializado hace que la intervención policial sea intensa?

Nada ___ Poco ___ Medianamente ___ Mucho ___

Especificidad

Considerando que la especificidad está asociada a la experticia y conocimiento requeridos para controlar una situación ¿Qué tan especializada le parece la intervención policial en la situación antes descrita?

Nada ___ Poco ___ Medianamente ___ Mucho ___

¿Qué tanto considera usted que el apoyo policial solicitado para controlar la situación descrita hace que la intervención policial sea especializada?

Nada ___ Poco ___ Medianamente ___ Mucho ___

¿Qué tanto considera usted que la presencia del negociador hace que la intervención policial sea especializada?

Nada ___ Poco ___ Medianamente ___ Mucho ___

Territorialidad

Considerando que la territorialidad está asociada al ejercicio de competencias policiales dentro de la jurisdicción correspondiente a cada cuerpo policial ¿Cree usted que las siguientes situaciones representan excepciones a este criterio?

Casos de flagrancia fuera del ámbito político territorial correspondiente.

Sí ___ No ___

Persecución que trasciende el ámbito político territorial correspondiente.

Sí ___ No ___

Auxilio o socorro fuera del ámbito político territorial correspondiente.

Sí ___ No ___

¿Desea agregar algo o hacer algún comentario con relación a este cuestionario y esta consulta? Por favor indíquenos:

Muchas gracias por su colaboración. Apreciamos su tiempo y dedicación para llenar este cuestionario.

ANEXO N° 2

GRADO DE CONSENSO SOBRE PERTINENCIA DE INDICADORES DE DIVERSOS CRITERIOS DE INTERVENCIÓN POLICIAL.

Reunión con altos rangos policiales, 23-09-2011

TABLA N° 1. DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS DE EXCEPCIONES AL CRITERIO DE TERRITORIALIDAD

Excepción	Si	No	Total
Flagrancia	19	7	26
	73	26,9	100
Persecución del sospechoso	18	8	26
	69,23	30,77	100
Auxilio o Socorro	17	9	26
	65,3	34,6	100

Fuente: Elaboración propia

TABLA N° 2. DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS DE RELACIÓN DE SITUACIÓN E INDICADORES CON EL CRITERIO DE COMPLEJIDAD

Indicador	Nada	Poco	Medianamente	Mucho	Total
Qué tan compleja parece la situación	-	-	5	21	26
	-	-	19,2	80,7	100
Delitos no convencionales	2	7	8	9	26
	7,6	26,9	30,7	34,6	100
Cantidad de sujetos involucrados	-	-	4	22	26
	-	-	15,3	84,6	100
Violencia	-	-	4	22	26
	-	-	15,3	84,6	100
Incertidumbre	-	4	9	13	26
	-	15,3	34,6	50	100
Rehenes	-	-	4	22	26
	-	-	15,3	84,6	100

Fuente: Elaboración propia

TABLA N° 3. DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS DE RELACIÓN DE INTERVENCIÓN E INDICADORES CON EL CRITERIO DE INTENSIDAD

Indicador	Nada	Poco	Medianamente	Mucho	Total
Qué tan intensa parece la intervención	- -	2 7,6	11 42,3	12 46,1	25 96,1
Uso de la fuerza	1 3,8	- -	9 34,6	16 61,5	26 100,00
Equipamiento especializado	1 3,8	4 15,3	6 23	15 57,6	26 100,00

Fuente: Elaboración propia

TABLA N° 4. DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIA DE RELACIÓN DE INTERVENCIÓN E INDICADORES CON EL CRITERIO DE ESPECIFICIDAD

Indicador	Nada	Poco	Medianamente	Mucho	Total
Qué tan especializada parece la intervención	- -	- -	7 26,9	17 65,3	24 92,3
Procedimiento ordinario o extraordinario	- -	1 3,8	6 23	19 73	26 100
Grupos especializados	1 3,8	- -	2 7,6	23 88,4	26 100

Fuente: Elaboración propia



➔ MECANISMOS DE SUPERVISIÓN DE LA POLICÍA Y PRÁCTICAS SUBCULTURALES.



- ▶ *Andrés Antillano, Director-Coordenador*
- ▶ *Alejandra Acuña, Investigadora.*
- ▶ *Cbelina Sepúlveda, Investigadora*
- ▶ *Ivan Pojomovsky, Investigador.*

Resumen:

Se exponen y discuten los principales hallazgos sobre mecanismos de supervisión y control en policías del Área Metropolitana de Caracas, de acuerdo a un estudio de campo realizado por los autores durante la primera mitad del año 2011. Los mecanismos y procedimientos de supervisión internos a la policía (indicadores de desempeño, supervisión de superiores jerárquicos, registro de actividades, entre los principales) se caracterizarían por la falta de correspondencia con la naturaleza de la actividad policial, por lo que terminan siendo inoperantes para conocer esta actividad y sus resultados. Por otra parte, los policías les oponen un conjunto de prácticas subculturales que reducen y neutralizan sus efectos, permitiendo que los supervisados puedan definir, y en último término controlar, los resultados del proceso de supervisión. En cuanto a las instancias de control externo, se hace especial énfasis en la valoración por parte los policías del papel de la comunidad en la actividad policial, siendo ésta usada como retórica legitimadora del poder policial, a la vez que percibida como fuente de interferencia de este mismo poder. Se incorporaron recomendaciones para la formulación de políticas públicas para la medición y evaluación del desempeño policial, así como para la implementación de los Comités Ciudadanos de Control Policial, en tanto instancia ciudadana de participación en el control externo de la policía.

Introducción

Este trabajo presenta los principales hallazgos del proyecto de investigación “Cultura policial, desempeño y control externo”, realizado entre febrero y junio del 2011 en las policías del Área Metropolitana de Caracas. El objetivo de la investigación fue identificar creencias, actitudes, valores y normas informales sostenidas dentro de la organización policial, vinculadas con el desempeño, la supervisión interna y el control externo en las policías que operan en el Área Metropolitana de Caracas, para así contribuir a la elaboración de las resoluciones ministeriales sobre desempeño policial y sobre control externo de la Policía.

El proceso de reforma de la policía venezolana, en marcha desde 2006, implica construir mecanismos que acrecienten la gobernabilidad democrática de los cuerpos policiales, tanto por la vía de los procesos de rendición de cuenta a la sociedad, como en el desarrollo de mecanismos eficaces para el control, medición y evaluación de la actividad cotidiana de los policías. Sin embargo, estas reformas institucionales tradicionalmente chocan con resistencias culturales que revierten, reorientan y anulan los esfuerzos de cambio (Chan, 1997). En tal sentido, nos propusimos estudiar los mecanismos de control y supervisión de la policía, tanto en sus instancias externas (la actuación de la fiscalía, de los órganos políticos de adscripción de las policías y sobre todo, de la comunidad) como internas (indicadores de evaluación del desempeño, la supervisión directa de los oficiales superiores, las instancias encargadas de detectar e investigar las desviaciones, etc.), así como las prácticas subculturales¹ presentes en la actividad policial que de algún modo interactúan con estos dispositivos. Los resultados de este estudio pretenden aportar recomendaciones para la formulación de políticas (resoluciones, manuales, etc.) de medición y evaluación del desempeño policial, así como para la implantación de los Comités Ciudadanos de Control Policial, previstos en la Ley del Estatuto de la Función Policial como instancias de participación ciudadana para la supervisión de los cuerpos policiales.

Se siguieron tres estrategias metodológicas. En primer lugar, se inventariaron los indicadores usados por las policías del Área Metropolitana de Caracas y por las policías estatales de los dos estados más cercanos, así como las estrategias previstas para participación de la comunidad y rendición de cuenta externa. Para reconstruir estos indicadores y conocer las dinámicas de participación de la comunidad, se realizaron visitas, entrevistas a cuadros gerenciales encargados de estas tareas, revisión de materiales documentales y observaciones de actividades. Estas actividades se realizaron entre febrero y marzo de este año.

La segunda estrategia metodológica fue la realización de grupos focales con funcionarios de distintas jerarquías de diversas policías próximas a Caracas. Estos se dirigían a conocer opiniones, actitudes y valoraciones de los policías en torno a la rendición de cuenta externa, la relación con la comunidad y la constitución de los Comités Ciudadanos de Control Policial. Se realizaron tres grupos focales, organizados de acuerdo a los rangos de los participantes, de forma que un grupo correspondió a los oficiales operativos, un segundo reunió a encargados de responsabilidades tácticas, y un tercero a cuadros gerenciales. Esta diferenciación respondió a la premisa de que cada categoría o nivel de funcionarios, en atención a las tareas que desempeña, podría tener una valoración distinta de la rendición de cuenta externa.

La tercera estrategia metodológica fue la observación de campo, de corte etnográfico, de las actividades de funcionarios policiales. Se trató de observaciones no estructuradas, que se orientaron a detectar patrones de actividades y esquemas intersubjetivos asociados a la actividad policial. Se llevaron registros de campo que luego fueron transcritos. En el texto, se hará referencia a las observaciones usando el día en que fueron recogidas.

¹ Por razones de espacio no discutiremos qué entendemos como subcultura o prácticas subculturales dentro de la policía. Para un resumen de esta discusión, ver Chan, 1997; Manning, 2007 y Skolnick, 1994)

Para este trabajo de campo se escogieron tres policías del Área Metropolitana de Caracas, en atención a la accesibilidad, las posibilidades de generalización ideográfica y el valor heurístico estimado. Se estudiaron dos policías municipales y 2 grupos de patrullaje de la Policía Nacional Bolivariana. Los servicios escogidos eran diversos: una brigada que forma parte del Dispositivo Bicentenario de Seguridad (plan que articula distintas intervenciones y cuerpos de seguridad, coordinado por el Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia) y que cubre zonas de barrios populares y urbanizaciones de clase media, tres grupos que realizan patrullaje en zonas de barrio de alta conflictividad, y un grupo destacado para la custodia y patrullaje en el área central de la ciudad.

Las observaciones iniciaron de manera sistemática el 18 de marzo y se llevaron a cabo durante 9 semanas, comprendiendo más de 300 horas de observación de campo. El equipo estuvo compuesto por cuatro investigadores. Las observaciones se hicieron en pareja o en solitario, dependiendo la disponibilidad del equipo y la complejidad de la tarea. El análisis se hizo a partir de categorías construidas de acuerdo a los datos y a las dimensiones previstas en el proyecto. Se atendió a los mecanismos y dinámicas internos y externos relacionados con la supervisión y control de la policía, y a las prácticas, percepciones, creencias y actitudes de los policías que actúan como tamiz intersubjetivo que reorientan, resignifican o neutralizan sus efectos.

LOS MEDIOS DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DEL TRABAJO POLICIAL

Podría diferenciarse en los mecanismos de supervisión y control del desempeño de los funcionarios policiales, entre aquellos que son internos a la organización policial, y los que proceden de fuentes y actores externos. Entre los primeros se pueden contar los indicadores formales que miden la actividad policial, la actividad de los supervisores, instancias internas como la Oficina de Control de la Actuación Policial y los mecanismos de registro de actividades. Los segundos estarían representados, principalmente, en los fiscales de derechos fundamentales, en las autoridades políticas, y en la “comunidad” como constructo amplio e indefinido.

Los mecanismos internos que pudimos observar en las distintas policías estudiadas se caracterizan por atender aspectos formales y exteriores a la actividad policial, en su “apariencia” o formalidad (procedimientos formales, presencia, etc.), generalmente dejando de lado otros aspectos más sustantivos y más sensibles a relacionarse con malas prácticas del trabajo policial. Esto los convierte en “ciegos” frente a las características del trabajo policial, marcado por la versatilidad, la discrecionalidad y bajo grado de estructuración, la incertidumbre e impredecibilidad de sus resultados, y la flexibilidad y plasticidad. La actividad policial resulta refractaria a los métodos formales y estandarizados de control y supervisión.

Por otra parte, estos mecanismos dependen excesivamente de la información que los mismos supervisados estén dispuestos a proporcionar y enfatizan en productos y resultados, siendo poco sensible para identificar y controlar los procesos. En suma, no existe equivalencia entre los medios de supervisión, marcados por el formalismo y la rigidez, y la actividad policial.

Este heteromorfismo entre actividad policial y mecanismos de supervisión, que atenta contra la efectividad de estos, promueve que los supervisores se valgan como compensación de medios informales, como el respeto o autoridad moral, la confianza o lealtad que logren entre sus subordinados o la distribución de premios y castigos informales, para lograr acatamiento y algún grado de control efectivo.

Los mecanismos externos, menos vulnerables a la manipulación de los policías, son vistos con rechazo y se le restringe su capacidad de escrutinio. Además, no están exentos de rigidez y formalismo.

Los indicadores de gestión.

A pesar de su heterogeneidad, los indicadores de gestión usados por las policías observadas tienen en común:

1. El énfasis exclusivo en productos inmediatos de la actividad policial. Con la excepción de la medición de tiempo de respuesta que prevé una de las policías municipales, la totalidad de indicadores miden productos de la actividad policial, sin atender a los procesos policiales o a los resultados e impacto de estas actuaciones².

Que la evaluación del desempeño individual y agregado descansa de forma exclusiva en productos controlados por los funcionarios policiales (número de arrestos y decomisos, número de verificaciones, etc.) otorgan un alto control de estos sobre los resultados de la medición, pero a la vez genera ritualismo (al centrarse exclusivamente en los productos sin atender a los problemas sobre los que se busca intervenir), formalismo (al orientar a los funcionarios a cumplir determinadas “cuotas” requeridas o percibidas como adecuadas de cara a los supervisores) y disminuye la calidad de los productos (sin atender a estándares legales o de eficacia).

2. La fuente predominante de los indicadores son los registros producidos por los propios funcionarios. En la mayoría de los casos, los indicadores son alimentados por información suministrada por aquellos cuyo desempeño es ponderado. Esto a través de dos formas principales: las actas policiales, registros diarios y otros reportes elaborados por los mismos funcionarios, y por medio del registro de comunicaciones radiofónicas. Aunque algunas policías prevén otras fuentes, como reportes de superiores jerárquicos o de la comunidad, éstas son percibidas como poco confiables por los funcionarios, sea por excesivamente discrecionales y arbitrarias, como en el caso de las evaluaciones realizadas por los superiores, o por falta de conocimiento de la naturaleza de la actividad policial o intervención de intereses extraños a ésta, en el caso de reportes de actores comunitarios.
3. Los indicadores tienden a sobre-representar como índice del buen desempeño policial actuaciones que implican algún tipo de adjudicación legal (arrestos, multas, decomisos) o prácticas orientadas a la detección de infractores (verificaciones personales y de vehículos, etc.). En todas las policías, el mayor número de indicadores de desempeño policial evalúan comporta-

.....
² Si bien dos de las policías municipales estudiadas han implementado la aplicación de instrumento de evaluaciones por parte de los usuarios, los denunciantes en uno de los casos y actores comunitarios claves en el otro, o llamadas telefónicas a personas que han sido atendidas, estas mediciones parecendrígas más bien a evaluar la satisfacción subjetiva del público con el servicio que a conocer los resultados finales de las actuaciones.

mientos policiales de orden legalistas, dirigidos a detectar o reprimir infracciones, especialmente infracciones penales. Este énfasis contraviene el carácter más bien “vigilante” (ver Wilson, 1973) que muestran las policías observadas, en las que frecuentemente se recurre a la adjudicación legal sólo como último recurso, como medio de coacción y disuasión, o por intereses tácticos. Por otro lado, generan hiper-reactividad, al incrementar procedimientos que pueden vulnerar derechos y de dudosa eficacia (verificaciones, cacheos, “retenciones”).

Pese a mantenerse la primacía de indicadores legalistas, muchas policías incorporan indicadores que fomentan otras prácticas. Así, actividades de proximidad, como reuniones y charlas con vecinos, detecciones de quejas sobre servicios públicos, o el uso crecientes en algunas policías municipales de sanciones administrativas para incivildades y violaciones de ordenanzas municipales (que, si bien se mantienen dentro del marco legalista, se orientan más a infracciones administrativas que penales), refieren posiblemente al incremento del interés por asuntos distintos a la lucha contra el delito, prevaleciente hasta ahora.

4. Los indicadores no tienen impacto significativo en la carrera de los funcionarios, en la evaluación global de la organización. Tampoco retroalimentan la toma de decisiones. En la mayor parte de las policías consultadas, la evaluación de desempeño se considera sólo para menciones honoríficas y algunos reconocimientos materiales, de acuerdo a la posición obtenida dentro de un cuadro de méritos. Sin embargo, estas calificaciones no parecen repercutir en promociones y mejoras institucionales estables. Las decisiones sobre carrera institucional recurren a consideraciones no vinculadas directamente con el desempeño (años de antigüedad, estudios formales, pruebas psicotécnicas), o a evaluaciones de los superiores, percibidas por los funcionarios como excesivamente subjetivas y arbitrarias.

Tampoco se encuentran indicios de un procesamiento de la información para mejorar el desempeño agregado. Sólo en dos policías se pudo constatar sistemas de monitoreo y retroalimentación, relacionados con distintas versiones del Compstats, que suponen el uso de los indicadores para reorientar los servicios policiales.

SUPERVISIÓN DE SUPERIORES.

Las policías observadas funcionan, al menos formalmente, como una estructura altamente jerarquizada, de modo que todo funcionario es supervisado por otros funcionarios de mayor rango. Esta jerarquización se expresa en que, pese a que no es inusual la existencia de vínculos de camaradería y trato amigable entre supervisores y subordinados, hay una relación desigual y unívoca de poder, en que el supervisor puede decidir, evaluar y ordenar a los subordinados, mientras estos deben acatar, aun cuando se les permita disentir.

Las tareas de supervisión implican planificación, coordinación, asignación de tareas y responsabilidades, motivación, comando, monitoreo, evaluación, resolución de problemas operativos, distribución de recompensas y sanciones informales, intermediación entre funcionarios, tanto superiores como con el resto de la institución. Su desempeño está íntimamente relacionado con actividades operativas, y descansa (dependiendo del cuerpo y del tipo de actividad) en funcionarios con mandos medios o incluso en oficiales de niveles gerenciales.

La necesidad de supervisión es planteada a partir de la desconfianza de los superiores hacia sus subalternos, quienes son percibidos como proclives a prácticas desviadas o a evadir sus responsabilidades.

Be afirma que el secreto para un mejor desempeño policial es la supervisión constante, “no vayas a creer, aquí no hay ninguno que no tenga la mano metida en algo” “ninguno aquí es inocente”. Explica que se ha aplicado una estrategia para controlar la corrupción, no dejarlos mover del perímetro al que fueron asignados, por ejemplo los asignados al barrio no pueden aparecer en el centro, “si es así podemos deducir que anda en algo raro... el centro es una mega industria”. “Aquí un funcionario en el centro te puede sacar hasta 1.000 diarios a punta de matraqueo con los buhoneros”. Para Be esta práctica responde a una “adicción”, más que a una necesidad. (22.03.2011)

.....Me describe su labor como supervisor: debe velar por que los funcionarios hagan su trabajo, pues sino “flojean” y dejan el puesto, evitar que “inventen”, dar el orden del día, los sustituye personalmente si tienen una necesidad (ir a comer, al baño, etc.) (30.03.2011).

Como describiremos más adelante, esta percepción es simétrica a los frecuentes esfuerzos de los policías por sustraerse a la supervisión. Esta actitud refractaria, junto a las condiciones objetivas en que se realiza la actividad policial (dispersión ecológica, bajo grado de estructuración, etc.) hacen de la supervisión una labor siempre precaria y amenazada de poco eficaz.

Aunque se encuentran algunos rasgos de los distintos estilos de supervisión indicados por Engel (rasgos autoritarios de supervisión de subalternos y orientación a policiamiento agresivo propios del estilo tradicional; prácticas de protección y complicidad del estilo de apoyo; e involucramiento directo en las labores operativas que caracterizaría al estilo activo; en menor grado, estilos innovadores de supervisión. Engel, 2000), en nuestra investigación pudimos identificar dos modalidades de supervisión que incorporan varios rasgos de estos distintos estilos. En primer lugar la supervisión débil o externa a la actividad operativa, en que el supervisor no permanece en los sitios en que se realizan las operaciones, sino que supervisa por medio de recorridos intermitentes y aleatorios. El supervisor no se entera de los contenidos de la actividad de sus subalternos, sino que revisa aspectos externos de ésta (si están todos los funcionarios asignados a determinada tarea, las novedades ocurridas, etc.). Esto por supuesto implica una alta posibilidad de gestión y control de la información por parte de los funcionarios supervisados, presentando sólo los aspectos “aceptables” de su desempeño.

La segunda modalidad, que llamaremos directa o de comando, comporta por el contrario una alta implicación del supervisor en las tareas de sus subalternos, a quienes acompaña y dirige en la acción. En este caso, la supervisión se confunde con la dirección operativa, y generalmente establece vínculos de connivencia con los funcionarios, tolerando e incluso animando prácticas desviadas. Estos modos de supervisión pueden alternarse de acuerdo a las circunstancias y el tipo de actividad. En el caso de tareas rutinarias, como los distintos tipos de patrullaje, los puntos de control o las labores de custodia de espacios, prevalecería la modalidad débil: El supervisor hace recorridos rutinarios en un vehículo asignado o chequea por radio. En acciones dirigidas a un objetivo específico, patrullaje por zonas percibidas como conflictivas o procedimientos de mayor complejidad y que se presuma uso de mayor coacción, el supervisor suele acompañar al contingente de funcionarios.

Sin embargo, también parecen correlacionarse con dos estilos policiales identificados durante las observaciones. En el caso de la supervisión débil, sería más habitual en aquellos grupos observados que manifiestan un estilo más cercano al llamado “vigilante” descrito por Wilson, más amigable y orientado al acatamiento voluntario por

parte del público, mientras la supervisión comando prevalecería en unidades que adoptan un estilo más confrontativo, caracterizado por una mayor disposición al uso de la fuerza, acciones más arriesgadas y que suelen implicar arrestos con más frecuencia.

La autoridad de los supervisores parece descansar en atributos formales y otros informales asignados por sus subordinados. La jerarquía, la antigüedad y los méritos (la capacidad, valor, profesionalismo, etc.) son, de manera independiente entre sí, condiciones que permiten que sus labores e instrucciones sean acatadas por los funcionarios. Además, los supervisores administran un capital informal (o formal, aunque de uso discrecional) de recompensas y castigos que intercambian con los funcionarios de acuerdo a cómo evalúen su desempeño. Permisos, emplazamiento en posiciones deseadas, incidencia en ascensos y otras recompensas institucionales, o reprimendas y traslados, son usados de forma discrecional por los supervisores para concitar acatamiento o castigar a funcionarios indóciles o que se perciben como incumpliendo sus tareas.

Las instituciones policiales poseen numerosos mecanismos por medio de los cuales los funcionarios son castigados y premiados, que aunque no reconocidos formalmente, operan como medio táctico para la gestión de los agentes. Estos mecanismos, que incluyen traslados de servicio, asignación de funciones, extensión del horario de trabajo, entre otros, sirven para observar como los supervisores afirman su autoridad y mando, así como desnudan, a través de la jerarquización de actividades “buenas” y “malas”, el tipo de valores intrínsecos que rodean la actividad policial.

Estos mecanismos informales pueden referir en ocasiones al otorgamiento discrecional de reconocimientos formales:

El “Policía del mes”: refieren que alguna vez lo dieron, cuando estuvo cierto director, Be disfrutó de este premio en 2 ocasiones, P y S dicen que les dan el premio a quienes consideren los directivos, algún amigo de ellos, cita como ejemplo una oportunidad en la que S obtuvo una felicitación directa de la fiscal por un procedimiento en el que capturó a un joven de clase media muy protegido, al que le habían limpiado el expediente en el CICPC, pero que en Fiscalía si se encontraba el caso, en esa oportunidad no recibió el policía del mes. Esta misma obscuridad es referida a los procedimientos de ascenso, los cuales se rigen por “política”, en el sentido de intereses particulares de algún funcionario de alto

rango (22.03.2011)

O al emplazamiento en funciones y lugares devaluados para los policías:

Surge el tema de los funcionarios que están en Prevención –garita del módulo- a esos les llaman “pecones” son los que se portan mal, principalmente aquellos que hayan irrespetado a un superior son castigados asignándolos a este servicio. (22.03.2011)

Bárceñas también hizo mención a unos camiones de plátano que hay que remover de la vía pública: “...Y no quiero a nadie llevándose unos plátanos pa’ su casa, sino que saquen el camión”. También hubo referencias a un caso previo de un funcionario que fue trasladado después de un acontecimiento similar (“recuerden lo que pasó con M.”). Y a otro caso que uno de los funcionarios comentó, ante la referencia de Bárceñas, “Tranquilo, tu sabes que a ese ya lo tengo a pan y agua” (28.03.2011)

También, el cumplimiento de ciertos horarios o la imposición de condiciones y rutinas de trabajo duras:

De ahí Bárceñas decide que “vamos a dar una vuelta por la urbanización” y en el camino me entero de que hoy todos los funcionarios se van a tener que quedar hasta las doce de la noche “porque aquí todo el mundo se queda en la carpa, sin hacer nada”. Cuando pregunto quién toma la medida me dice que esta vez fue una decisión del comisario, que le exigió al jefe de Comando quedarse hasta esa hora. “Y si él se queda, todos nos quedamos” (24.03.2011)

....Resaltan con indignación que se asignaron 3 patrullas para estos puestos bajo la indicación de no moverlas jamás, así que los funcionarios, 2 en cada punto de vigilancia, están en ellas con un horario de 24 por 24, no pudiendo hacer más nada que quedarse en ellas durmiendo, porque siendo solo 2 funcionarios no pueden dejar la patrulla sola para salir al patrullaje pie, ni puede patrullar un funcionario solo, y en caso de que así lo hicieran no podría pedir apoyo a su compañero en caso de alguna situación, éste no podría auxiliarlo por aquello de no dejar la patrulla sola, ni moverla; las patrullas se encuentran en un estado visible de descuido, casi chatarras,

los funcionarios no tienen chalecos antibalas, no cuentan con baño o algún servicio. Be afirma que cuando un funcionario es asignado a estos puestos responde a alguna forma de castigo, "Lo que resulta terrible es no hacer nada". En uno de los puestos cuentan con la carpa instalada por la GN, así que los funcionarios comparten y duermen con los GN, cuando llegamos ahí el funcionario saluda y pregunta ¿qué me trajiste? Dice que quisiera irse de ahí, Be le dice que pronto se abrirán oportunidades en el DIBISE pues sacaron a un montón. "Tú sabes que ahí no se puede estar pidiendo plata". (28.03.2011)

A la vez, los supervisores suelen ser objeto de un trato semejante, al ser transferidos de responsabilidades, imponérseles castigos informales, o asignárseles tareas (e incluso ventajas institucionales) de modo discrecional por parte de sus superiores.

COMUNICACIONES Y REGISTROS.

Se espera que las actividades de los funcionarios sean reportadas tanto a la central de comunicación, donde quedan registradas, como a través de informes escritos elaborados por los mismos funcionarios o por alguno del mismo grupo que se encarga, de manera rotativa, de tal tarea. Estos registros son utilizados por los funcionarios de mayor rango para controlar, supervisar y evaluar la labor de los funcionarios operativos y, como mencionamos, son las fuentes principales para la medición del desempeño tanto individual como agregado.

Sin embargo, estos registros suponen características que repercuten en el control real del desempeño, disminuyendo su eficacia. Por un lado, limitaciones técnicas. Los partes radiales enfrentan dificultades de tráfico, que congestionan la comunicación y aumentan el tiempo de espera, y de cobertura, que impide las transmisiones en ciertas áreas, además que es posible presumir problemas de almacenamiento, procesamiento y recuperación. Los partes escritos, realizados al final de la guardia o cuando se está en el puesto de comando, plantean limitaciones propias de todo registro escrito: olvidos, pérdida de información en la redacción, deterioro del soporte físico, etc. En segundo lugar, estos partes sólo atienden a procedimientos específicos y sus productos (arrestos, verificaciones, etc.), dejando por fuera el mayor volumen de actividades de los funcionarios.

Tercero, en tanto no existe inmediatez y presencialidad en la producción de la información, sino que esta es suminis-

trada luego de cierto tiempo (en el caso de los partes escritos) o a la distancia (en el caso de las comunicaciones radiales), los funcionarios cuentan con un alto margen para la gestión de la información, decidiendo qué informan y de qué manera. Esto repercute en la confiabilidad y validez de la información, dando el control de su propia evaluación a los funcionarios que producen los eventos.

A B. comunicaciones le pide por radio reportar su ubicación, él dice que estamos "en la estación de la Eme (un punto de control en un sector alejado de un barrio de difícil acceso)", pero luego escucha que la segunda patrulla, la que estaba estacionada, también da la misma ubicación. Se molesta y dice "estos si son pendejos, van a pensar que estamos todos todo el día pegados en la carpa, lo que falta es que "Juan Perdido" y "Juan Pendejo" (refiriéndose a otra patrulla) también digan lo mismo". Nos quedamos esperando su reporte, pero cuando les corresponde informar reportan que están en la carretera negra, lo cual calma a B. (30.04.11).

En suma, como señala Manning (2007), la actividad policial produce una cantidad enorme de datos pero muy poca información.

MECANISMOS INTERNOS DE CONTROL DE LA DESVIACIÓN POLICIAL.

Aunque se recogieron distintas opiniones de los funcionarios sobre el funcionamiento de los mecanismos de control interno (Inspectoría, Oficina de Control de la Actuación Policial), estas instancias y sus procesos no fueron objeto de observación directa durante la investigación. No se registraron comentarios sobre las Oficinas de Respuesta de la Desviación Policial ni procesos conducidos por éstas, por lo que suponemos que su existencia no está representada aún en las prácticas y cultura de la policía.

Coexisten dos tipos de mecanismos de control y supervisión del desempeño policial. Por una parte los mecanismos formales, que atienden fundamentalmente a aspectos exteriores de la actividad policial y a sus resultados. Estos enfatizan en los productos del desempeño, especialmente en aquellos relacionados con la adjudicación de alguna medida formal (arrestos, decomisos, recupe-

raciones) o acciones que pretenden detectar infractores (verificaciones). No se considera la adecuación de estos productos a estándares legales o de calidad. Frente a estos mecanismos de supervisión y control, los funcionarios supervisados cuentan con una alta capacidad para gestionar a su favor la información suministrada, ocultando aspectos menos deseables del desempeño y encuadrando su comportamiento en los requerimientos esperados.

Estos mecanismos parecen ser insuficientes para el control eficaz del desempeño policial, siendo insensibles para detectar la mayor parte de las actuaciones policiales, que quedan invisibilizadas. En otras palabras, no son isomórficos a la naturaleza del trabajo policial. En tal sentido, se desarrollan al margen de los mecanismos formales un conjunto de tácticas informales de supervisión, fundadas en el ascendente personal del supervisor y su compromiso con el trabajo de sus subordinados, y en la administración de recompensas y sanciones informales. La discrecionalidad y poca estructuración del trabajo policial, parece corresponderse con dimensiones semejantes en la supervisión y gestión profesional. Discrecionalidad externa reclama discrecionalidad interna.

SUPERVISIÓN EXTERNA.

Se detectaron tres tipos de actores a que los policías atribuyen algún tipo de papel en el control externo: El Ministerio Público Fiscal, las instancias de gobierno correspondiente, el Ministerio de Interior y Justicia y lo que genéricamente llamaremos la comunidad.

El Ministerio Público Fiscal interviene a través de los fiscales de Derechos Fundamentales, en caso de investigaciones de funcionarios por delitos que afecten los derechos de los ciudadanos. Esta instancia cuenta con un alto peso en sus representaciones del sistema penal y de los límites y amenazas a su actuación.

El poder político aparece tanto de manera difusa en las percepciones de los funcionarios: como actor que interfiere, por vías formales e informales, en la actividad policial, subordinándola a agendas y a intereses reñidos con el profesionalismo y la legalidad, pero frente al cual deben transaccionar, establecer reciprocidad o plegarse. Por otro lado, aunque muy infrecuentemente, algún funcionario de la alcaldía inspecciona de manera directa las actividades policiales, acrecentando el poder intimidatorio y punitivo de la supervisión.

Al Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia (no parece distinguirse con contornos y funciones precisas el papel del Consejo General de Policía) se le atribuye un alto poder, que sirve tanto para intimidar como para concitar quejas y denuncias. En general, la valoración de sus actuaciones es ambivalente: se reconoce que es necesaria

la función de rectoría, pero se señala que con frecuencia sus decisiones (estándares, leyes, resoluciones, proceso de homologación, etc.) son aplicadas sin suficiente consulta ni conocimiento de la realidad policial.

En cuanto a la comunidad, es una categoría laxa e imprecisa que parece incorporar toda demanda o queja de actores sociales articulados o percibidos con algún grado de poder social como parte de un colectivo. En una creciente retórica sobre el papel de la comunidad en la actividad policial, a esta se le atribuye valores positivos (a través de roles de cooperación y cliente), negativos (cómplice de la delincuencia y el desorden, cuando no causa principal y transgresora, obstáculo y amenaza para el buen desempeño de la policía) o neutra (demandante de servicios, víctima, requerida de la actuación policial).

El ejercicio de funciones de supervisión por parte de miembros de la comunidad puede ser de forma agregada (reuniones entre policías y vecinos o grupos organizados) o individual, a través de solicitudes, quejas o demandas de vecinos aislados.

Estas reuniones frecuentemente se reducen a una comunicación unilateral, en que los policías explican a la comunidad lo que hacen o piensan hacer, o aportan recomendaciones y afirmaciones retóricas sobre la policía y la comunidad. En menor medida, los vecinos demandan servicios, proveen informaciones vagas sobre situaciones o denuncian actuaciones de funcionarios, sin que ello suponga un análisis mayor sobre los datos y requerimientos planteados por la comunidad, ni definición de medidas y correctivos.

Las demandas desagregadas se suelen hacer a los mandos superiores o supervisores por vecinos a quienes se les atribuye algún poder social (miembros de grupos organizados, con contacto en niveles de gobierno o con funcionarios de alto rango, etc.), y generalmente son percibidas como una interferencia en la actividad policial por los policías con responsabilidades operativas.

Las demandas agregadas y articuladas parecen en cambio ser bien vistas por los funcionarios, quizás porque pueden controlar en mejores condiciones y les presta un escenario para hacerse de reconocimiento social, mientras que las desagregadas son vistas como amenazantes, “políticas” y que buscan interferir en el cumplimiento de los deberes de los funcionarios.

PERCEPCIONES Y TÁCTICAS DE LOS POLICÍAS FRENTE A LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN.

La eficacia de la supervisión está en buena medida mediada por las percepciones de los funcionarios policiales sobre los mecanismos de control y sobre sus agentes. Adicionalmente, frente a las prácticas de supervisión y control del desempeño policial los policías oponen tácticas que permiten su neutralización, reorientación o control por parte de ellos, revirtiendo sus efectos y alcances. Se adiciona a la propia estructura del trabajo policial, refractaria a las formas de control y vigilancia, prácticas activas de los funcionarios, que permiten moldear y gestionar las apariencias en situaciones de supervisión. Es decir, la supervisión, interna y externa, no opera en un vacío social o subjetivo, sino que interacciona con creencias, valores y actitudes de los supervisados, y es reorientada de acuerdo con las prácticas que estos le oponen. En último término, la supervisión y sus resultados son controlados, o al menos manejados, por aquellos que a quienes se supone que debe controlar.

Señalaremos a continuación algunos rasgos de la actividad policial que operan como obstáculos, así como prácticas y percepciones que afectan y reorientan los mecanismos de supervisión tanto interna como externa.
La actividad policial es intangible.

La mayor parte de la actividad policial es intangible, no se deja traducir en eventos medibles y resultados objetivos. El bajo grado de estructuración, el alto volumen de tiempo aparentemente improductivo, la impredecibilidad de las situaciones a enfrentar y de sus posibles resultados, impiden su objetivación y medición.

Otras profesiones suponen también un cierto desbalance entre las operaciones realizadas y los resultados obtenidos, pero en el caso de la policía, la mayor parte de las operaciones no desembocan nunca en ningún resultado, o los eventos producidos no son considerados formalmente dentro de las metas y los resultados esperados.

En el caso de las policías estudiadas, el mayor volumen de sus actividades no se registra por no entrar en las categorías previstas institucionalmente para medir su desempeño (labores habituales como la mediación, la asistencia y la prestación de servicios no derivados del uso de la fuerza o la adjudicación legal, contactos con el público distintos a verificaciones o arrestos, entre otras tareas recurrentes, no son reportadas), o por no culminar

en ningún evento medible (patrullaje, montar guardia en un lugar, vigilancia, estar a la espera de una solicitud de servicio, etc.).

El servicio policial en la zona central de la ciudad, que es visto como una actividad rutinaria y de poca productividad, sin embargo es prolífico en servicios a las numerosas personas que pasan por el lugar: brindan información, ayudan a transeúntes necesitados (desde ayudar a cargar un paquete a una persona mayor hasta asistir a alguien con problemas de salud), apoyan las actividades que se realizan en el sector, etc. A pesar de esto, las únicas actividades que reportan son las que suponen mayor hostilidad al público: verificaciones de ciudadanos, decomisos de mercancías a buhoneros, etc. De la misma forma, una unidad patrullera que recorre los barrios del este de la ciudad, con un claro estilo de confrontación y policiamiento duro, no registra la asistencia a un niño damnificado que requiere ser llevado a donde sus familiares, sino los arrestos y verificaciones que realiza (30.04.2011).

En uno de nuestros primeros recorridos en patrulla en una zona de clase media del oeste de la ciudad, uno de los funcionarios explica que el trabajo de la policía consiste en su visibilidad y no en producir arrestos y elaborar actas policiales de los procedimientos. “Si la policía hace su trabajo, no hay actas que hacer”³.

En cambio, los procedimientos que conducen a eventos medibles y reportados son aquellos que suponen algún grado de coacción: verificaciones, arrestos, decomisos, enfrentamientos, recepción de denuncias de delitos, entrevistas a testigos, denunciadores o denunciados de faltas o hechos de violencia contra la mujer, etc.

Este desbalance entre lo que la policía hace y lo que se registra tendría tres consecuencias. Por un lado, un amplio subregistro en que la mayor parte de la actividad policial no es reportada ni explicitada en los indicadores de desempeño e informes institucionales. En tanto tal, no se considera para la evaluación del desempeño, individual y agregado, ni para los procesos de rendición de cuenta, planificación de recursos, etc. Esto favorecería las actividades que son estimadas para ser medidas, mientras desfavorecería tareas y funcionarios que no se orientan o no se orientan principalmente a esas actividades.

En segundo lugar, propicia, tanto al reforzar instrumentalmente como reconocer simbólicamente, aquellas prácticas

³ “El trabajo aquí es patrullar, que te vean. Eso le da seguridad a la gente y le manda un mensaje a los ladrones. Eso es la seguridad: pasas para arriba y para abajo”, explica Santeliz. “Ese señor (señala a un vendedor de frutas) puede estar tranquilo, estar seguro, pues sabe que no lo van a robar porque estamos pasando por aquí”. “Muchas veces piden que llevemos actas, que hagamos detenciones, pero ese no es la labor del policía, si la policía hace su trabajo, no hay actas que hacer” (21.03.2011)

cas y eventos objetivados por los reportes y las mediciones. Ello conduce a prácticas ritualistas (en la medida en que el registro y evaluación se dirigen esencialmente a productos finales y no a procesos, lo importante es lo que se mide, no lo que se hace y sus efectos), y a estimular estilos duros de policiamiento (en tanto que se tienden a sobre-representar sus resultados en el registro y evaluación). Así, los policías que realizan más arrestos o “procedimientos”, las actividades que tienen mayor probabilidad de conducir a este tipo de eventos (los estilos, brigadas y horas más “conflictivos”) serán vistos de mejor manera que actividades menos orientadas al enfrentamiento con civiles, como el patrullaje rutinario o el policiamiento de espacios menos conflictivos.

Aunque la relación entre la valoración intersubjetiva de estas actividades y su valoración institucional remite a un problema de causalidad circular (si los aspectos subculturales moldean la ponderación institucional o la inversa), sin dudas que lo que se mide y evalúa termina estimulando y legitimando determinadas prácticas, mientras otras son relegadas.

Esta orientación a medir sólo determinados resultados puede provocar prácticas y unidades dirigidas únicamente a ciertos “blancos” u objetivos, simplificando la actividad policial (renunciando a su versatilidad) y desplazando el énfasis en el proceso (propio de la policía ostensiva) a un énfasis exclusivo en productos⁴.

Finalmente, y vinculado con lo anterior, habría una presión institucional para “objetivar” las prácticas de los policías, produciendo artificialmente (por la “gestión” de los mismos funcionarios) los eventos que son ponderados por la institución. Así, los policías pueden propiciar que la queja por un conflicto entre dos mujeres se convierta en una denuncia de violencia contra la denunciante, trastocando un conflicto interpersonal en un delito que objetiva la intervención policial (18.04.2011), o un funcionario reconoce que las verificaciones de personas y de vehículos sólo sirven “para que sepan (en la comandancia) que estamos haciendo algo” (04.04.2011).

.....
⁴ Algunas brigadas o grupos estudiados, altamente valoradas por los propios funcionarios, estarían orientadas a “targets” muy específicos que se expresan en el reporte exclusivo de un tipo de resultados. Así, una brigada encargada “de desarme” es medida por el número de armas incautadas..

LA ACTIVIDAD POLICIAL ES INVISIBLE PARA LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN.

El desfase entre los mecanismos de supervisión y registro, por una parte, y el bajo grado de estructuración (e “intangibilidad”) de la actividad policial, por la otra, permite también condiciones para un mayor ocultamiento e invisibilización de lo que hacen los policías. La tensión de la actividad policial entre alta visibilidad y opacidad, está vinculada con la capacidad de los policías para gestionar “puestas en escenas” en que se controla qué se transmite y qué se oculta. En tal sentido, frente a los mecanismos de supervisión los funcionarios recurren a tácticas que los hacen “invisibles”, acentuando las dificultades propias de supervisión.

El carácter ubicuo de la actividad policial, su dispersión ecológica, y su bajo grado de estructuración, impiden una supervisión directa y continua de las labores operativas en la mayor parte de los casos. La actividad policial regular suele producirse sin la presencia inmediata del supervisor, y es una situación común en el puesto de comando que los oficiales al mando pregunten recurrentemente por la localización de los subalternos, los llamen por teléfono o radio para saber qué hacen y dónde están, hagan recorridos sorpresivos, etc. Esto, junto al bajo grado de estructuración de las actividades asignadas (patrullar por un área imprecisa o extensa, responder a situaciones emergentes), ofrece oportunidades para sustraerse a la supervisión. Los policías se vuelven “escurridizos”, difíciles de localizar y controlar, evadiendo los mecanismos de supervisión y actuando sin dejar rastros (al menos en términos de su registro formal) de sus actividades.

Es corriente que los funcionarios abandonen su puesto de trabajo para realizar diligencias personales, o dediquen una parte sustancial de su tiempo para tareas no vinculadas con el desempeño policial, sin que éstas sean reportadas a sus superiores. Esto descontando la cantidad de tiempo de servicio dedicado a conversar con amigos y compañeros, reparar sus vehículos personales, resolver pasatiempos, y otras actividades a que dedican largas horas de tiempo muerto los policías durante el servicio.

Pese a que las ausencias pueden contar con la autorización y tolerancia del supervisor, lo que forma parte de su repertorio de medidas informales para la gestión del contingente a su cargo, lo habitual es que ocurra sin su aprobación. Incluso, aunque no tenemos elementos em-

píricos para sostenerlo, podríamos suponer que algunos funcionarios eluden solicitar este tipo de ventajas informales, pues implicaría aceptar mostrar deferencia ante su superior.

Las defecciones ocurren en ausencia del supervisor, y se encubren argumentando el cumplimiento de alguna labor, o contando con la complicidad de los compañeros. Parece mantenerse entre los funcionarios un código de silencio que inhibe las infidencias frente a los superiores, y a la vez propicia reciprocidades y connivencia frente a situaciones irregulares. Una de las agentes encargadas de montar guardia en una de las esquinas de una plaza, labor latosa que propiciaba largas ausencias, explicaba una suerte de pacto informal con su compañero para alternarse las ausencias (17.05.2011).

Otra táctica de “invisibilización” es eludir la presencia de los supervisores. Evitar el puesto de comando, no pasar por algún lugar en que se encuentran oficiales superiores, o cortar comunicación con un superior en un tour de force para evitar cumplir una orden, hechos de los que, por los rasgos propios de la actividad policial, no se puede necesariamente colegir intención de ocultarse o evadir la vigilancia de los mandos, son evidencias adicionales del grado de control que tienen los policías sobre las instancias que pretenden controlarlos.

Formas de supervisión aún más indirecta, como los informes escritos y las comunicaciones radiales, son todavía más vulnerables a los obstáculos que derivan de la propia estructura de la actividad policial y de su carácter elusivo. El desfase entre los eventos y su registro, en caso de los reportes escritos, y la distancia entre evento y receptor, en las comunicaciones radiofónicas, favorecen la invisibilización de las actuaciones. Los reportes escritos se realizan al final de la guardia, salvo en los casos en que se presentan detenidos o decomiso, que se asientan en el libro de novedades del comando. Además de las posibles distorsiones en la evocación de los eventos, y del hecho que generalmente se registran sólo actuaciones que suponen algún resultado, esta separación permite ajustar los eventos a términos aceptables⁵.

A pesar de los insistentes exhortos de sus superiores, los funcionarios tienden a usar relativamente poco las transmisiones radiales, incluso en situaciones que requieren comunicación fluida con sus compañeros, como cuando se solicita asistencia, se reporta un delito o se necesita coordinar esfuerzos entre distintas unidades. En el comando de una de las brigadas en que realizamos nuestro estudio, en la pizarra donde se asentaban informaciones relevantes para los funcionarios, destacaba la obligación

⁵ Aún así, se cuenta historias de adulteraciones y mutilaciones de estos registros cuando se trata de investigaciones formales de mala práctica policial.

de reportar los procedimientos a Comunicaciones. La jefa de la brigada hacía saber a sus subalternos las quejas de Comunicaciones del poco volumen de procedimientos reportados (26.04.2011). La mayor parte de las comunicaciones, o al menos un volumen significativo de ellas, se hacen vía telefónica.

Las razones para preferir las comunicaciones telefónicas a las radiales pueden ser de orden técnico. Los canales radiales suelen congestionarse por el alto tráfico de comunicaciones, y son frecuentes los largos periodos de espera mientras se logra la comunicación con la central. En otras ocasiones la cobertura no permite una comunicación fluida. Otra causa pueden ser los riesgos de seguridad, por la eventual vulnerabilidad de las comunicaciones ante escucha de terceros o fuga de información por parte de los mismos policías. Pero sin dudas que un motivo importante es evitar el registro y control de las actividades por parte de la central y de los supervisores. En palabras de unos de los agentes, el móvil (la radio) “alumbra” (13-04-11).

La decisión de no usar el radio puede tener que ver con actuaciones de las que no se quiere dejar registro, como el socorro a una oficial asaltada (13-04-11) o la localización del asesino de un funcionario (21-04.2011). Los policías involucrados en actividades que implican altas probabilidades de uso intensivo de la fuerza, parecen preferir el teléfono a la radio para comunicarse (18-05-2011). Pero incluso para las actividades más fútiles, como ir a almorzar, se prescindiría la radio para evitar ser ubicados (3-04-2011).

En otros casos, reportar una determinada situación expone a los funcionarios responsables a ser desmentidos por una evolución contraria posterior:

Saliendo en la patrulla se dan cuenta que queda otro vendedor de comida, Álvarez se detiene y le dice a Suárez que lo mande a cerrar pues él ya dijo a comunicaciones que todo estaba 48 (despejado). Si lo ven los “chismosos” –“¡Mira! ahí van unos, directico al comando”, dice señalando a varios funcionarios de la brigada motorizada de este mismo cuerpo, van a empezar a decir..., así que Santeliz se baja y se dirige al vendedor, en este interludio Álvarez reitera el comentario dirigiéndose a mi – “Ya yo dije por radio que estaba 48 y si pasan por aquí van a pensar que es mentira”, inmediatamente Santeliz está de vuelta en la patrulla –“el vendedor ya empezó a recoger”. (01.05.2011).

La actividad policial es “dramatúrgica”

Además del alto contenido dramático que tiene la actividad policial hacia el público y para sostener la cohesión interna (Manning, 1999), y del valor simbólico de sus acciones, la policía gestiona las apariencias como forma de controlar la percepción que los otros (incluyendo aquellos que cumplen funciones de supervisión o son percibidos con poder de decisión sobre ella) se hacen de su labor. La movilización de recursos diversos, determinadas formas de teatralización, ciertas prácticas “rituales”, son usadas como mecanismos de gestión de las apariencias en contexto de supervisión.

En varias ocasiones nosotros mismos fuimos blancos de tales puestas en escenas, en tanto investidos, a los ojos de los funcionarios, de poder de fiscalización. Al visitar una de las policía estatales con el propósito de entrevistarnos con su director, fuimos recibidos por la plana mayor de la institución, impecablemente uniformados, además de obsequiados con refrigerios y numerosas atenciones, para hacernos una intachable presentación institucional, con un guión estudiados por cada uno de los responsables de áreas. En nuestra primera visita a campo con otra policía, esta vez municipal, cuando se desarrollaba un operativo en la parte alta de un barrio famoso por los frecuentes eventos violentos que ocurren sin que ninguna presencia policial sea capaz de contenerlos, fuimos testigo de un impresionante despliegue que contemplaba numerosos agentes y comisarios (incluyendo al propio jefe de la institución), perros antidrogas, patrullaje copioso, etc., mientras algunos oficiales superiores dramatizaban frente a nosotros “situaciones de peligro” (como el abordaje de una camioneta de pasajeros con escrupuloso apego a medidas de seguridad) (18.03.2011). Al preguntar días después, y una vez lograda la confianza de los oficiales asignados a la parroquia, por la merma de este continente original, nos confesaron que todo se trataba de un “paro” (simulación) porque íbamos nosotros. No podíamos dejar de sospechar que los teatrales despliegues tácticos en ocasión del patrullaje por callejones, en que se usaban cuidadas tácticas de comando para cubrir vecindarios que más bien parecían tranquilos, se trataban más de intentos por impresionarnos que de actividades ordinarias. De hecho, muchas de las tácticas que vimos usar a los policías, parecían a la vez formatos tácticos para cobertura frente a amenazas y acciones simbólicas dirigidas tanto hacia el público como hacia nosotros.

Como es de esperarse, los policías actúan de manera distinta si se saben observados. En la zona central, los funcionarios desalojaban a vendedores ambulantes habitualmente tolerados por que “L. (el director de Seguridad Ciudadana) estaba por ahí” (13.04.2011), o comportarse con una anormal compostura frente a un superior jerárquico.

Otra táctica usada es el fingimiento de actividades o su

realización con el único propósito de “hacer ver que se hace”. Pasar por determinado sitio con el objetivo de ser visto, verificar transeúntes o vehículos sólo para cumplir con una cuota y demostrar “que se hace algo”, o solicitar a un negocio que llene un cuestionario evaluativo aunque no se crea en su utilidad, son ejemplos de cómo buena parte de las faenas policiales pueden ser entendidas como “simulaciones” que poco tienen que ver su eficacia o el convencimiento de quienes las ejecutan.

En general los agentes saben administrar adecuadamente las relaciones con los supervisores, evitando ciertas informaciones o promoviendo otras, controlando e incluso fabricando, a través de una eficaz gestión de informaciones y apariencias, la manera en que son percibidos por estos.

Además del alto contenido dramático que tiene la actividad policial hacia el público y para sostener la cohesión interna (Manning, 1999), y del valor simbólico de sus acciones, la policía gestiona las apariencias como forma de controlar la percepción que los otros (incluyendo aquellos que cumplen funciones de supervisión o son percibidos con poder de decisión sobre ella) se hacen de su labor. La movilización de recursos diversos, determinadas formas de teatralización, ciertas prácticas “rituales”, son usadas como mecanismos de gestión de las apariencias en contexto de supervisión.

En varias ocasiones nosotros mismos fuimos blancos de tales puestas en escenas, en tanto investidos, a los ojos de los funcionarios, de poder de fiscalización. Al visitar una de las policía estatales con el propósito de entrevistarnos con su director, fuimos recibidos por la plana mayor de la institución, impecablemente uniformados, además de obsequiados con refrigerios y numerosas atenciones, para hacernos una intachable presentación institucional, con un guión estudiados por cada uno de los responsables de áreas. En nuestra primera visita a campo con otra policía, esta vez municipal, cuando se desarrollaba un operativo en la parte alta de un barrio famoso por los frecuentes eventos violentos que ocurren sin que ninguna presencia policial sea capaz de contenerlos, fuimos testigo de un impresionante despliegue que contemplaba numerosos agentes y comisarios (incluyendo al propio jefe de la institución), perros antidrogas, patrullaje copioso, etc., mientras algunos oficiales superiores dramatizaban frente a nosotros “situaciones de peligro” (como el abordaje de una camioneta de pasajeros con escrupuloso apego a medidas de seguridad) (18.03.2011). Al preguntar días después, y una vez lograda la confianza de los oficiales asignados a la parroquia, por la merma de este continente original, nos confesaron que todo se trataba de un “paro” (simulación) porque íbamos nosotros. No podíamos dejar de sospechar que los teatrales despliegues tácticos en ocasión del patrullaje por callejones, en

que se usaban cuidadas tácticas de comando para cubrir vecindarios que más bien parecían tranquilos, se trataban más de intentos por impresionarnos que de actividades ordinarias. De hecho, muchas de las tácticas que vimos usar a los policías, parecían a la vez formatos tácticos para cobertura frente a amenazas y acciones simbólicas dirigidas tanto hacia el público como hacia nosotros.

Como es de esperarse, los policías actúan de manera distinta si se saben observados. En la zona central, los funcionarios desalojaban a vendedores ambulantes habitualmente tolerados por que “L. (el director de Seguridad Ciudadana) estaba por ahí” (13.04.2011), o comportarse con una anormal compostura frente a un superior jerárquico.

Otra táctica usada es el fingimiento de actividades o su realización con el único propósito de “hacer ver que se hace”. Pasar por determinado sitio con el objetivo de ser visto, verificar transeúntes o vehículos sólo para cumplir con una cuota y demostrar “que se hace algo”, o solicitar a un negocio que llene un cuestionario evaluativo aunque no se crea en su utilidad, son ejemplos de cómo buena parte de las faenas policiales pueden ser entendidas como “simulaciones” que poco tienen que ver su eficacia o el convencimiento de quienes las ejecutan.

En general los agentes saben administrar adecuadamente las relaciones con los supervisores, evitando ciertas informaciones o promoviendo otras, controlando e incluso fabricando, a través de una eficaz gestión de informaciones y apariencias, la manera en que son percibidos por estos.

LA PERCEPCIÓN DE LOS OFICIALES SUPERVISORES.

La mejor o peor valoración de los superiores encargados de la supervisión y comando se distribuye de acuerdo a la tensión entre respeto y confianza. Un jefe, para ser respetado, no sólo debe contar con el rango jerárquico respectivo, sino que además debe ser reconocido tanto por su antigüedad como por sus méritos ⁶.

Este desacoplamiento entre rango, méritos y antigüedad

⁶ Para el momento en que realizábamos nuestra observación, el proceso de homologación había generado tanto tensiones como expectativas en torno a la estructura jerárquica de las policías observadas (salvo, por supuesto, la PNB) que de algún modo afectaba la supervisión. En tanto que los funcionarios percibían incongruencia en los rangos formales y los méritos para detentarlos, la homologación era vista como una amenaza o como un ajuste de cuentas, según la situación, aunque no faltaban también opiniones escépticas sobre su alcance. El trabajo de campo justo se interrumpió cuando fueron recibidos los nuevos rangos, por lo que no pudimos observar su efecto sobre las prácticas de supervisión y mando.

es resultado de la discrecionalidad en el otorgamiento de las jerarquías, que en opinión de muchos de los policías responde a criterios caprichosos, complicidades, prácticas adúlteras o razones políticas.

No son suficientes los antecedentes del supervisor, pues su autoridad se juega también en sus atributos presentes. Arrojo, laboriosidad, compromiso con sus subordinados y experiencia son rasgos que definen al jefe estimado, o por el contrario descalifica a aquel que carece de ellos:

En un momento, después de escuchar un intercambio por radio, Be dice molesto “está en su casa, ese está en su casa, mandando todas esas instrucciones pa tapar la vaina” y me explica “ese es un comisario nuestro, pero no es bueno no trabaja nunca” “es un bate quebrao” añade el oficial... Nos explica que el alto rango táctico no manda u ordena sino lidera, siempre va al frente de cada operación, se arriesga lo mismo, a diferencia de otros supervisores que dejan sobre el funcionario el peso del procedimiento, “al líder comando uno lo respeta” otros altos rangos se le debe obediencia. (30.03.2011)

La otra dimensión importante en la estimación de un jefe es la confianza. La camaradería en el trato (por lo que pudimos ver, los jefes mejor valorados eran tratados como iguales por sus subalternos), incluso la complicidad y la empatía, así como la participación y compromiso en las actividades cotidianas, particularmente en aquellas que son más valoradas por los agentes (las que implican exposición al peligro y uso de la fuerza física), son cualidades bien valoradas en un superior:

La comisario también comentó que se podían hacer concesiones, como por ejemplo dejar una “guardia libre” de manera de que cada semana una pareja de funcionarios librara la primera guardia de la semana, teniendo unos 5 días libres. Se ofreció ella misma a cubrir a la pareja que libraba “yo no tengo problema en cubrir un servicio, a mi gente de patrullaje se lo he hecho un poco e veces, no se me va a caer la jerarquía por eso”. Ese último gesto de “cubrir” a los funcionarios que libren fue uno de los muchos recursos que usó para garantizarse el respeto de los muchachos dado el complicado papel de sustituir a Barrios. Entre las muchas deferencias a Bárcenas, a quien dejó claro que “respeta mucho y no planea mandar”, hasta las muchas referencias a su grupo de patrullaje, a quienes consultaba seguidamente, “eso lo hemos hecho en la brigada, ¿verdad?” “en todos los años en patrullaje nunca he tenido problemas con eso”.

Un nuevo jefe puede sobre-representar de manera efec-
tista algunos de estos rasgos para ganarse la confianza
de sus subordinados, en especial si está en desventaja
frente a ellos o con relación al anterior encargado. Al lle-
gar la nueva comisario a comandar una brigada percibida
como “dura”, cuestionada por algunos funcionarios por su
falta de méritos, parecía esforzarse por ser vista como
una igual por los otros policías, ofreciendo un trato rudo
y “viril”, acompañando a los oficiales en tareas riesgosas
o mostrándose tolerante y flexible frente a pequeñas in-
fracciones.

Esta relación entre respeto y confianza parece constitu-
tiva de las tramas informales dentro de la policía. Al igual
que ocurre con el público, las prácticas de respeto y de-
ferencia son cruciales en la distribución de poder y autori-
dad dentro del cuerpo, y por lo tanto fuentes permanente
de tensiones. El desacato a una orden, por nimia que sea,
puede ser entendida como un irrespeto al superior y aca-
rrear una sanción (formal o informal), mientras que la de-
gradación simbólica, como forma de irrespeto, es una de
las sanciones más sentidas dentro del cuerpo. El respeto
establece el poder del supervisor sobre la autoridad moral
reconocida y otorgada por sus subalternos.

Por su parte la confianza crea vínculos de lealtad y com-
promiso entre los policías que protegen de amenazas
internas y externas, refuerzan el corporativismo y la so-
lidadad, y posibilita la confianza mutua en el trabajo
cotidiano, se trata de actividades legítimas o desviadas.
La confianza parece provenir de distintas fuentes (ser
“cursos” o provenir de la misma cohorte en la academia,
haber sido compañeros en una misma unidad, la partici-
pación en determinadas tareas que requieren de “espíritu
de cuerpo”, los vínculos de amistad forjados fuera de la
organización, determinadas redes informales como la re-
ligión o la relación con un superior, etc.) y socialmente re-
forzada en las situaciones operativas. Para el supervisor,
lograr la confianza de sus subordinados le permite au-
mentar la ascendencia sobre estos, a la vez que se hace
de posiciones de fuerza frente a sus propios superiores.
Sin embargo, la confianza puede crecer en desmedro del
respeto y, además, implicar tolerancia y connivencia con
prácticas inaceptables.

La administración de la autoridad, por medio del respeto,
y de la lealtad, lograda por la confianza, se convierte en
palanca fundamental para la supervisión y el mando, a
falta de mecanismos formales más efectivos.

Otro aspecto intersubjetivo que afecta los mecanismos
de control es la manera en que se valoran e interpretan
los procedimientos y sanciones disciplinarias, incluyendo
aquellas de naturaleza informal. La percepción de que
las medidas disciplinarias son injustas, desproporciona-

das ⁷ o maliciosas, independiente de la realidad de tales
creencias, restarían efectos disuasivos y correctivos a su
aplicación, disminuyendo su impacto. La prevalencia de
un modelo disciplinario punitivo, que enfatiza más en el
castigo que en la prevención o autocorrección, favorece-
ría este tipo de valoraciones.

CONTROL EXTERNO: LA COMUNIDAD.

Como señalamos, la comunidad puede ser valorada en
términos positivos (como demandante de atención poli-
cial, como cooperadora, como cliente), o negativos (cómp-
lice y causa de la delincuencia y el desorden), o aún de
manera ambivalente. Sin embargo, estas distinciones, de
orden valorativo, remiten a otras de carácter instrumental:
la comunidad como fuente de legitimidad o de amenaza
al poder policial.

La retórica comunitaria impregna las distintas policías
estudiadas. Todas cuentan con alguna dirección que, al
menos formalmente, está destinada a trabajar con la co-
munidad ⁸, incluso algunas (al menos dos de ellas) han
implementado servicios de policía comunitaria . En to-
dos los casos se reconoce retóricamente la importancia
de rendir cuentas a la comunidad, y se realizan, aunque
con distintos formatos, periodicidad y objetivos, reuniones
con vecinos. Sin embargo, entre el discurso oficial y estas
actividades institucionales, y la valoración por parte de
los policías de la “comunidad” como categoría ambigua
e imprecisa que agrupa a toda clase de sujeto (individual
o colectivo) investido de algún grado de reconocimiento
y poder social que limita el poder policial, la comunidad
oscila como constructo ideológico legitimador del poder
policial o amenaza concreta a este mismo poder.

La policía actúa como intermediario en conflictos en la
misma comunidad o entre esta y el estado ⁹, provee

.....
⁷ Al rato vuelve uno de los 2 motorizados, molesto porque montándose apu-
rado para la persecución, el peteté (el cable que une la radio con el receptor
que tienen los policías encima del chaleco) se le enredó en la cadena de la
moto y se le dañó. Nos quedamos unos diez minutos en el sitio esperando a
ver si podía repararlo, pero Iturriza decide seguir y que luego vea si es posible
hacer algo. El funcionario sigue intentando arreglar el peteté, e Iturriza me
aclara que “por eso hay que hacer un informe” y que si no logra repararlo
“hasta te aperturan”, molesto por lo excesivo de la supervisión de la OCAP
(Oficina de Control de la Actuación Policial) (19.05.11).

⁸ Una tercera, que opera en una zona residencial de clase media y alta, que
desarrolló en el pasado una experiencia similar, ahora sólo mantienen un
pequeño grupo de agentes que, con tácticas de proximidad, atiende a los
negocios del casco central del municipio.

⁹ “Llegamos al albergue, subimos Ávila y yo (el piloto de la patrulla se queda
en la entrada, en un momento me pide mis datos para el parte y ocasional-

bienes asociados con su actividad ¹⁰, o gestiona formas de coproducción de seguridad y policiamiento. Estas tareas acrecientan el poder de la policía tanto por la vía de investirla de legitimidad, promover cooperación entre los vecinos e incluso establecer una relación clientelar con el público.

Aunque pretendidamente neutra, en su uso efectivo la noción de comunidad parece remitir a diferencias sociales sustantivas: no es igual una comunidad de clase media o alta y una comunidad pobre. Y en consecuencia no es

mente baja a la patrulla) a una sala donde hay unas 7 personas, casi todas mujeres, y nos ponemos a hablar con la que me presentan como una de las lideresas de la organización comunitaria, ella le comenta los últimos acontecimientos a Ávila y se ve que se tienen mucha confianza. Le cuenta que el Ministerio de Vivienda está intentando asignar el proyecto de vivienda que ellos construyeron y que introdujeron hace más de 2 años a gente de otros albergues. También le dice que la marcha que hicieron el otro día tuvo resultado, que al día siguiente vino la Vice-ministra muy molesta, diciendo que no debieron salir así, y que la próxima vez hablen con ella primero. La lideresa continúa diciendo que les están ofreciendo unos terrenos en El Valle, pero que han hablado con gente de por ahí y esa zona, aunque está en la Avenida Intercomunal, es muy peligrosa y no piensan aceptarlo, también comenta que justo el día que les están diciendo para ir a ver los terrenos ella piensa que es el día en que van a adjudicarle su proyecto a los otros refugiados, por lo que lo más probable es que decidan pernoctar en el terreno original en protesta. Con respecto a esto la líder le comenta que “cualquier cosa, si nos vamos a movilizar o algo, yo le aviso a Salinas, para cuadrar”. Seguimos intercambiando un rato más y cuando llega otra de las lideres (que también saluda con afecto a Ávila) decidimos salir, después de una media hora en el refugio.

Le digo a Ávila que me parece muy interesante la relación que han establecido con la gente del albergue, ella me dice que es su deber, pues los refugios son ahora “la niña mimada del gobierno”, y hay que hacer todo lo posible para que esa gente esté bien. Asimismo me dice que su deber es “mantenerse neutral”, y no estar de ningún lado con respecto a cualquier problema que se presente (12.05.2011).

¹⁰ Al rato llega una señora que se pone a escuchar el intercambio entre el señor del puesto de perros calientes y el inspector, y poco después llega una que reconozco del grupo que se reunió con Bárcenas en la mañana (habían llegado hasta la carpa para denunciar al puesto que, según ellas no cumple con las regulaciones para estar en frente del centro comercial), poco después, casi sin darme cuenta cómo, el inspector se sale de la conversación y deja a las dos señoras hablando con el dueño. Sin embargo, ya antes había tomado la resolución, mandando a un oficial. “Diles que cierren, hoy no venden más”. La discusión de las señoras, que reivindicaban su autoridad como “Junta Comunal” (y con ella la del Centro Comercial, con el que cuentan han estado en contacto, cuyo consultor jurídico va a la alcaldía a revisar la situación del puesto de perros, y al cual el dueño “debió haber pedido permiso, obviamente”) y la del dueño va a seguir, sin resolución hasta que nos vayamos.

Después, Bárcenas se pone a conversar con las señoras de la Junta, las cuales están muy contentas con la actuación de la policía, y además comentan que por el vecindario vive mucha gente relacionada con la seguridad, y lista una serie de personajes poderosos, coroneles, comisarios que viven en la zona. “Aquí siempre ha vivido gente como para que le prestaran más seguridad a esta zona”. También comenta que es muy bueno haber conocido a Burguillos y que “aquí estamos a la orden, aquí no los dejamos morir, siempre que estén por acá uno los ayuda con una comida, con algo”, poco después Bárcenas y yo nos quedamos solos y este me dice “¡Viste!, la sociedad que yo te digo, ahora nos ganamos esa atención, ese almuerzo, y sin necesidad de que los funcionarios cometan alguna irregularidad, sino como tiene que ser, por un servicio prestado” (24.03.2011).

igual el trato que se le dispensa.

Las primeras son entendidas como “clientes” a la que la policía sirve, protege y orienta. La actividad policial se dirige en estos casos principalmente a atención de demandas de servicios público o interdicción de incivildades, molestias públicas e intervención sobre situaciones percibidas como riesgosas (ruidos molestos, mendicidad, extraños percibidos como peligrosos, etc.), y se recurre a la vigilancia y métodos de proximidad con los vecinos¹¹, sistemas de comunicación directa entre vecinos y policía¹², o a asesorías para mejorar medidas de seguridad y redes de protección¹³. En contraste, las comunidades desfavorecidas son percibidas como deficitarias y requeridas de asistencia, y sus miembros como inclinados hacia el delito o al menos tolerantes frente a los delincuentes, y por ello se consideran, en la retórica comunitarista, agentes claves para detectar y enfrentar las prácticas criminales.

La intervención de la policía enfatiza en los delitos y la violencia y se combinan métodos policiales duros, esfuerzos de creación de redes de informantes e inteligencia, con prácticas “de cooptación” como la conformación de brigadas, “semilleros” para los más pequeños, operativos sociales (que incluyen asistencia legal, venta de productos Mercal, peluquería atención médica), “demostraciones” (con la brigada caninas, acrobacias de motorizados, etc.), que pretenden lograr apoyo para la policía en un territorio que se percibe como

.....

¹¹ Una policía municipal, del este de la ciudad, que atiende fundamentalmente zonas de residentes con alto poder económico y áreas de comercio, promueve que sus patrulleros se acerquen a vecinos en dificultades (por averías, con dificultades motrices) o en situaciones de riesgo (transitando de noche, dejando el vehículo encendido mientras abren la puerta del estacionamiento, etc.) para ofrecer ayuda o vigilancia (04.02.2011, 22.02.2011). En otra, dirigida a un público semejante, los patrulleros pasan regularmente por las casillas de vigilancia privada y reciben un sello en que se refrenda su labor.

¹² En las policías municipales del este de la ciudad, la policía le entrega a vecinos y dirigentes locales de urbanizaciones radio-transmisores para facilitar la comunicación en caso de emergencia. De acuerdo con nuestros informantes, estos equipos permiten tener una comunicación fluida con la comunidad, mejorar en servicio e incluso atender con mayor velocidad situaciones de emergencia. Sin embargo, para las comunidades “populares” y barrios los funcionarios no entregan los transmisores o muestran reticencia para hacerlo, aludiendo razones de seguridad (tanto para los vecinos que los portarían como para el mismo sistema de comunicaciones) (04.02.2011).

¹³ Una de las policías estudiadas cuenta, por ejemplo, con el programa “Condominio Seguro”, que ofrece charlas a los vecinos y provee asistencia para mejorar la seguridad en los edificios residenciales: “En las comunidades se brindan talleres de seguridad, se les explican los aportes de los estudios de vulnerabilidad, -porque de nada vale tener una cerradura y dejar la puerta abierta o tener un sistema de cámaras pero dejarlas apuntando al mismo sitio. Otro ejemplo, -se les advierte a los ciudadanos “las domésticas no pueden creerse las dueñas de la casa, no pueden dejar que cualquiera entre a la propiedad sin avisar al dueño, a veces las seducen con un caramelo o una flor y...”

hostil, “educar” a la gente ¹⁴ y promover actitudes de cooperación (04.02.201, 08.02.2011).

Más allá de los discursos institucionales y de estas prácticas relativamente periféricas a la actividad regular de la policía, la relación con la “comunidad” se caracteriza por tensiones y conflictos que involucran el núcleo del poder policial: la discrecionalidad para definir situaciones problemáticas, las actuaciones más convenientes y las soluciones adjudicadas a las mismas.

Así, la comunidad se relaciona de manera ambivalente con la policía, demandando el servicio pero rechazando sus actuaciones.

Llegamos al mirador que está en la entrada de Terrazas. Arriba hay unas mansiones aisladas, y algunas casas en construcción. Nos detenemos y miramos el paisaje. Santeliz sigue desarrollando la idea del poco agradecimiento hacia la policía. Enseñándome un gran barrio, que se ve al frente, me dice: si llegamos a una comunidad, alguna gente aprueba por debajito nuestra presencia. Pero muchos se oponen, porque la policía enfrenta el desorden. Si hay unas personas bebiendo en la calle, se molestan porque la policía no los deja hacer lo que les da la gana. Si uno le pide identificación a unos muchachos sospechosos, viene la madre y dice que ellos no son malandros. Ninguna madre asume que su hijo está metido en problema. La policía siempre será rechazada por eso.

Ese rechazo no es exclusivo de la clase baja. Me comentan que el sábado, cuando vinieron a dispersar al grupo de jóvenes que molestaban en el sector, debido a la denuncia de los vecinos, se intentaron acercar a las mansiones de la parte alta, pero el vigilante no los dejó. Les dijo que a quienes vivían ahí no les gustaba que llegara la policía. “Ahí viven un comisario de la Disip y un coronel que no quiere que nos acerquemos”. Esto lo exponen como evidencia del doble rasero de la comunidad: piden a la policía, pero no la quieren. (21.03.2011)

Este diferendo se puede expresar en dispositivos formales

.....

¹⁴ Se trataría de un modelo “ilustrador” de la intervención policial: las comunidades pobres estarían, por su condición de pobreza, permanentemente expuestas a la influencia de los delincuentes, que sería contrarrestada por estas demostraciones dramáticas de la policía. La participación de los jóvenes y los niños en las brigadas y semilleros, nos decían un funcionario de una policía estatal, los aleja del delito y los vuelve gente de bien.

que permiten negociar las definiciones ¹⁵, pero esencialmente se manifiestan en contextos poco estructurados en que la policía actúa, por lo que las formas de negociación suelen ser sustituidas por amenazas y coacción:

...Regresa el señor de la camioneta y se produce una discusión: éste reclama pues siempre ha estacionado ahí sus camionetas y ahora exige que se le comunique quien da la orden de prohibirlo, “yo presto un servicio a la comunidad, la comunidad aprueba que mis camionetas estén ahí, antes la GN me lo permitía, ustedes no pueden pasar por encima de la comunidad y empezar a imponer vainas” a lo que ellos responden -“Sí podemos, nosotros somos la autoridad y vinimos a poner orden aquí, a despejar la zona, la GN no hacía nada nosotros no somos la GN, por algo ellos ya no están aquí”.

“Si ustedes deciden quitar mis camionetas de aquí entonces yo les cierro la avenida y mando a llamar al alcalde porque aquí todo el mundo me conoce y me apoya”....Durante la discusión los funcionarios se mantuvieron en una postura que descalificaba a su interlocutor, por ejemplo, corregían repetidas veces errores de pronunciación del señor, se reían de lo que decía. Finalmente le dicen -“Usted está claro que se está yendo desobedeciendo una orden policial directa, está siendo grosero, eso puede acarrearle consecuencias”, el señor respondía: “Si defen-

.....

¹⁵ Este ejemplo de una asamblea entre el Jefe de la brigada y motorizados de una parroquia popular del oeste de la ciudad es ilustrativo:

El primer tema abordado fue la identificación reglamentaria de los mototaxistas para evitar ser objeto constante del “alcabaleo” policial, se produjeron diversos acuerdos, la discusión incluso abordó el tema del color y características del chaleco a utilizar. Se desarrollaron cuestionamientos directos al modelo de seguridad implementado y hacia la actuación policial. Por ejemplo, se criticó la modalidad del punto de control, argumentando su ineficiencia para garantizar la seguridad: “El motorizado que está trabajando es el pasa por ahí, que es el que paran, eso no es seguridad, porque el malandro no va a pasar por ahí, métanse pa’ los cerros, a pie, porque a nosotros todos los días nos están robando las motos”....También se criticó el matraqueo -: “En esas alcabalas lo que hacen es pedirnos plata”. El inspector Barrios replica: “Ese trato depende de la cultura de ustedes porque aquí cuando yo llegué desde la plaza hasta aquí me pude haber hecho 60.000 de toda la plata que me ofrecieron”.

Se criticó el trato del policía -: “En estos días me paró unos de ustedes y me dijo “mira mama güevo” pero nosotros también somos seres humanos como ustedes y merecemos respeto”.

Barrios replica: “Cuántas veces ustedes no andan como locos y atropellan a una anciana”, “ustedes prefieren pagar aquí que pagar la multa” “Eso se cumple es en Altamira, Chacao, claro si la multa son 500 y tengo 5 carajitos, prefiero darle 200 a un funcionario” (18.03.2011).

der mis derechos me va a meter en problemas estoy dispuesto dónde y con quien sea”

Luego el inspector nos dice: “Con este gobierno los Consejos Comunales tienen demasiado poder, ahora creen que son la autoridad, yo lo tengo que respetar a él porque es un ciudadano no porque es del Consejo Comunal, para mí lo mejor era ponerle los ganchos por desacato a la autoridad; (28.03.2011).

El poder atribuido a la comunidad es percibido por los policías como un desafío a su propio poder, en especial cuando se trata de grupos socialmente devaluados. En tales casos, parece plantearse un desequilibrio de poder que limita y amenaza la autoridad policial.

Figuroa dice que el principal cambio (entre la actividad policial en el pasado y la actual) es que la gente de los barrios no respeta al policía. “Uno va hacer un procedimiento y la gente salta. Dice que ellos son chavistas. No hace caso, lo irrespetan a uno” (14.05.2011).

Al igual que en la relación con el estado, este conflicto entre el poder policial y poderes externos que lo limitan es subsumido como oposición entre policía y política:

El Comisario Irazábal enfatizó que las relaciones con la comunidad eran complicadas, por razones políticas: “Hay comunidades a las que no podemos llegar”, decía de manera vehemente. Explicaba que esa situación tenía que ver, con que las comunidades los rechazaban, por pertenecer a un gobierno de oposición. Y buscaban saltar esas dificultades a través del trabajo en las escuelas (08.03.2011).

Estos desafíos son percibidos como amenazas simbólicas y también físicas, que ponen en riesgo la actividad policial hasta y la propia integridad física de los funcionarios. Frente a esto, la respuesta parece ser el repliegue o la restitución de la autoridad por la vía de la coacción física.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES.

A partir de los hallazgos de nuestra investigación, mencionamos las principales recomendaciones sugeridas para la definición de políticas para la medición evaluación del

desempeño policial y la implantación de mecanismos ciudadanos de control policial.

Sobre la medición del desempeño agregado.

- a) El carácter versátil y poco estructurado de la actividad policial, así como los obstáculos para su registro y control, dificultan su medición en términos de productos y resultados. Por otra parte, si bien la productividad de una policía depende en buena medida de factores que la misma organización puede determinar, en un alto grado intervienen contingencias que escapan de su control. Se hace necesario en consecuencia medir más los procesos (horas de patrullaje, tiempo de respuestas, reuniones con comunidades, solicitudes de servicios atendidas) y las condiciones organizacionales (inversión, planificación, formación, control y supervisión, equipamiento, evaluación) que los resultados y productos entregados.
- b) Las policías consideradas miden esencialmente acciones relacionadas con la prevención y la represión del delito. Sin embargo, un importante volumen de actividades que realizan los policías sólo tiene un efecto indirecto sobre las infracciones, o proporcionan otro tipo de servicios. Adicionalmente, se enfatiza en medir la aplicación de medidas formales, siendo frecuente el recurso a medios informales para resolver situaciones. Por otra parte, se reconocen importantes variaciones entre lo que hacen distintas policías, e incluso entre servicios dentro de una misma policía, lo que dificulta tener indicadores de desempeño uniformes y universales. En tal sentido se requiere una mejor definición de los procesos y productos que realizan los distintos servicios policiales, construyendo indicadores específicos. La especificación de estos indicadores debería incluir la opinión de los propios policías involucrados.
- c) La ausencia de productos y resultados tangibles, o la naturaleza de estos mismos resultados, puede imprimir a la actividad policial un carácter ritualista y formalista, que mengüe su impacto en la disminución de la inseguridad y la solución de los problemas que acomete. Se propone frente a estos promover un enfoque orientado en problemas que balancee el enfoque en las actividades y sus productos. Para esto, un medio sería la definición (por unidad, servicio o por la organización en su conjunto, dependiendo de su tamaño) de planes anuales que se dirijan a resolver problemas específicos en su circunscripción, formulado en términos de problema (impacto), metas y objetivos (resultados), operaciones (medios y productos) y los indicadores

asociados. Esto conduciría a promover procesos de aprendizaje y ajuste institucional a situaciones cambiantes, así como a orientar la labor policial a resolver problemas y no realizar actividades con reducido impacto en esta realidad.

- d) Se detectan serias dificultades para la supervisión y control de la actividad de los policías, por lo que se deben mejorar los mecanismos de control y recolección/procesamiento de la información. Para ello deben promoverse dispositivos para la geo-localización de unidades, cámaras en unidades patrulleras, o formatos estructurados para recoger información.

DESEMPEÑO INDIVIDUAL.

- a) Como se señaló en la sección anterior, deben especificarse mejor los productos y resultados esperados según cada servicio, elaborando indicadores específicos con la consulta de los policías involucrados.

Un desafío es el registro de aquellas intervenciones policiales que no conducen a la aplicación de alguna medida formal (distintos tipos de mediación y negociación, resolución informal de conflictos, disuasión, formas de asistencia a ciudadanos que no suponen intervenciones formales, etc.). Estas actividades, que constituyen un amplio continente de la labor policial, no son registradas ni consideradas en la evaluación del desempeño, en parte por la primacía de un modelo formal y legalista en las organizaciones policiales, en parte por su dificultad intrínseca para su objetivación y registro. Esto significa que, pese a su importancia, suelen ser labores desvalorizadas, pero a la vez opacas y susceptibles de prácticas informales e ilegales. Su reconocimiento, objetivación, registro y evaluación se convierte entonces en una condición tanto para promover formas no coercitivas de resolución de conflictos y relación con el público, como para reducir los riesgos que los medios informales favorezcan prácticas de corrupción o denegación de servicios.

Se propone elaborar un formato único para registro de incidencias (toda situación que pueda encarar la policía) y las respuestas realizadas, lo suficiente amplio para incorporar la variedad de situaciones emergentes y respuestas posibles.

- b) Una estrategia que parece habitual en el control y gestión de los oficiales operativos por parte de sus superiores, es el uso discrecional de sanciones y recompensas informales. En algunos casos, esta discrecionalidad adquiere contornos legales, cuando la evaluación de los funcionarios depende de informes elaborados por sus supervisores, informes que son igualmente considerados parciales. El nuevo régimen disciplinario previsto en la Ley del Estatuto de la Función Policial, ha favorecido, al menos en su uso efectivo por parte de algunas de las policías observadas, la sustitución de este uso discrecional por un modelo legalista que es percibido por los funcionarios como excesivo y punitivo, lo que ha generado en el caso de esta policía serias tensiones y conflictos. En uno u otro caso, las sanciones (formales o informales) parecen medios indirectos para castigar (o favorecer) determinadas prácticas y sujetos, contribuyendo a una percepción de injusticia y arbitrariedad de los policías hacia sus mandos, a prácticas de favoritismos y connivencia, en su opuesto.

Se requiere formalizar, fundamentar y objetivar estas valoraciones, a la vez que sustituir su uso punitivo por un esquema de recompensas, que aunque sea lo suficientemente plástico para su utilización por parte de los supervisores como mecanismo de control de sus subordinados, evite prácticas parciales o injustas. Es conveniente que los reportes producidos por los supervisores sean fundamentados y se prevea alguna instancia de apelación (podría ser la unidad encargada de personal) para aquellos casos en que los funcionarios se sienten damnificados injustamente.

CONTROL CIUDADANO DE LA POLICÍA.

- a) Proponemos diferenciar entre dos tipos de modalidades de rendición de cuenta a la comunidad. Una, orientada a rendir cuenta por parte de la policía de sus actuaciones en un territorio determinado a aquellos actores sociales articulados que hacen vida en este (artículos 78 y 79 de la LOSPCNB y 85 de la LEFP), y la segunda en que se rinde cuenta a actores cualificados sobre los procesos institucionales (artículo 81 de LOSPCNB y 84 de la LEFP). Mientras pudimos observar algunas iniciativas que se inscriben en el primer dispositivo, en el segundo

caso, en tanto que no sólo no existen experiencias en marcha, sino que no está presente en la subjetividad de los policías, sólo pudimos inferir datos de manera indirecta o a través de los grupos focales aplicados a funcionarios de distintos rangos.

- b) La rendición de cuenta “abierta” a la comunidad no parece revestir un carácter de supervisión o control externo propiamente dicho, por lo genérico y poco estructurado de los encuentros y las reservas de los propios policías ante este tipo de espacio; sin embargo permite mantener informada a la comunidad, procesar demandas e información relevante, obtener legitimidad social y, sobre todo, negociar objetivos, alcances, tácticas y resultados de su actividad. En tal sentido, su valor reside en ordenar y negociar las relaciones entre público y policía, disminuyendo tensiones y generando legitimidad para esta última. En tanto que los encuentros entre ambos actores suelen ser conflictivos, remitir estos conflictos a un espacio estructurado permitiría mejorar sus relaciones.

Salvo en las experiencias de policía comunitaria, estos encuentros con la comunidad suelen ser intermitentes y esporádicos, y con frecuencia descansan en unidades destacadas para tal tarea, distintas a los grupos operativos que se encargan de la labor policial en el sector.

Recomendamos que se regularicen estas reuniones, que pueden ser a escala municipal, parroquial o barrial, según la talla del ámbito de intervención, estableciendo su periodicidad. Los oficiales encargados de las operaciones en el ámbito correspondiente serían los encargados de su conducción, sin desmedro de la participación de otros oficiales, si la situación lo amerita.

- c) La segunda modalidad, que le otorga competencias y poderes de supervisión y control externo real a actores cualificados, y descansa en los Comités Ciudadanos de Control Policial, debe sortear obstáculos organizacionales y culturales para cumplir su función. En primer lugar, la reticencia de los policías a poderes externos que limiten o controlen su actividad. En segundo lugar la suspicacia frente a actores externos por posible desconocimiento de la naturaleza de la labor policial, o eventuales compromisos y agendas contrarias a la actividad policial. Por último, las características de la propia actividad policial, remisa a los controles y supervisión.

Proponemos concentrar las tareas de supervisión de los Comités Ciudadanos en los niveles estratégicos de la actividad policial, más que en los niveles tácticos y operativos, sensibles al escrutinio externo y difíciles de supervisar de manera efectiva. Podría pensarse en una articulación entre la modalidad anterior (relaciones menos estructuradas con comunidades locales) y los Comités Ciudadanos de Control Policial como medio indirecto para la supervisión de las labores operativas de la policía.

En un primer momento, se deben definir claramente las competencias formales de los Comités Ciudadanos de Control Policial y sus métodos de escrutinio, promoviendo actividades poco intrusivas (pedir informes, entrevistas con cuadros gerenciales, visitas concertadas).

Se hace necesario atender a la aceptación y autoridad de los Comités Ciudadanos de Control Policial, reduciendo resistencia y rechazo. Una fórmula puede ser que sus miembros sean avalados por el propio cuerpo policial. Otra medida es que se definan perfiles que garanticen experticia y autoridad: experiencia en el área, reconocimiento público, formación profesional (aunque este último no debe ser un criterio taxativo).

- d) Los funcionarios cuentan con poca información sobre la naturaleza y alcance de los Comités Ciudadanos de Control Policial, por lo que se recomienda acompañar su implementación con una amplia campaña de difusión y promoción.

Referencias.

Chan, J. (1997) Changing police culture. Policing in a multicultural society. Cambridge University Press, Cambridge.

Engel, R. S. 2000. Effects of supervisory styles on patrol officer behavior. *Police Quarterly* 3: 262–93.

Manning, P (1999) Mandate, Strategies and Appearances. En Kappeler, V. (edit)): *The Police and Society*. Touchstone readings. Waveland Press. Pp: 94-122.

Manning (2007) Voz Occupational culture. En Greene, J (Edit) *The Encyclopedia of Police Science*. Routledge. N.Y. Pp: 865-871.

Skolnick, J (1994) *Justice without trial*. Maxwell Macmillan, New Jersey, USA.

Wilson, J.Q (1973) *Varieties of policing behavior. The management of law and order in eight communities*. Harvard University Press, Mass.





LA ACTUACIÓN POLICIAL EN EL PROCESAMIENTO DE LAS FALTAS PENALES



*Carlos Simón Bello **, Director-Coordenador

*Héctor Briceño ***, Investigador

*María Josefina Ferrer ****, Investigadora

*Jacqueline Richter *****, Investigadora

Resumen:

Este trabajo se desprende de una investigación que persiguió conocer la actuación de tres cuerpos policiales, uno estatal y dos municipales, del Área Metropolitana de Caracas, ante la comisión de faltas con pena privativa de libertad previstas en el Libro Tercero del Código Penal ¹, durante los años 2009-2010, así como la identificación de su extensión, características y procedimiento aplicable. Para ello se partió de la descripción del marco jurídico sustantivo y adjetivo aplicable, así como del análisis de entrevistas, grupos focales, encuestas y de los asientos policiales relativos a procedimientos de faltas. Igualmente, estuvo dirigida a explorar los factores que facilitaron y/o impidieron el juzgamiento de las faltas por los tribunales competentes. Por último, se propone establecer esquemas jurídicos y político-criminales con miras a mejorar los procedimientos y facilitar la aplicación de la ley en esta materia. La información obtenida aporta en su conjunto datos fundamentales sobre la naturaleza jurídica de las faltas, sus características y extensión, según la actuación los cuerpos policiales arriba mencionados en su procesamiento.

.....
¹ CP en lo sucesivo

Introducción

El Libro Tercero del CP señala una serie de hechos que son sancionados con multas o penas de arresto, denominados faltas, y que en doctrina también se ha denominado “delitos veniales”², e incluso pudieran ser integrados a los “delitos de bagatela”³, aunque también puede decirse que guardan diferencias respecto a los últimos y tienen semejanzas en cuanto la menor agresión que representan al estatus normativo de la sociedad, o al mandato de la norma, según sea la concepción que se mantenga del injusto.

Entre las faltas se encuentran la desobediencia a la autoridad, la embriaguez manifiesta, venta de afiches sin autorización, ofensas a la decencia pública, mendicidad, por citar algunas, y aquellas que, con supuestos muy diversos, prevén penas privativas de libertad. Fueron estas últimas el objeto de la investigación.

Entre las faltas se encuentran la desobediencia a la autoridad, la embriaguez manifiesta, venta de afiches sin autorización, ofensas a la decencia pública, mendicidad, por citar algunas, y aquellas que, con supuestos muy diversos, prevén penas privativas de libertad. Fueron estas últimas el objeto de la investigación.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

El diseño de la investigación es descriptivo exploratorio, ya que se busca comprender y reseñar la actuación policial en la identificación y procesamiento de las faltas.

En efecto, se trató de indagar cómo son procesadas las faltas penales por el subsistema policial durante los años 2009 y 2010, en específico por las policías municipales de Chacao y Sucre, y la Zona 7 de la Policía del Estado Miranda, y determinar si ingresan al Sistema de Administración de Justicia, con algunos elementos conducentes, al menos a manera de hipótesis, al diagnóstico debido a que intenta captar en el terreno, los componentes y las relaciones que se establecen entre las diferentes instituciones que intervienen en la actuación y procesamiento de este tipo de hechos para poder proponer los cambios que se requieran.

El proyecto se desarrolló en los tres (3) cuerpos policiales indicados, los cuales están ubicados en el Distrito Metropolitano de Caracas⁴. Trabajamos con dos cuerpos policiales ubicados en dos Municipios del Estado Miranda: uno en el que la conflictividad es mayor (Sucre) y otro en el cual es menor (Chacao) para identificar diferencias entre uno u otro Municipio, y porque ambas policías se mostraron de acuerdo en colaborar con la ejecución de la investigación. Además, se trabajó con la Policía del Estado Miranda, específicamente la Coordinación de la Zona 7, a fin de establecer comparaciones entre esta policía estatal y dos policías municipales en el manejo de las faltas penales.

Las tres (3) policías corresponden a realidades socioeconómicas muy diferentes: las policías municipales son de reciente creación en cambio la policía estatal tiene ya un siglo de existencia⁵.

² Concepto de María Graciela Cortázar en estudio monográfico del mismo título, dedicado a analizar el sistema jurídico de faltas en Argentina.

³ Claus Roxin es pionero en su estudio sistemático y pueden ser definidos como aquellas “conductas que afectan en forma mínima el bien jurídico protegido por el tipo penal.” Son en principio atípicas por carecer de relevancia para exigir la intervención penal. Conf. Enrique Ulises García Vitor, La insignificancia en el Derecho Penal. Los delitos de bagatela. Pág. 19.

⁴ El Distrito Metropolitano de Caracas, está conformado por el Distrito Capital, con un (1) solo Municipio (Libertador de Caracas) y el Estado Miranda, con cuatro (4) (Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre) de sus 19 Municipios. El Ejecutivo de Miranda tiene como deber y atribución ejercer la máxima autoridad y supervisión de la Policía del Estado, asegurando su organización y equipamiento eficiente para mantener el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, y también le compete la coordinación con el resto de policías de los distintos municipios del referido Estado (GO N° 0086 Extraordinario, 26/07/2006: Decreto de Constitución del Estado Bolivariano de Miranda). (Se destaca la ubicación de las policías escogidas).

⁵ Polichacao fue creada en 1993, Polisucre en 1990 y Polimiranda en 1909. Fuente: entrevistas en profundidad a funcionarios.

El Municipio Chacao es pequeño, posee pocos barrios y éstos son altamente consolidados y de fácil acceso mientras que Sucre tiene jurisdicción sobre varias parroquias que concentran una gran cantidad de barrios de difícil acceso, sobrepoblados y poco consolidados. La Policía de Miranda tiene jurisdicción sobre ambos Municipios y debe coordinar su trabajo con dos policías que enfrentan diversas realidades, tanto en la comisión de delitos y faltas como en las decisiones sobre qué asuntos merecen ser procesados por el Sistema de Administración de Justicia Penal⁶.

Las tres policías tienen un marco jurídico diferente. Por un lado, las policías municipales deben tomar en cuenta en su trabajo cotidiano las ordenanzas municipales, muchas de las cuales establecen faltas que no están contempladas en el Código Penal. Por otro lado, la policía estatal debe tomar en cuenta todas las normas emanadas de la Asamblea Legislativa Estatal y de los diversos Consejos Municipales que forman parte del Estado Miranda. En síntesis, la policía estatal tiene un marco normativo más amplio que las policías municipales. Esta situación incide en la identificación de los hechos en un supuesto jurídico que puede provenir de diversas fuentes jurídicas que, a la vez, contemplan distintos procedimientos.

Las metodologías de investigación utilizadas fueron diversas, comprendiendo técnicas cualitativas y cuantitativas: el análisis documental, entrevistas en profundidad, grupos focales y la encuesta de opinión y percepción.

El análisis documental se centró en la legislación penal, la doctrina jurídica y en los registros documentales que levantan los diversos órganos policiales objeto de la investigación, con el aporte de algunos otros elementos provenientes del Ministerio Público, de carácter básicamente orientador, que no estaban previstos en el diseño original del proyecto.

De particular importancia fue la pesquisa en dos registros policiales, denominados “libro de novedades” y el registro o “libro de detenidos”, que permitieron el seguimiento a la actuación policial en el procesamiento de las faltas. La selección de los registros se realizó de acuerdo a la información dada por los funcionarios sobre los meses de mayor actividad⁷, procediéndose luego a contabilizar todos los hechos y acontecimientos que registraban en

⁶ Por ejemplo, respecto al buhonerismo los policías deben decidir si es una falta o un trabajo. En esta investigación se detectó que la policía de Chacao tiende más a considerar esta actividad como falta, en cambio en la policía de Sucre se la asocia con el ejercicio de una actividad laboral que previene la comisión de delitos

⁷ Los tres cuerpos policiales coincidieron en señalar que el período de mayor actividad era semana santa. Por ello, se seleccionó el mes de abril del 2009 y el mes de marzo del 2010.

cada uno de esos meses.

Las entrevistas en profundidad, los grupos focales y la encuesta de opinión y percepción fueron utilizadas para indagar cómo se procesaban los hechos que constituían faltas y sobre todo para aproximarse a la visión que tenía la policía de su función en la persecución de este tipo de infracción penal.

Las entrevistas en profundidad fueron realizadas a funcionarios policiales que ocupaban cargos medios y gerenciales en las unidades operativas que procesaban las faltas que ingresaban al órgano policial, ya sea por labores de patrullaje o denuncias, siguiendo la metodología de entrevista a actores y personajes “claves”. Por su parte, los grupos focales contaron con la participación de diversos efectivos policiales, vinculados a diversas actividades, recomendados por los actores claves previamente entrevistados, según la técnica de muestreo tipo “bola de nieve”.

Finalmente, la encuesta de opinión y percepción policial sobre las faltas, seleccionó de forma aleatoria, a través de listas de toda la población de efectivos en los cuerpos policiales analizados, siguiendo las técnicas de muestreo estadístico aleatorio simple. La muestra entrevistó a 238⁸ efectivos policiales, para un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5,3%. La muestra fue fijada proporcionalmente en función de los 3 cuerpos policiales.

3. LOS RESULTADOS

Los hallazgos obtenidos se presentan organizándolos en tres grandes temas. El primero se dedica al análisis del marco jurídico sustantivo y adjetivo que regula la comisión de faltas. Este análisis tiene como finalidad construir el referente normativo para compararlo con el procesamiento real que efectúa el sistema de administración de justicia penal, y muy especialmente el subsistema policial. El segundo se dedica a la pesquisa en los registros policiales, describiendo los tipos de faltas que se procesan, con la finalidad de analizar si se corresponden a los tipos penales previstos en el CP. El tercer punto reseña la percepción policial sobre la pertinencia de la persecución de las faltas y las dificultades que perciben en el cumplimiento de su labor. Por último, abordamos las recomendaciones como consecuencia del trabajo.

3.1. La tipificación de las faltas

El CP a la usanza de códigos clásicos e incluso moder-

⁸ De un universo o población de 987 efectivos policiales en funciones de patrullaje.

nos, como el colombiano vigente, divide el hecho punible en delitos y faltas ⁹. No obstante su tiempo de vigencia — desde 1926, con apenas algunas reformas parciales —, nuestra doctrina ha dedicado escasa atención al sector de las faltas, fenómeno no exclusivo de nuestro país, lo que se proyecta en la jurisprudencia y en la política criminal y legislativa del Estado. No se ha caído en cuenta que, en la medida en que se integre a la política criminal una dirección y gestión que realce los hechos o situaciones que constituyen las faltas como un área socialmente problemática y normativamente significativa, se fortalecerá el logro de los fines y funciones del Derecho Penal y, muy especialmente, se contribuirá a la configuración del civismo y la convivencia social. Para ello es necesario abandonar ciertos pre-juicios dogmáticos y político-criminales, tales como que la teoría del hecho punible “explica” suficientemente el ámbito de las faltas, o que la conflictividad social “verdaderamente” significativa es la manifestada en los delitos, especialmente en los de mayor gravedad.

Es un hecho cierto que los problemas de convivencia se han agudizado por el crecimiento casi exponencial del fenómeno urbano que genera mayores riesgos por el avance tecnológico; las relaciones anónimas; la pérdida de identidad; y la ineficacia del sistema jurídico como mecanismo de control en medio de un crecimiento poblacional y de la conflictividad social. Esta compleja realidad impulsa la búsqueda de mecanismos y recursos de distinta índole, no siempre novedosos, pues algunos de ellos pueden ser rescatados de medios jurídicos ya conocidos, y apenas requeridos de actualización.

Estas circunstancias se relacionan con espacios más complejos de convivencia, sobre todo en sociedades poco estructuradas desde el punto de vista de sus instituciones.

El fomento de una “atmósfera” de convivencia cónsona con la protección y respeto de derechos fundamentales y la tolerancia democrática y cívica depende de muchos factores. Uno de ellos es el subsistema normativo penal que, mediante la previsión de faltas y un régimen sancionatorio compatible con el incentivo de razones cívicas de coexistencia, puede contribuir al desarrollo de una cultura de civismo y tolerancia, en suma, democrática.

Ahora, entrando en consideraciones dogmáticas, no se puede, desde el principio, obviar uno de los asuntos más debatidos: la diferencia entre delitos y faltas, problema que excede un simple afán clasificatorio, al que muchas veces no escapa la doctrina, pues alrededor de la categoría se insertan decisiones de carácter procesal y valoraciones capaces de identificar la constitución social de la comunidad jurídica.

⁹ Vid. Único aparte del artículo 1º.

Un sector de la doctrina nacional reseña así las diferencias que por lo general se invocan para distinguir las faltas de los delitos ¹⁰:

- Los delitos ofenden la seguridad de los individuos o de la sociedad (mala in se), mientras que las faltas sólo violan las leyes destinadas a promover el bien público (mala quia prohibita)
- Los delitos ofenden las condiciones primarias y esenciales de la vida social, mientras que las faltas afectan condiciones accesorias o contingentes.
- Los delitos son infracciones dolosas o culposas, mientras que las faltas se cumplen con la mera voluntariedad.¹¹
- Los delitos causan una lesión jurídica, mientras que las faltas sólo representan un peligro para la paz pública o el derecho ajeno.

Estos criterios cualitativos no han sido exitosos, y, por eso, la doctrina y algunas legislaciones han optado por criterios estrictamente cuantitativos, lo cual se resume en que la diferencia consiste en la mayor o menor gravedad que la ley le atribuye a unos y otros hechos, gravedad que se expresa en la pena prevista.

Lejed Cona ha calificado la distinción de “escabrosa y compleja” ¹². En Venezuela, agrega, la cuestión no presenta problemas en cuanto a la calificación del hecho en el CP, pues el mismo aloja las faltas en un libro específico, pero sí existen en cuanto las llamadas leyes especiales:

¹⁰ Conf. Alberto Arteaga Sánchez, Derecho Penal Venezolano, P.122 y 123

¹¹ Esta posible diferencia es descartada por el mismo Arteaga Sánchez cuando interpreta el artículo 61, último aparte, del CP (“la acción u omisión penada por la Ley se presumirá voluntaria a no ser que conste lo contrario”), del cual dice que no consagra una presunción de dolo, ni siquiera en materia de faltas, como sostiene Chiossone. A tal fin, invoca la autoridad de Zanardelli, para quien la presunción de voluntariedad, que sí consagra el dispositivo legal en cuestión, es muy distinta a la de dolo, por ser dolo y voluntad dos conceptos distintos: «Resulta superfluo demostrar que la voluntariedad de la acción o de la omisión debe estar presente en todo hecho punible, doloso o culposo, delito o falta. Involuntario será el efecto lesivo en el delito culposo; por ejemplo, la muerte de un hombre; pero voluntaria debe ser la acción u omisión de la cual derivó el evento letal. Y así, en la falta, el hecho que constituye el elemento materia de la infracción puede ser cometido sin ningún malvado propósito, pero debe exigirse siempre que el culpable haya actuado con ciencia y conciencia del hecho propio. El cochero al que se van de la mano los caballos, el viajero que sin saberlo lleva en su equipaje un arma u otro objeto prohibido, y así sucesivamente no podrán jamás ser incriminados». (Conf. Arteaga Sánchez, Op. Cit. P. 246). (destacado nuestro). Por su parte, en posición coincidente con Chiossone, tenemos a Aftalión en Argentina, para quien muchas faltas son ilícitos disciplinarios en los cuales se prescinde de la culpabilidad (Conf. Enrique Aftalión, Derecho Penal Administrativo, P. 117) La norma española, inspiradora de la venezolana, ha sido modificada para evitar la confusión a que lleva el concepto de «voluntad» con el de «dolo»

¹² Conf. José Alberto Lejed Cona, Análisis del procedimiento de faltas, P. 4

«En tales casos habrá que atender también a criterios legales externos, como a los señalamientos expresos de la ley sobre la naturaleza del hecho, a la entidad y cantidad de la pena, al procedimiento que señale la Ley y a otras referencias semejantes.»¹³

Si bien no hay duda en cuanto a la naturaleza de “falta” de los hechos establecidos en el Libro Tercero del CP, es distinto respecto a leyes colaterales a propósito de hechos nominalmente calificados como de carácter administrativo¹⁴, pues su gravedad, en cuanto lesión a bien jurídico o cuantía o especie de la pena, puede ser materialmente equiparable a algunos delitos y a su procesamiento.

La diferencia entre hecho punible e ilícito administrativo¹⁵ plantea la constitucionalidad (legitimidad de la sanción administrativa, dado el riesgo de restringir derechos fundamentales sin debido proceso, particularmente por la eventual violación del principio de juez natural, tutela judicial efectiva y principio de reserva, sin dejar de mencionar el principio de legalidad por definición imprecisa o por indebido reenvío, lo cual plantearía un conjunto de derechos y garantías “reducidos” en comparación con la justicia penal.

Otro problema es la coexistencia de las faltas del CP con ilícitos previstos en otros cuerpos legales e incluso sublegales, que prevean penas privativas de libertad, mediante mecanismos procesales policiales o administrativos, sin las garantías del debido proceso, como sucedió con la anterior Ordenanza de Convivencia Ciudadana del Área Metropolitana de Caracas, hoy afortunadamente derogada. Este fenómeno, en Venezuela, tiene el dique constitucional del artículo 49 que postula la observancia del debido proceso para todos los procesos, penales y administrativos¹⁶.

Tulio Chiossone defendió la diferencia sustancial entre faltas e ilícitos administrativos sobre la base de la antijuridicidad, pues si bien el hecho punible, al igual que el ilícito

administrativo, constituye una transgresión del Derecho, se distinguen por la índole del deber violado. En el caso del ilícito, se trata de la transgresión a un deber u obligación frente a la administración.

De la propuesta de Chiossone se desprende que los ilícitos administrativos¹⁷ no acarrear sanción privativa de libertad, lo que coincide con la norma constitucional del artículo 44, 1º, según la cual la detención sólo procede por orden judicial o por flagrancia¹⁸, así que no es rechazable dentro de nuestro marco jurídico vigente. Sin embargo, puede discutirse si determinados injustos «menores» deben ser incriminados con privación o restricción de la libertad ambulatoria, al igual que si hay sanciones no privativas de libertad tan restrictivas del disfrute y goce de determinados derechos fundamentales que deban trasladarse al ámbito jurisdiccional.

La respuesta justa ante el ilícito penal, cualquiera sea su especie, implica, entre otras consideraciones, una adecuada proporción entre la lesión que significa la sanción y la lesión que significa la infracción cometida. Esta relación no se resuelve por sí sola por la circunstancia de una suerte de mutación en contravención administrativa. Desde el punto de vista político criminal, la reacción penal ha de ser eficaz y adecuada a los fines perseguidos por el Estado en el ejercicio de su poder punitivo para la redefinición de los conflictos según determinados valores, principios y fines.

En síntesis, en las faltas no siempre se definen con la claridad las conductas que las constituyen. Tampoco el procedimiento para sustanciarlas y conocerlas ha sido previsto con los pormenores que exige el respecto al debido proceso. La circunstancia de que las faltas sean “delitos menores” o infracciones menos graves, no significa que las garantías para su juzgamiento sean inferiores. Que sea más expedito el procedimiento no equivale a menos garantías procesales.

Valga la pena recordar que al lado de los ilícitos administrativos, algunos autores se han pronunciado por una suerte de tercera especie, las contravenciones de policía¹⁹, pero ello más bien dificulta el funcionamiento del sistema de justicia, y no hay claridad respecto a cuál sería su diferencia frente a las faltas y delitos.

¹³ Id. P. 123. El autor, a continuación, se lamenta de la ausencia en el COPP de una norma similar a la que existía en el Código de Enjuiciamiento Criminal, cuyo artículo 428 asentaba que los hechos punibles previstos en otras leyes se consideraban faltas siempre que la pena fuese sólo pecuniaria, o que siendo corporal no superara los sesenta días.

¹⁴ Como vemos, su pertenencia o no al Derecho Penal es un tema abierto.

¹⁵ Entre los cuales tampoco hay clara diferencia cualitativa, como con acierto dice Cerezo Mir (Conf. José Cerezo Mir, Derecho Penal. Parte General, P.46).

¹⁶ En otra vertiente, tenemos la cita de Muñoz Conde que hace Lejed Cona sobre la posibilidad de despenalización y conversión de faltas en infracciones administrativas, bajo el argumento de que muchas faltas son más bien infracciones administrativas que por tradición se incluyen en el CP.

¹⁷ Conf. Tulio Chiossone, Sanción Penalística y Administrativa, P. 22

¹⁸ El punto relativo a si la flagrancia procede o no en sede de faltas, será tratado posteriormente.

¹⁹ Conf. Remberto Torres Rico, Estudios Estadísticos. Delitos y contravenciones como factores de criminalidad y de perturbación de la convivencia social. Pág. 95 Este autor cita entre antecesores favorables a esta especie, al venerable Carminagni, del ya lejano siglo XIX.

En conclusión, la diferencia entre faltas y delitos sigue siendo un tema sin resolver desde el punto de vista dogmático, por lo que descansa en buena medida en la discrecionalidad del legislador.

3.2.- EL PROCESAMIENTO DE LAS FALTAS

En el ordenamiento jurídico venezolano, y en general, en los países donde prevalece la concepción garantista, las normas constitucionales consagratorias del debido proceso imponen su sentido tanto en la creación, como en la interpretación y aplicación de las normas.

Sintéticamente hablando, el debido proceso es el conjunto de derechos y garantías que conforman el proceso judicial en un Estado democrático de derechos humanos que se asocia históricamente a la evolución de los derechos fundamentales y dogmáticamente a su naturaleza jurídica (derecho, garantía, entre otras posibilidades teóricas).

Luis Alberto Petit Guerra ha expresado que el debido proceso «es un derecho humano absoluto de índole complejo (sic), comprendido por un conjunto de garantías y derechos en su conjunto, que constituyen el instrumento de realización de la justicia. Este contenido axiológico responde al desiderátum: la justicia»²⁰. Esta definición guarda concordancia con lo previsto en la Constitución venezolana, artículo 49, el cual consagra los distintos derechos y garantías que deben aplicarse en todo tipo de proceso, sea judicial o administrativo, y en todas sus etapas: Defensa y asistencia jurídica, que comprende: derecho a ser notificado, derecho a acceder a las pruebas, derecho a disponer del tiempo y medios adecuados para ejercer la defensa; presunción de inocencia; derecho a ser oído con las debidas garantías: plazo razonable, por tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad, a intérprete si no habla el castellano; derecho a ser juzgado por los jueces naturales que implica el derecho a conocer la identidad del juez, no ser procesado por tribunales de excepción o comisiones ad hoc; derecho a no ser obligado a confesar; derecho a no ser juzgado los mismos hechos por los que hubiese sido juzgado anteriormente; derecho al restablecimiento o reparación de la situación jurídica causada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Por otra parte, la misma Carta Magna, garantiza el derecho a una justicia «expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o repeticiones inútiles.»²¹

²⁰ Conf. Luis Alberto Petit Guerra, Estudios sobre el debido proceso. Una visión global: Argumentaciones como derecho fundamental y humano. P. 67

²¹ Además de gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa.

Estos principios conforman el modelo procesal en nuestro país y representan los derechos y garantías del imputado, y también reflejan los de la víctima, recogidos en el Código Orgánico Procesal Penal²², que, sin embargo tienen menor influencia en la conformación del sistema judicial.

Establecido el marco jurídico constitucional de referencia, pasamos a un sintético análisis de la estructura procesal.

El proceso penal se estructura por etapas regidas por principios generales y específicos, orientadas a determinados fines que se alcanzan según ciertas funciones.

Los principios generales se concentran en el debido proceso; los específicos son fundamentalmente de carácter técnico y organizativo, como por ejemplo, el carácter no contencioso de la fase intermedia; la escrituralidad predominante en la preparatoria, aunque algunos no tienen un carácter técnico organizativo, sino de orientación garantista en razón de las características de la etapa procesal correspondiente, como por ejemplo, la oralidad en el debate oral y público.

Los fines se nuclean alrededor de las normas contenidas en los artículos 257 constitucional (realización de la justicia) y 13 del COPP (establecimiento de la verdad de los hechos por vías jurídicas y la justicia en la aplicación del Derecho).

Alrededor de estos fines, las funciones se articulan, entendiendo por ellas las actividades propias de cada una de las etapas que estructuran el proceso penal.

El proceso ordinario, modelo legal garantista por excelencia, aunque con algunas salvedades, está constituido por las siguientes etapas: Investigación (Fase Preparatoria); Depuración (Fase Intermedia); Juicio (Debate oral y público) y Ejecución²³

El fin de la etapa preparatoria es la preparación del debate oral y público, y entre sus principales funciones se encuentra la investigación del hecho, lo que comprende las circunstancias, identidad de agentes y partícipes, así como el aseguramiento de los objetos pasivos y activos²⁴, e imputación. Entre los principios que lo rigen, tenemos, entre otros, la escrituralidad predominante, reserva, carácter no jurisdiccional.

La fase intermedia persigue depurar el acto conclusivo. Sus funciones son básicamente de admisión de la acu-

²² COPP en lo sucesivo

²³ Aunque el COPP no lo prevé expresamente como etapa, lo cierto es que la judicialización de la etapa de ejecución obliga, a mi modo de ver, a incluirlo como una de las fases del proceso.

²⁴ Art. 283 del COPP

sación, impulso probatorio y depuratorios (excepciones), y se rige fundamentalmente por el principio técnico organizativo de no contención, y por los generales del debido proceso.

El debate oral y público tiene por función establecer definitivamente la base de la imputación contenida en la acusación mediante la actividad propia del debate, de carácter esencialmente probatorio. Se rige por los principios del debido proceso, además de los que le son propios: inmediatez, publicidad, oralidad, continuidad y concentración.

La ejecución es la etapa destinada (finalidad) a que la pena se cumpla respetando todos los derechos y facultades consagrados en el ordenamiento jurídico (ex artículo 478 del COPP).

Las funciones se concretan en los distintos actos que la configuran, especialmente los atinentes a las fórmulas alternativas de cumplimiento de pena, redención de pena por el trabajo y el estudio, conversión y conmutación de pena, y extinción de la misma (Arts. 479 y ss.). Estas etapas se suceden y sustancian según decisiones que se configuran según sujetos, criterios, oportunidad y finalidad.

Este esquema es susceptible de modificaciones en los procedimientos especiales, según razones de política criminal y legislativa que permiten variaciones en mejor procura de la realización de la justicia según los sujetos (Presidente de la República y altos funcionarios, extradición); naturaleza del objeto del proceso (delitos dependientes de instancia de parte; injusto (faltas); requerimientos probatorios (procedimiento abreviado; admisión de los hechos²⁵); carácter de la sanción o su fundamento (medidas de seguridad); finalidad y condiciones probatorias (reparación de daños y perjuicios).

A partir de este esquema, se puede abordar el análisis sintético del procedimiento en materia de faltas en nuestra legislación, que se inicia, como es lógico, con el ejercicio de la acción a partir de un acto de conocimiento.

El ejercicio y titularidad de la acción están contenidos en el artículo 382, encabezamiento, del COPP: «*El funcionario o funcionaria que haya tenido conocimiento de la falta, o aquel o aquella que la ley designe para perseguirla, solicitará su enjuiciamiento...*».

Algunos comentarios amerita esta disposición. Conforme la Constitución vigente, la titularidad de la acción penal corresponde al Ministerio Público, salvo dos excepciones, una específica y otra general: «*Son atribuciones del*

.....
²⁵ El procedimiento abreviado también se puede justificar por el grado de injusto, como las faltas.

Ministerio Público: 4º. Ejercer en nombre del Estado la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte, salvo las excepciones establecidas en la Ley.» (Destacado nuestro).

De lo anterior, se colige que los casos en los cuales no es indispensable el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, son dos: los delitos de instancia de parte, y las otras excepciones que establezca la Ley.

Por su parte, la Ley Orgánica del Ministerio Público²⁶ también le reconoce la titularidad de la acción penal en su artículo 16, numeral 6^o²⁷, y específicamente en materia de faltas, en el artículo 56, numeral 1^o²⁸, con lo cual puede interpretarse que el artículo 382 no traslada la titularidad de la acción del Ministerio Público a otro órgano. Sin embargo, conviene reseñar algunas posturas que el mismo ha suscitado.

José Alberto Lejed reconoce las dificultades jurídicas de interpretar que sea cualquier funcionario el legitimado para actuar, y aunque no llega a adoptar una posición definitiva, subraya que la admisión de la acción popular en materia de faltas requiere una reforma constitucional y que, además, limitar la titularidad de la acción a los funcionarios públicos en materia de faltas, contradiría principios constitucionales.²⁹

Otro sector de la doctrina venezolana entiende que no se refiere al Ministerio Público, habida cuenta que otra opción atentaría contra la celeridad procesal, pues el recargo de trabajo del Ministerio Público, al impulsar también las faltas, sufriría una “avalancha de causas”³⁰. En sentido muy similar se expresa Pérez Sarmiento.³¹

.....
²⁶ Posterior al COPP

²⁷ *Son competencias del Ministerio Público: ... 6º) Ejercer en nombre del Estado, la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no sea necesario la instancia de parte, salvo las excepciones establecidas en el Código Orgánico Procesal Penal y demás leyes.*

²⁸ Los Fiscales o las Fiscalas del Ministerio Público a nivel municipal tendrán alguna de las siguientes atribuciones, según le sean asignadas por el Fiscal o la Fiscal General de la República: 1º) Ejercer la acción penal en los casos de faltas y delitos cuyas penas no excedan de tres años en su límite máximo, cometidos en el municipio dentro del cual puedan ejercer sus funciones.

²⁹ Conf. José Alberto Lejed Cona, Op. Cit. P. 18

³⁰ Conf. Lorenzo Bustillo y Giovanni Rionero, El régimen de faltas en el proceso penal venezolano, P 16.

³¹ Dice este autor: «Obsérvese que el funcionario actuante puede ser el fiscal del Ministerio Público, pero puede ser un prefecto, jefe civil, o funcionario que haya tenido conocimiento de alguna de las faltas establecidas en el Código Penal o en alguna ley especial, o que por la Ley venga obligado perseguirlas,

Adicionalmente, el artículo 383 del COPP expresa que la citación a juicio se hará «con el auxilio de la policía», expresión que no tiene sentido si el titular de la acción fuese precisamente el órgano policial. Otros puntos son dignos de atención.

En primer término, si bien existe una previsión que puede interpretarse como una excepción legal para intentar la acción, no la hay en cuanto “ordenar y dirigir la investigación”, potestad que la Constitución confiere solamente al Ministerio Público tanto para faltas como para delitos.³² Por consiguiente, la intervención del Ministerio Público en la fase de investigación parece ineludible, aun en los casos en que no está explícitamente prevista, incluso en delitos a instancia de parte como el “auxilio judicial”, y el “auxilio público”, cuando se trata de faltas.

En conclusión, de lege lata la titularidad de la acción en materia de faltas corresponde al Ministerio Público. Si bien la Carta Magna permite excepciones, el COPP cuando consagra tales excepciones lo hace de modo expreso, como ocurre con los delitos a instancia de parte. Admitir excepciones tácitas, que sería la otra posibilidad, tiene en su contra que el modelo acusatorio acogido en el proceso de reformas procesales que se inició en América Latina en los años noventa, y que aún prosigue, otorga la titularidad de la acción penal, como regla, al Ministerio Público. Se trataría entonces de una excepción al sistema y como tal, en aras de la coherencia del ordenamiento jurídico, debe ser expresa. Por otra parte, la Ley Orgánica del Ministerio Público, posterior al COPP y especial en materia de su competencia, le otorga la titularidad de la acción en materia de faltas.³³

actuando unipersonalmente, mediante el escrito promocional... No creemos que el Ministerio Público tiene interés en reclamar competencia exclusiva respecto a la persecución de las faltas, pues ya tiene bastante con el gran volumen de delitos graves que tiene que procesar.» Opinión contraria, agrega el autor, sostienen Fernando Fernández y Magaly Vásquez. (Conf. Eric Lorenzo Pérez Sarmiento, Comentarios al Código Orgánico Procesal Penal, P.495

³² Art. 285, 3º: «Son atribuciones del Ministerio Público: 1º... 3º. Ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles para hacer constar su comisión con todas las circunstancias que puedan influir en la calificación y responsabilidad de los autores o autoras y demás participantes, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración.»

³³ Que desde el punto de vista político-criminal pudiera considerarse la acción popular en materia de faltas, es un problema a ser discutido que escapa a los límites propios del presente trabajo. Además, el otorgamiento de la titularidad de la acción a un órgano distinto al Ministerio Público, desencadena consecuencias intraprocesales que no son de marginal importancia, como por ejemplo, el rol del juez y la actividad probatoria, así como el acto de imputación: ¿se suprime?, de lo contrario, ¿quién imputa?, ¿el juez, el funcionario policial, la víctima, el denunciante?

La doctrina³⁴ ha destacado el concepto del «poder de policía» para referirse al conjunto de potestades, facultades, derechos y deberes de los cuerpos policiales dentro de la organización jurídica del Estado con miras a la prosecución de sus fines y de la sociedad en general, pero especialmente importante en nuestro sistema, es la definición de la Ley Orgánica del Servicio de Policía en su artículo 3º: “Conjunto de acciones ejercidas en forma exclusiva por el Estado a través de los cuerpos de policía en todos sus niveles, conforme a los lineamientos y directrices contenidos en la legislación nacional y los que sean dictados por el órgano rector, con el propósito de 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.”

El ejercicio de este poder autoriza la intervención policial en el acto de conocimiento, y, por supuesto, en la actividad de investigación, consagrado en el artículo 156, 6º, constitucional, y más específicamente en el artículo 37 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, cuyo análisis más profundo excede los límites del presente artículo.

En efecto, la actuación policial en la etapa previa a la solicitud de enjuiciamiento equivale, procesalmente hablando, a una fase de investigación que se confunde con el acto mismo de conocimiento del hecho, por lo que su actividad se restringe a la identificación de los autores y partícipes y al aseguramiento de objetos activos y pasivos, a menos que se adicione la facultad detentiva por «flagrancia», en aquellas faltas con pena privativa de libertad, asunto que será tratado posteriormente.

Dentro del marco jurídico vigente, un punto relevante es el alcance de la intervención policial conducente o derivada del acto del conocimiento del hecho, que en su conjunto constituyen lo que se conoce como «diligencias policiales» marcadas por su carácter dinámico y un actuar en búsqueda de la verdad material de la perpetración de hechos de la vida que revisten carácter penal, delictivo o contravencional.³⁵

Pasamos ahora a la descripción de la etapa relativa a la solicitud de enjuiciamiento.

Según la letra del artículo 382 del COPP, el ejercicio de la acción va acompañado de una solicitud que contiene una

³⁴ Conf. Luis M. Rizzi, *Las contravenciones policiales*, en Tratado de Derecho Penal Especial dirigido por Enrique Aftalón, P. 433

³⁵ Conf. Ignacio Esquirol Zuloaga, en *La actuación de la policía judicial en el proceso penal*, dirigida por Pedro Martín García, P.57-



serie de elementos, entre los cuales se encuentran fuentes de prueba (documentos y objetos) provenientes de una actividad investigativa o del hallazgo coetáneo con el conocimiento de la contravención.

Para la mejor comprensión de esta disposición, hay que analizarla a la luz del procedimiento ordinario, que es el que da sentido y fundamento a los procedimientos especiales, pues es el que comprende el conjunto más extenso de relaciones procesales y es el que acoge con mayor amplitud el modelo constitucional del proceso (debido proceso).

Respecto a la *notitia criminis*, primera dimensión de la recepción de la información, hay que diferenciar a su vez entre el legitimado activo (informante) y el pasivo (receptor).

Las disposiciones del COPP que regulan el procedimiento de faltas no definen los modos de la información (*notitia criminis*), por lo que resulta necesario remitirse al procedimiento ordinario, en el cual se establece tanto la modalidad de oficio (Art. 283) como la de denuncia (Art. 285) para el conocimiento de la perpetración de un hecho punible, en tanto que la querrela se reserva para los delitos (Arts. 292 y siguientes), según la expresión literal de las disposiciones mencionadas.³⁶

La restricción de la querrela para los delitos con exclusión de las faltas conduce a una restricción en el acceso a la justicia³⁷, vale decir, tutela judicial efectiva que entendida como principio general puede conducir a la ampliación de la norma contenida en los artículos 292 y siguientes antes mencionados; sin embargo, por el diseño del procedimiento especial, no parece viable la admisión de querrela en materia de faltas, pues si bien tanto la querrela como

³⁶ Lo que puede hacer pensar que la querrela no es de recibo en materia de faltas.

³⁷ Un proceso penal menos garantista como el español, admite, sin embargo, la querrela en materia de contravenciones.

el procedimiento de faltas, en sede jurisdiccional, se establece ante el juez de control, las fases procedimentales de la querrela común no guardan ningún alojo en las normas del procedimiento de faltas.

Muy asociado a lo anterior se encuentra el rol de la víctima en materia de faltas, ausente en las normas reguladoras del procedimiento en cuestión.

Por imperio del artículo 118 del COPP, la víctima ocupa un lugar central en el proceso penal, pues su protección y reparación del daño sufrido es uno de sus objetivos, y le corresponde al Ministerio Público y a los jueces «velar por dichos intereses en todas sus fases», sin embargo, es notoria su ausencia en las normas reguladoras de este procedimiento especial por faltas.

Dado que los derechos de la víctima pueden ser considerados como fundamentales pues corresponden a la protección de su integridad y dignidad, se puede concluir que el silencio normativo no es obstáculo para su intervención en este procedimiento, salvo la restricción de la querrela; sin embargo, en nuestro medio forense existe la tendencia a no reconocer derechos ni facultades que no estén literalmente consagradas y especificadas. Ello conspira contra la aplicación del principio general del mencionado artículo 118.

En consecuencia, somos del criterio de que el legitimado activo — facultado para ejercer la acción —, puede ser tanto la víctima como cualquiera, con la restricción, claro está, en cuanto la querrela.

Según el artículo 382 de *eiusdem*, el legitimado pasivo es el funcionario que haya tenido conocimiento de la falta o aquél que la ley designe para su persecución, asunto tratado *supra*.

En cuanto a las diligencias de investigación, no hay expresa regulación en el COPP, pues se limita a señalar que en el acta de solicitud de enjuiciamiento, el funcionario (Ministerio Público) señalará los «datos pertinentes, agre-

gando los documentos y los objetos entregados por el infractor o infractora, o que se incautaron», con lo cual, se señaló, unifica los momentos procesales de investigación y de solicitud de enjuiciamiento que en el proceso ordinario están diferenciados, con la excepción de la flagrancia.

El legislador supone que los órganos de prueba —posiblemente escasos por la mínima condición del hecho punible—, se recogen con la información, de modo similar a la condición de flagrancia. De allí que prevea que los modos de recolección —actividad propia de la investigación—, son básicamente dos: entregados por el infractor o incautados. El primer supuesto puede ocurrir por acto voluntario del infractor o con ocasión de una condición de flagrancia, supuesto que la misma se reconozca en caso de faltas. El segundo puede derivar de actos de exhibición, de inspección o de allanamiento.

La exhibición es, como se desprende de su concepto ordinario e incluso jurídico, un acto voluntario del ciudadano que antecede a la inspección corporal mediante intimación (“pidiéndole”) policial. La inspección puede darse coetáneamente a una condición de flagrancia, o sin ella, con o sin orden judicial. Opera sobre personas, sitios o cosas según se desprende del artículo 205 del COPP.

Esta actividad tendencialmente probatoria puede darse en medio de una investigación abierta, supuesto en el que no cabe duda de su legitimidad, y también con ocasión de una situación de flagrancia. Fuera de ambos supuestos, la solicitud de exhibición y la posterior inspección corporal violentan la integridad del derecho a la intimidad que reconoce el artículo 60 constitucional.

La inspección sobre lugares y cosas, prevista en el artículo 202 del código ritual, tiene sentido dentro de la investigación y no antes de su apertura, pues se orienta a recoger objetos o rastros que puedan servir para comprobar un hecho evidentemente pasado, y no conducente a “descubrir” un hecho del que no se tiene noticia cierta. Así se explica la inclusión del concepto de “imputado” como sujeto interviniente en el desarrollo de la actividad.

Por tanto, no tiene cabida en la incorporación de objetos incautados, a menos que se trate de una situación de flagrancia, si la hubiese en las faltas.

A propósito de la inspección de objetos, el COPP particulariza la que se puede llevar a cabo en vehículos.

Sin condición de flagrancia o sin previa apertura de investigación, constituye una transgresión al derecho fundamental de la privacidad, por lo cual rigen las mismas consideraciones previamente señaladas con ocasión de la inspección a personas.

En cuanto a otros objetos, tales como muebles, rigen las

mismas disposiciones que para el registro de vehículos. Al igual que en los casos anteriores, se está frente a un caso de investigación en curso, pues no otra cosa significa “delito investigado”, amén del tópico semántico jurídico de la voz “delito” que constituye un concepto distinto al de falta, por lo que hay que concluir que este supuesto de obtención de medios de prueba tampoco puede ser considerado como incluido en el numeral 4º del artículo 382 del COPP, relativo a los medios probatorios que se señalan el funcionario cuando se solicite el enjuiciamiento del infractor.

El allanamiento es otra actividad de investigación que regula el COPP³⁸:

- Puede practicarse en morada, establecimiento comercial, dependencias cerradas o recinto cerrado con previa autorización judicial escrita o solicitada por cualquier medio, en caso de necesidad y urgencia.
- Puede practicarse en morada, establecimiento comercial, dependencias cerradas o recinto cerrado, sin autorización judicial siempre que sea para impedir la perpetración de un delito o en caso de persecución de imputado.

El sentido final que tienen las disposiciones anteriormente señaladas está relacionado tanto con la posibilidad jurídica de la existencia de flagrancia —condición necesaria para la validez de los actos de intervención que representan la exhibición, el registro y el allanamiento— en faltas, como con la legitimidad de tales intervenciones fuera de la concurrencia de la flagrancia.

En consecuencia, es preciso alcanzar ese sentido y para ello, el lenguaje, muy especialmente el jurídico propiamente dicho, es el objeto privilegiado del análisis.

Literalmente hablando, la flagrancia no parece corresponder a las faltas, si se atiende a la letra del artículo 248 del COPP, en el cual se emplea, sin excepción, la voz “delito” para referirse al hecho que define y a los efectos jurídicos que del mismo se desprenden.

Dado que se trata de una figura que da lugar a la restricción de derechos fundamentales, no es susceptible de interpretación extensiva ni analógica, por lo cual debe concluirse que no hay detención por flagrancia en materia de faltas, pero sí pueden darse otros efectos, como, por ejemplo, la recolección de fuentes de prueba sin autorización judicial previa, a menos que concurren supuestos lesivos al pleno ejercicio de derechos tales como el domicilio o la privacidad.

Entonces, aunque se descarte la detención por falta en flagrancia, ello no impide que el conocimiento inmediato

.....
³⁸ Arts. 210 y siguientes.

como hecho procesal no ocurra en materia contraven- cional, aun cuando no se le denomine como tal. Lo que importa es la secuencia de efectos que se derivan de tal conocimiento inmediato o percepción, que, como antes se señaló, si bien no conducen a una investigación, sí a una recolección de fuentes de prueba que se anexarán a la solicitud de enjuiciamiento.

Respecto a la conclusión de la fase previa al enjuicia- miento, el COPP apenas prevé el hecho del conocimiento de la contravención, limitado a la recepción de la notitia criminis y solicitud de enjuiciamiento ante el tribunal, ex artículo 383: «El funcionario o funcionaria actuante o la persona legitimada, con el auxilio de la policía, citará a juicio al contraventor o contraventora, con expresión del tribunal y del plazo dentro del cual deberá comparecer.»

Como se observa, no está establecido ningún orden de criterios para la decisión del pase a juicio, por lo que po- dría entenderse que el funcionario ostenta una potestad absolutamente discrecional en cuanto la ponderación de los requisitos de procedibilidad de la acción. Esta conclu- sión violenta el Estado de Derecho, por lo que es neces- ario hacer algunas precisiones. No habría tal violencia si el juez evalúa los elementos que se le presentan, tal como decide admitir o no una acusación.

Esto hacen rutinariamente los jueces norteamericanos con las infracciones de tránsito.

La decisión de solicitud de enjuiciamiento no descansa solamente en la descripción de un determinado hecho (Art. 382, 2º), sino que el mismo es (pre)valorado por el funcionario como constitutivo de falta, pues no de otro modo puede «citar a juicio», mas lo que sí no le concede la Ley es la facultad de declarar cualquier otra circunstan- cia de extinción de la falta o de su persecución, pues la misma corresponderá al órgano judicial.

El enjuiciamiento, visto en su línea de tiempo, pasa por las etapas de apertura, sustanciación y decisión. Desde el punto de vista de las funciones que su curso desarrolla, se tiene que son básicamente el establecimiento del fun- damento de la imputación y la decisión correspondiente.

La apertura del enjuiciamiento no se debe confundir con el acto mismo de su solicitud, pues puede que el juez des- estime la orden de enjuiciamiento. Tal facultad no está expresamente reconocida, pero siendo el juez el autori- zado para la aplicación de la ley en juicio, por aplicación de principios generales, no cabe privarle de tal facultad. La función de la apertura es la convocatoria a las partes en igualdad de condiciones al proceso de enjuiciamiento y está contenida en el auto correspondiente, que si bien no está explícitamente previsto, sin embargo, pese a la letra del artículo 383, debe emanar del órgano judicial, juez de juicio, y en el mismo se debe cumplir la función

de depuración de la solicitud de enjuiciamiento que, en el sistema ordinario, corresponde al juez de control en la fase intermedia.

La sustanciación del enjuiciamiento puede ser simple u ordinaria. La simple consiste en el acto de admisión de culpabilidad «y no fueren necesarias otras diligencias». Aunque la norma no señala a quién corresponde la deci- sión de la práctica de dichas diligencias, ni sus funda- mentos, debe entenderse que es al juez de juicio ante quien se llevará a cabo el debate. No queda claro si en el caso de admisión de culpabilidad y ante una carencia probatoria evidente, el juez de juicio pueda rechazar la admisión en razón de las garantías del debido proceso, pues tal como se señaló líneas atrás, los procedimientos de formas simplificadas no implican de suyo atenuación de garantías³⁹. Estas últimas deben preservarse al máxi- mo posible, pues el objetivo perseguido es acelerar el trá- mite procesal y no despojar al ciudadano de los derechos fundamentales procesales que le asisten.

Entre tales derechos y garantías, se encuentra el ser juz- gado por juez natural, el cual implica no sólo la prohibi- ción de tribunales creados ex post facto, sino también de- terminadas facultades exclusivas y excluyentes del juez en un proceso democrático⁴⁰; pues, de lo contrario, el ciu- dadano puede ser expuesto a juzgamientos arbitrarios. El juez ostenta facultades positivas — lo que el juez natural puede ejercer y cuyo abuso o violación lo priva de tal propiedad de ser “natural” —; y está sujeto a prohibiciones, como por ejemplo, el impulso probatorio, que sólo se le reconoce por excepción⁴¹, pues probar es una actividad, en principio, signada por el propósito de acusar, o por el propósito de defender, y ni lo uno ni lo otro le corresponde al juez natural .

Dentro de este marco de ideas, la decisión sobre la nece-

³⁹ Pérez Sarmiento incluye dentro de los procedimientos especiales los que denomina «de garantías restringidas». (Conf. Manual de Derecho Procesal Penal, P. 467). El concepto, en nuestra opinión, puede ser descriptivo de una determinada realidad legal, pero a la vez como filtro de constitucionalidad, pues dado que estamos ante derechos fundamentales, no cabe, como principio, la legitimidad de su limitación, pues si toda sanción traduce una limitación de derechos, el trámite para los mismos — el conocimiento del hecho que la genera —, no debe ser otra limitación de derechos, salvo aquellos supuestos de ponderación de conflictos que lo amerite.

⁴⁰ Por lo general, el concepto de juez natural se emplea limitándolo a la prohibición de juez ex post facto y de comisiones especiales. En este artículo lo empleamos en un sentido mucho más amplio.

⁴¹ La prueba de oficio es una excepción en nuestro proceso penal, y obedece al propósito de descubrir la verdad, pero como se sabe, en la dialéctica procesal la búsqueda y el encuentro de la verdad, resulta de posiciones antagónicas animada por propósitos específicos: defender o acusar. Por eso, es una facultad de excepción concedida al juez, quien al ejercerla debe evitar toda sospecha de comportamiento tendencioso o usurpador de funciones que son propias de las partes.

sidad de diligencias, le corresponde al funcionario actor, siempre que se trate de la etapa previa al debate.

Si hay admisión de culpabilidad y no hay necesidad de nuevas diligencias, procede la emisión de sentencia que pudiera ser absolutoria, aun bajo el supuesto de admisión de culpabilidad, sea por insuficiencia probatoria, prescripción o cualquier otro obstáculo procesal, pues no es suficiente la sola y aislada admisión de culpabilidad. De ser así, se enerva la tutela judicial efectiva que supone la construcción de la convicción judicial mediante un proceso de formación de la decisión que aleje las posibilidades de arbitrariedad, lo que requiere la concurrencia de elementos distintos y claros de conformación del juicio de culpabilidad.

En la forma ordinaria, es preciso que haya actividad probatoria mediante el correspondiente debate, tal como lo pauta el artículo 386 del COPP.

Los principios del debate ordinario recogidos en los artículos 332 y siguientes⁴² rigen en cuanto forman parte del debido proceso en esta fase; no obstante, el órgano judicial debe procurar reducir la extensión del acto de recepción de testimonios, conforme lo establece el segundo aparte del artículo 386: «El tribunal oírá brevemente a los comparecientes.»

En fin, la imputación, en el sistema ordinario, se establece sucesivamente con el acto de imputación, el acto conclusivo⁴³ y la actividad probatoria, mientras que en el sistema de formas simplificadas, la imputación se constituye en un solo acto, aunque no reciba denominación de tal: la solicitud de enjuiciamiento.

Otras características del procedimiento especial de formas simplificadas en materia de faltas, requieren ser sintéticamente analizadas antes de abordar los puntos relativos a la conveniencia o no de los códigos de policía como fórmula legislativa alternativa a la tipificación de las faltas en textos codificados.

Los puntos relativos a defensa, medidas cautelares y defensa terminan por definir el procedimiento especial previsto en el COPP en materia de faltas. Según el artículo 389, «el imputado o imputada podrá ser asistido por un defensor o defensora, si lo nombrare.» Esta disposición, en medio de una cultura forense aún no del todo ganada al garantismo, podría tener como consecuencia indeseable que se entienda el verbo «poder» como una facultad que hace posible que no haya defensa, lo que entra en franca contradicción con la previsión constitucional del debido proceso consagrada en el artículo 49 constituci-

⁴² Inmediación, publicidad, concentración y continuidad, oralidad

⁴³ Admitido, obviamente.

nal. Es una norma más dañina que beneficiosa.⁴⁴

Sobre las medidas cautelares, el artículo 390 hace expresa mención del principio de proporcionalidad, también aplicable en el procedimiento penal ordinario, como se deduce, por ejemplo, de los artículos 256 y 263 eiusdem. Es una norma que cumple un fin pedagógico que, a diferencia de la anterior, ha sido prudentemente inserta y redactada.

Por último, tenemos que el artículo 387 determina la irrecursividad de las decisiones, norma que contraría lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad, por lo que debe ser desaplicada por inconstitucional, de modo similar a lo sucedido en Uruguay.⁴⁵

Analizado como ha sido el procedimiento especial, resta ahora hacer algunas consideraciones de derecho comparado que contribuyan a la mejor comprensión del derecho nacional.

La creación de códigos de policía ha sido una opción legislativa que estuvo presente en España y ha estado presente actualmente en Venezuela⁴⁶. El asunto guarda pertinencia a propósito de discusión sobre la opción legislativa de regular las faltas fuera del Código Penal y la naturaleza de ese otro cuerpo legal, así como en cuanto las penas aplicables en materia de faltas. Esta discusión ha venido alentada por los análisis que se están llevando a cabo en este momento con el proyecto de reforma del Código Penal que se discute en estos momentos en la Asamblea Nacional.

.....
⁴⁴ Un sector de la doctrina venezolana se muestra propicio a esta disposición bajo el entendido de que prevalece sobre la necesidad de asistencia de abogado como lo pauta la Ley de Abogados (Conf. Conf. Eric Pérez Sarmiento, Comentarios al Código Orgánico Procesal Penal, P. 497). En todo caso, de lo que se trata es de indemnidad del derecho de defensa que si bien no resulta necesariamente afectada por la defensa personal, le corresponde al juez velar porque en el caso concreto se preserve la integridad del debido proceso.

⁴⁵ Pérez Sarmiento entiende que «la no autorización de recursos contra las decisiones emanadas en el procedimiento de faltas se justifica igualmente por la escasa entidad del objeto del proceso.»(Id.). Disentimos de esta opinión, pues la incolumidad de los derechos fundamentales que son afectados por la intervención punitiva del Estado no depende de la cuantía del objeto que los representa.

⁴⁶ Conf. Federico Castejón y Martínez de Arizala, *Faltas penales, gubernativas y administrativas*. P. 7 ss En la página 11 de dicha obra sostiene: «*Milita en pro del Código de Policía el hecho de que la formulación como texto aparte del Código Penal permite que sus principios se mantengan vigorosos y no paliados por los de otras leyes con las que se confunden, y, por último, que en aquellos países que lo adoptaron no ha sido abandonado, sino que con el transcurso del tiempo constituye un ejemplo viviente y vigorosamente mantenido.*» Esta afirmación no se compeadece tampoco con el panorama legislativo actual. En América Latina, Costa Rica, cuyo ejemplo aduce Castejón, ha derogado este instrumento en 1971 con la entrada en vigencia de un nuevo código penal en aquel año.

Aspectos que pueden ser considerados en una futura reforma legislativa y que tienen respaldo en el derecho comparado⁴⁷, son los siguientes:

En Costa Rica se prevé un procedimiento conciliatorio previo al juicio, lo que constituye una alternativa que puede reducir la litigiosidad social y jurisdiccional. También se prevé el traslado compulsivo del imputado si fuese contumaz, previsión que ayuda a luchar contra la impunidad, y asimismo se establece que no es obligatoria la presencia del Ministerio Público, aspecto este último que lo excluye la Ley Orgánica del Ministerio Público, pero que de derogarse por otro cuerpo legal, facilitaría la acción popular y atenuaría la carga de este órgano del Estado.

En materia de esfera de jurisdicción, es digno de ser tenido en cuenta que en varios países⁴⁸, el conocimiento de las faltas corresponde a los jueces de paz, en aras de la descongestión del sistema de justicia. Es un tema digno de ser discutido. En otros, las faltas son procesadas por órganos administrativos, sin embargo, es un hecho históricamente comprobable que esta previsión se da en Estados sin madurez democrática⁴⁹, lo que tampoco significa, por contrapartida, que aquéllos con mayor experiencia en la vida democrática prevean procedimientos garantistas, ni que haya tampoco una causalidad fatal entre lo político y lo normativo.

En síntesis, puede decirse que del derecho comparado se extrae como estructuras básicas del procedimiento de faltas:

Judicialización, ordinaria o de paz.

Administrativización.

Audiencia concentrada y oral.

Recurribilidad de las decisiones.

Estos tópicos deben estar presentes en el análisis y discusión del sistema jurídico venezolano, tanto en su interpretación como en la elaboración de proyectos de reforma.

No está demás, tampoco, una breve comparación entre el COPP y el derogado Código de Enjuiciamiento Criminal⁵⁰, a fin de detectar cuáles aspectos del procedimiento vigente en materia de faltas contrarían presupuestos constitucionales — debido proceso — y doctrinarios —

⁴⁷ Conf. Julio Maier, Kai Ambos y Jan Woischnik, *Las Reformas Procesales Penales en América Latina*, P. 96 y ss. En lo sucesivo, salvo advertencia en contrario, será la obra seguida.

⁴⁸ Guatemala, Honduras, Perú.

⁴⁹ Cuba, México, Bolivia.

⁵⁰ CEC en lo sucesivo

garantismo —, y que sin embargo, estaban previstos en el CEC, asunto que debe ser atendido en una posible reforma legislativa:

La imprecisión en cuanto la figura del defensor técnico.⁵¹

La imprecisión en cuanto los modos de conocimiento.

La imprecisión en cuanto el legitimado para intentar la acción.⁵²

La negación de recursos.

La regulación de la incidencia de recusación o inhibición.⁵³

La negación de recursos.

Lo anterior no desdice, por supuesto, de las ventajas que en este procedimiento ostenta el COPP ante el CEC, como sucede, por ejemplo, con la aplicación del conjunto de derechos y garantías del debido proceso, aunque es de lamentarse la parquedad de las disposiciones regulatorias en materia de faltas, lo que puede incidir, a la postre, en interpretaciones literales restrictivas de derechos. En nuestra opinión, es preferible una regulación más prolija que exima de procesos más complejos de interpretación enlazados a principios generales.

Algunos de los aspectos que deben ser discutidos a fin de adoptar decisiones político-criminales consonas con el modelo constitucional y procesal vigentes:

- La unificación de un solo procedimiento (procedimiento abreviado y procedimiento en faltas)⁵⁴.
- La creación de una esfera jurisdiccional especial para las faltas, o la adscripción de las mismas a jueces de paz, por ejemplo; o si la continuación del esquema actual: su conocimiento corresponde a los jueces de juicio ordinarios.⁵⁵
- Detención preventiva, prevista en el CEC, pero que

⁵¹ El CEC preveía incluso el nombramiento de oficio del defensor, en tanto que el COPP es muy ambiguo en este aspecto en el procedimiento de faltas.

⁵² Esta imprecisión puede contribuir a desconocer el derecho de accionar de la víctima y reducir el ámbito de los legitimados para accionar a los funcionarios públicos.

⁵³ Bastaría, quizá, una norma de reenvío, como se disponía en el CEC. En todo caso, se trata de equilibrar las garantías constitucionales del imputado con la celeridad y simplicidad de formas propias de los procedimientos breves. Tarea nada fácil.

⁵⁴ En el CEC estaban integrados en un mismo procedimiento.

⁵⁵ En el CEC las faltas eran conocidas por jueces de parroquia o municipio.

puede ser considerada contraria a Derecho a la luz de las normas relativas a la flagrancia y detención judicial preventiva del COPP. Su previsión, supone la reforma de varias disposiciones del sistema legal.⁵⁶

Previsión de sanciones distintas a la prisión y la multa.

3.3. La actuación policial en materia de faltas

Del análisis de las entrevistas en profundidad y de la revisión de los diversos registros que contienen las actuaciones policiales se puede sostener que el procesamiento de las faltas pasa por las siguientes fases:

- **Conocimiento y registro**
- **Intervención**
- **Remisión**

El conocimiento ocurre por diversas vías, siendo la principal el patrullaje efectuado por la propia policía, quien normalmente se comunica con las instancias superiores para recibir instrucciones sobre la forma más adecuada de procesar la situación.

La intervención varía dependiendo de la percepción policial de la gravedad de la situación y del comportamiento de los involucrados. En los casos de comercio informal la requisa de los bienes suele ser una acción común y ello implica registrar el tipo de bienes que han sido decomisados.

La remisión de los hechos que catalogan como faltas es poco común y normalmente se reduce a una comunicación telefónica con el Ministerio Público.

La revisión de los registros policiales mostró que la mayoría de la descripción de los hechos que contienen no se corresponde a la tipología legal. En efecto, la calificación expresa de un hecho como falta o está ausente de los libros y registros, o bien se emplea para calificar hechos que no lo son según el CP. Ello se debe a que lo que normalmente se considera falta se relaciona con situaciones tipificadas en las ordenanzas municipales o lo que en

.....
⁵⁶ El tema de penas distintas al arresto y multa es propio del derecho sustantivo, sin embargo, no es ajeno a una discusión de reforma integral en materia de faltas. Además, tiene implicaciones en cuanto su ejecución, fase regulada por el COPP, al menos hasta la fecha de la elaboración del presente artículo. Actualmente pende la posibilidad de la supresión de los tribunales de ejecución, según lo previsto en el proyecto de Código Orgánico Penitenciario. Por otra parte, es claro en nuestra jurisprudencia constitucional que bajo ningún respecto la detención preventiva procede con base en códigos de policía de los estados. Entre otros casos, se tienen sentencias dictadas respecto a los códigos de policía de Monagas, Bolívar y Mérida. Es igualmente irreprochable la posición contraria a la detención por vía de órganos administrativos (Conf. José Cerezo Mir, Op. Cit. P.48)

el sector (barrio, urbanización) se considera como “falta”. Hay un amplio margen de discrecionalidad, no solo de la policía sino también de las organizaciones sociales -que solicitan la intervención- para definir cuando un hecho o situación constituye una falta⁵⁷.

En cada policía se organiza de manera similar el registro de la actuación policial. Los tres cuerpos policiales levantan varios tipos de registros, aunque la forma de organizar la información varía no solo de cuerpo a cuerpo, sino también internamente dependiendo del funcionario que realice la reseña. Los registros comunes son de novedades, de detenidos y de denuncia.

El registro de novedades describe todos los acontecimientos diarios, incluyendo situaciones administrativas internas. Es común que en ese libro, junto con la descripción de hechos ilícitos, se reporten diversas acciones de atención a la ciudadanía y una serie de eventos relacionados con permisos laborales y actividades internas del órgano policial.

Cada policía tiene un formato diferente para levantar la información, pero en el tema de la función policial de persecución penal se puede observar que todos los libros describen los hechos acaecidos, la identificación de las personas involucradas, la fecha y hora de ocurrencia del evento y el tipo de medida tomada. Ello permitió realizar seguimiento a los hechos descritos que se asemejaban a una falta penal, como se evidencia en el análisis del cuadro N° 2.

Otro registro revisado a profundidad para esta investigación fue el que asentaba toda la información sobre los detenidos. El nombre del registro y la forma de levantar la información también varían de policía a policía, pero todos tienen en común que describen con cierto detalle todas las actuaciones efectuadas cuando un ciudadano es detenido y puesto a la orden del Ministerio Público.

Los registros de detenidos describen los hechos por los cuales la persona fue privada de libertad, sin que exista una precalificación jurídica ni siquiera si el hecho es un delito o falta. A estos registros solo se tuvo acceso limitado en Polisucré y Polichacao. En Polimiranda se llegó a similar información a través del registro de evidencias, en el cual se indican los hechos y si hubo o no detenidos. Para indagar si los hechos por los cuales las personas fueron detenidas constituían faltas, se revisaron a pro-

.....
⁵⁷ Por ejemplo, en Chacao el comercio informal se permite en los mercados que autorizan los propios vecinos, pero se persigue en días o zonas no autorizadas. Los ruidos molestos ocasionados por fiestas tampoco tienen un tratamiento común en las tres policías objeto de este estudio: qué entender por ruidos molestos y la autorización de la duración nocturna de las fiestas varía de policía a policía.

fundidad las descripciones efectuadas en esos registros. De los meses revisados se consiguieron pocos registros de detención por hechos que constituyan faltas penales, siendo además los mismos que aparecían en el libro de novedades, cuyo seguimiento en tribunales se está solicitando.

El libro de denuncias reporta todas las actuaciones que se inician por petición de la ciudadanía. En los tres cuerpos policiales la mayoría de las denuncias se referían a violencia de género, aunque había descripciones de reclamos por alteraciones del orden público, contaminación sonora, basura. Sin embargo, la descripción no permitía hacer un seguimiento a las faltas porque la descripción de las mismas era muy somera y normalmente los funcionarios consultados remitían al libro de novedades.

En síntesis, la información más completa sobre las faltas se encontraba en el libro de novedades y su seguimiento permitió reconstruir el procesamiento de las faltas.

La revisión de los registros de novedades muestra que el procesamiento de las faltas es una actividad muy reducida de la actuación policial. Del total de las actividades reseñadas, menos del 2% se relacionaban con hechos que pudiesen calificarse de faltas, siendo su mayoría hechos que no preveían penas privativas de libertad. En el 2009, en el mes de abril, los tres cuerpos policiales registraron un total de 5208 actuaciones, siendo sólo 92 (1,7%) de ellas relacionadas con situaciones que pueden calificarse como faltas. Mientras que en el 2010, en el mes de marzo, registraron 6513 actuaciones, de las cuales 103 (1,5%) se referían a hechos que podrían considerarse faltas.

CUADRO N° 1 ACTUACIONES POLICIALES EN FALTAS

CUERPO POLICIAL						
Período	PoliMiranda		PoliSucre		PoliChacao	
	Total de actuaciones	Faltas	Total de actuaciones	Faltas	Total de actuaciones	Faltas
Abril 2009	1.854	12	1.169	75	2.185	5
Marzo 2010	1470	6	1.569	82	3.474	15

Fuente: Elaboración propia. Libro de Novedades de las policías.

El cuadro precedente muestra claramente que las faltas ocupan un porcentaje muy pequeño de las actuaciones policiales. Las entrevistas en profundidad confirman la poca incidencia de las faltas en la actuación cotidiana de la policía⁵⁸. La baja incidencia en los reportes de las faltas no se debe a que esos hechos no ocurran sino a diversos factores que llevan a un subregistro, ya sea que el asunto se soluciona con una intervención en el mismo sitio, porque existen otros asuntos más urgentes que atender o porque las posibilidades de iniciar un procedimiento implica un trabajo que no se verá recompensado. Ello se evidenció en la encuesta de opinión, ya que el 62,9% afirma que “los fiscales no se interesan en las faltas” y el 50,9% se mostró de acuerdo con la afirmación “las faltas generan más trabajo que resultados”. En los grupos focales señalaron expresiones como “es nuestro trabajo y tenemos que hacerlo, aunque luego no se consiga más que hacer pedagogía social o prevención de otros hechos más serios”.

⁵⁸ Ejemplo de ello es que en las entrevistas varios funcionarios asociaron el término faltas con las que ellos podían incurrir en el desempeño de sus funciones y con las faltas establecidas en las ordenanzas y no con las faltas previstas en el CP. También fueron categóricos en afirmar que dentro de sus prácticas policiales no se detiene por faltas y que las sanciones que más se utilizan en casos de faltas son multas y trabajo comunitario. Las faltas las refieren a instancias diversas, de acuerdo a los hechos, y la mayoría son instancias distintas de la justicia penal.

Las situaciones descritas en los registros policiales no son fácilmente subsumibles en los tipos penales establecidos en el libro tercero del CP.

De total de situaciones o hechos que la policía registra como falta indicadas en el Cuadro N° 1, las que más se asemejan a las faltas penales son fundamentalmente comercio informal, ingesta de alcohol, ruidos molestos, como puede observarse del siguiente cuadro.

CUADRO N° 2. FALTAS SIMILARES A LAS FALTAS PENALES PROCESADAS POR LAS POLICÍAS

TIPO DE FALTA	TOTAL
Comercio informal	25
Desobediencia a la autoridad	18
Ingesta de alcohol	9
Ruidos molestos	3
Actos indecentes	1

Fuente: Elaboración propia. Libro de Novedades de las policías, abril 2009 y marzo 2010

Como se desprende del cuadro anterior, muy pocos de los hechos que la policía conoce como faltas corresponden a faltas con pena privativa de libertad del Libro Tercero del CP.

En orden decreciente, los hechos que aparecen en los registros policiales son los siguientes:

COMERCIO INFORMAL:

El comercio informal (buhonería)⁵⁹ no es un hecho claramente definido por el CP, entre otras consideraciones por razones históricas: el ejercicio informal del comercio en tanto buhonería seguramente era desconocido por la sociedad italiana de fines del siglo XIX, de donde fue tras-

⁵⁹ A los fines de una mayor precisión de lenguaje, optamos por la expresión "comercio informal" para significar la actividad comúnmente conocida como buhonería, y "comercio ilegal" para referirnos al tipo previsto en el artículo 498 del CP.

lado el Código Penal vigente.

En efecto, según el artículo 498 eiusdem, la conducta que se sanciona implica abrir una agencia de negocios, algún establecimiento, o cualquiera empresa que necesite del permiso de la autoridad. Los arrestos se prevén en caso de reincidencia o que el permiso se hubiese denegado.

Por aplicación del principio de legalidad, el comercio ilegal supone la existencia de un establecimiento, el cual debe ser interpretado como sede física, lo que ciertamente no ocurre en el caso de comercio itinerante o buhonería. Del registro policial no se puede extraer más elementos de análisis, ni siquiera si hay reincidencia en la conducta, pues, varios de estos casos quedan en el anónimo, pues el infractor huye del sitio y abandona la mercancía.

En el Municipio Chacao no consta la existencia de ningún procedimiento más allá del decomiso de bienes, lo que implica que no hubo procesamiento como tal.

En el Municipio Sucre, la sanción aplicada fue el cierre del establecimiento, lo que hace pensar que el hecho, a diferencia de los asentados en el Municipio Chacao, sí se subsume en el tipo penal, pero la sanción aplicada no está prevista en el CP, por lo que seguramente se aplicó alguna ordenanza, pero de ello no hay constancia suficiente. En el año 2010, también se presentaron dos casos, uno de simple comercio informal o buhonería y otro de falta de permisología para el expendio de licores.

La intervención policial en estos casos fue de mediación, no consta decomiso, a diferencia de la solución aplicada en el Municipio Chacao ni tampoco consta la prosecución de los casos ante otras instancias.

En la zona 7 de la Policía del Estado Miranda, no se registró ningún caso por comercio ilegal en el período investigado. En las entrevistas en profundidad los funcionarios justificaban la no persecución con el derecho humano a trabajar, pues consideran que es preferible que sean "buhoneros" a que sean "rateros" o delincuentes.

DESOBEDIENCIA A LA AUTORIDAD:

La desobediencia a la autoridad está prevista en el artículo 483 del CP. La norma prevé dos supuestos: desobedecer una orden legalmente expedida de la autoridad competente o no observar una medida legalmente dictada por la autoridad competente (en interés de la justicia, de la seguridad o de la salubridad pública). Pese al laconismo de los registros, seguramente estos hechos efectivamente constituyen faltas que requirieron intervención policial y al parecer fueron jurisdiccionalmente tramitados algunos de ellos.

En el Municipio Sucre de los ocho casos del año 2009, dos casos se pusieron a la orden del Ministerio Público, y en otro se asienta que no fue posible establecer comunicación. No se registra cuál procedimiento se siguió en consecuencia. Dos casos se relacionaron con comercio ilegal, y se procedió al cierre del local, por lo que no se tramitó como falta de comercio ilegal, ni tampoco como falta de desobediencia. En los restantes dos casos se observa que en un caso al parecer hubo un procedimiento de carácter “disciplinario”, pues el presunto infractor que había cometido una falta de ordenanza, “reaccionó de manera agresiva” contra los funcionarios policiales, se solicitó la presencia de la Guardia Nacional, y con un sargento de este componente se retiró del sitio. Como se ve, no hubo procesamiento jurisdiccional. En el otro caso, se afirma que hubo “resistencia a la autoridad”, el ciudadano fue trasladado a la sede policial, y como no se encontraba solicitado, fue puesto en libertad.

En el año 2010, de los tres casos, sólo uno fue puesto a la orden del Ministerio Público; los otros dos tuvieron procesamientos diferentes: verificación de datos, sin que se aporte ningún elemento adicional que permita saber si hubo o no un procedimiento posterior. En el otro, asociado a una infracción de tránsito, se llevó a cabo la detención, pero no consta ningún trámite jurisdiccional ni ante el Ministerio Público.

En la jurisdicción de la Zona 7 de la Policía del Estado Miranda, se registraron tres casos en el año 2009. En todos ellos se inserta que hubo libertad plena, la identificación de la Fiscalía actuante y el tribunal de control. En el año 2010, también hubo tres casos, uno de ellos tuvo procesamiento igual a los del año anterior, pero en los otros la intervención tuvo un alcance diferente. En uno se registra detención, pero no se señala envío al Ministerio Público, y en el otro, la actuación policial determinó un procesamiento distinto: los implicados (“indigentes”) que habían entrado en unas instalaciones (no se especifica), y luego adoptaron una actitud “agresiva” contra los funcionarios policiales, gracias a esta intervención abandonaron el lugar. En consecuencia, la “agresividad” no fue entendida como desobediencia, y a la postre si hubo un conato de ella, no se materializó.⁶⁰

LA EMBRIAGUEZ:

La ingesta de alcohol que conduce a la comisión de una falta con pena privativa de libertad refiere a un estado de embriaguez manifiesta, molesta o repugnante y además que sea un hecho es habitual.

.....
⁶⁰ Los tipos de tentativa y frustración no se aplican en materia de faltas según la letra de las disposiciones pertinentes del CP (Arts. 80,81 y 82)

Esta falta ocupa el tercer lugar en los casos registrados por los tres cuerpos policiales objeto de esta investigación. Los supuestos de comisión de la misma no parecen corresponder fielmente a los hechos parcamente descritos en los registros policiales, pues la pena de arresto se asocia a dos factores, uno relativo a la reiteración de la acción, y otro atinente a determinadas condiciones de difícil objetivación, salvo quizás una de ellas (manifiesta), y de ninguno de esos factores deja constancia el registro policial en ninguno de los cuerpos investigados.

Con relación al Municipio Chacao, tenemos que en los casos del año 2009, más allá del registro del caso, no hay constancia del procedimiento seguido, salvo en uno, donde se señala que se hizo un llamado de atención a los infractores. En los del 2010, se trataba de situaciones que no son propiamente de ingesta alcohólica sino expendio, en un caso, y en el otro de violación de un decreto presidencial. En el primero, no se siguió procedimiento como falta, sino que se le hizo “llamado de atención”. Es posible que haya sido caso de comercio ilegal, pero no hay elementos suficientes para definir el hecho. En el otro, hubo cierre de local, sanción que pudo estar prevista en el decreto.

En cuanto el Municipio Sucre, los dos casos fueron resueltos con el desalojo del infractor del lugar donde se encontraba.

En la Zona 7 del Estado Miranda, el único hecho relacionado con embriaguez es básicamente una infracción de tránsito, y de lo registrado se desprende que se le concede competencia preferente a las autoridades de tránsito, aun cuando no constan otras condiciones de la embriaguez que la hagan subsumible en el tipo penal.

RUIDOS MOLESTOS

Los actos sancionados con penas privativas de la libertad requieren que sean cometidos contra funcionarios públicos. Los hechos que se registran en los distintos cuerpos policiales no tienen la suficiente descripción como para concluir que encajan en el supuesto básico del artículo 506 del CP, y no hay ningún elemento que permite extraer que se trataba del supuesto agravado; sin embargo, se incluyen por la “cercanía” con la falta.

En dos casos, la intervención policial se limitó al “llamado de atención”, por lo cual no consta aplicación de procedimiento judicial, y el otro fue el accionar de una alarma, y no consta si hubo acción humana.

La descripción efectuada en los registros policiales permite sostener que si bien algunos de estos hechos pudieron ser al menos una falta sin pena de arresto, no hay ele-

mentos de juicio en la descripción de los mismos, para poder afirmar con certeza que se trata de faltas, sólo hay una relación de cercanía.

ACTOS INDECENTES

La pena privativa de libertad prevista en el artículo 536 del CP requiere que la persona se presente en público de un modo indecente, o que con palabras, cantos, gestos, señas u otros actos impropios, ofenda la decencia pública.

Si bien pudo haber comisión de la falta, según la descripción anotada, el hecho derivó a actos lascivos o tentativa de violación. La carencia de elementos no permite elaborar juicios más precisos. Consta detención, pero ninguna actuación del sistema de administración de justicia penal.

Uno de los aspectos resaltantes del análisis del registro de la actuación policial es la similitud en lo que procesan como falta; sin embargo, la diferencia se manifiesta en la intensidad de la persecución de algunas faltas. Por ejemplo, los registros de Polichacao se concentran en decomiso de bienes provenientes de comercio informal en cambio esta no es una actividad principal de las otras dos policías.

Las diferencias sobre la actuación en materia de faltas fue reportada en las entrevistas en profundidad, en las que los funcionarios de Polimiranda y Polisucre recalcaron la diferencia entre la situación de Chacao y la del resto del Estado. Específicamente refirieron la diferencia en cantidad y calidad de los problemas sociales que pudieran constituir ilícitos penales que se presentan en una y otra zona.

3.4.- Percepción policial de las faltas

A continuación se realizará un análisis descriptivo de los resultados de la encuesta de “Percepción Policial de las faltas” realizada en el marco de la presente investigación⁶¹. Comenzaremos por los aspectos sociodemográficos, que describen y caracterizan la población policial entrevistada

3.4.1.- Perfil Sociodemográfico

El perfil sociodemográfico presenta el resumen de la caracterización del grupo de oficiales que fue abordada por la encuesta.

.....
⁶¹ El cuestionario aplicado en la encuesta utilizó como insumo para su redacción las entrevistas y focus groups realizados a los efectivos policiales, para indagar las percepciones y opiniones desde los propios códigos y experiencias de los actores, de manera de evitar situaciones o aspectos demasiados abstractos y lejanos a la realidad de los policías. Así, estuvo compuesto por 3 tipos de preguntas: las primeras, orientadas a establecer el perfil sociodemográfico de los policías; las segundas, a medir las valoraciones respecto a una serie de conceptos e instituciones; y, las terceras, a indagar sobre conductas desarrolladas por los efectivos tanto en su experiencia cotidiana como en casos hipotéticos, pero que bien pueden formar parte de su experiencia. En este caso, la literatura sociológica apunta a que las percepciones, opiniones, conocimientos y valoraciones funcionan como guías u orientaciones de la conducta. Por supuesto, no son las únicas, aunque pueden jugar un rol importante. Conf. Almond, Gabriel A. y Sidney Verba. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, 1963.

CUADRO N° 3. CUERPO POLICIAL

CUERPO POLICIAL	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
PoliChacao	105	44,1	44,1
PoliSucre	91	38,2	82,4
PoliMiranda	42	17,6	100,0
Total	238	100,0	

En primer lugar, la muestra logró recolectar información de los 3 cuerpos policiales (PoliMiranda, PoliSucre y PoliChacao), en forma proporcional al tamaño de los efectivos de dispuestos para patrullaje, de forma tal que está constituida por 44% de efectivos de PoliChacao, 38,2% de PoliSucre y 17,6% de PoliMiranda, tal y como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 4. SEXO

SEXO	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
Masculino	208	89,7	89,7
Femenino	24	10,3	100,0
Total	232	100,0	

En cuanto a la distribución de encuestados según sexos, un 89,7% de los entrevistados eran hombres, y un 10,3 mujeres.

CUADRO N° 5. GRUPOS DE EDADES

EDAD	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
19 a 29	141	60,5	60,5
30 a 39	76	32,6	93,1
40 y mas	16	6,9	100,0
Total	233	100,0	

Por su parte, la encuesta muestra mayoritariamente las opiniones y percepciones de efectivos policiales jóvenes, es decir, menores de 30 años, quienes representan 60,5% de la muestra, mientras en el grupo de edades comprendidas entre 30 a 39 años, conforman casi un tercio de los entrevistados (32,6%). Tan sólo un 7% tienen 40 años y más.

CUADRO N° 6. AÑOS DE SERVICIO

AÑOS DE SERVICIO	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
1 a 5	140	60,1	60,1
6 a 10	46	19,7	79,8
11 a 15	29	12,4	92,3
16 y mas	18	7,7	100,0
Total	233	100,0	

La característica joven de los efectivos policiales, se relaciona íntimamente con los años de experiencia, tal y como se observa en el cuadro 6. En este sentido, el 60% de los efectivos, afirman tener entre 1 y 5 años de experiencia, mientras casi un 20% tienen entre 6 y 10 años y 12,4% tienen entre 11 y 15 años. Solo 7,7% tiene más de 15 años de servicio en el cuerpo policial al que pertenecen.

CUADRO N° 7. FORMACIÓN PARA EL PROCESAMIENTO DE FALTAS

¿HA RECIBIDO FORMACIÓN?	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
No	86	38,2	38,2
Si	139	61,8	100,0
Total	225	100,0	

Un elemento llamativo del perfil de los entrevistados, es que casi un 38,2% dicen no haber recibido ningún tipo de formación para la actuación y procesamiento de faltas, mientras el 61,8% restante sí.

CUADRO N° 8. RANGO

RANGO	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
Sub-Oficial	2	,9	,9
Oficial	119	50,9	51,7
Oficial Agregado	36	15,4	67,1
Oficial Jefe	26	11,1	78,2
Supervisor	5	2,1	80,3
Supervisor Agregado	1	,4	80,8
Agente	31	13,2	94,0
Otro	1	,4	94,4
Sub-Inspector	5	2,1	96,6

Inspector	1	,4	97,0
Agente	7	3,0	100,0
Total	234	100,0	

En su gran mayoría los entrevistados corresponden a oficiales y agentes policiales. Siendo el resto de los rangos minoritarios.

Por último, el tipo de patrullaje característico de los cuerpos policiales es vehicular y motorizado, concentrando entre ellos cerca del 85% de los agentes policiales, tal y como se ve en el cuadro 9.

CUADRO N° 9. TIPO DE PATRULLAJE

TIPO DE PATRULLAJE	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
A Pie	24	10,4	10,4
Ciclista	6	2,6	13,0
Motorizado	66	28,6	41,6
Vehicular	127	55,0	96,5
Otro	8	3,5	100,0
Total	231	100,0	

3.4.2.- Conocimiento y manejo de faltas.

En primer lugar habría que decir que se observa un importante nivel de desconocimiento de las faltas penales, que aumenta al indagar respecto a las penas. Así, un tercio de los oficiales desconocen que las faltas penales se encuentran establecidas en el Código Penal, y en distintos grados se remiten otros ordenamientos jurídicos que no están relacionados con las faltas penales, siendo el más llamativo la Constitución, al cual un 24% le atribuye la definición, y 22% su sanción. Por su parte, 50% afirma que el COPP también establece las faltas y 41% su sanción.

CUADRO N° 10. CONOCIMIENTO SOBRE LAS FALTAS PENALES

Leyes	¿dónde están establecidos los hechos que pueden ser considerados faltas penales?	¿dónde están establecidas las faltas que pueden acarrear privación de libertad?
Constitución	24%	22%
COPP	50%	41%
Código Penal	64%	42%
Ordenanzas Municipales	32%	13%
Normas de convivencia ciudadana	13%	7%
Otra	1%	1%
En ningún lado	5%	32%

Por otro lado, de el 64% que afirma que las faltas penales se encuentran el Código Penal, sólo el 30% (es decir, el 18,9% del total) señala únicamente al Código Penal, mientras el 70% restante, señala además del CP otras normas jurídicas, como las ordenanzas y normas de convivencia ciudadana.

Finalmente, casi un tercio de los entrevistados afirman que ninguna de las faltas penales acarrea privación de libertad.

CUADRO N° 11. FALTAS MÁS COMUNES

¿Cuáles son las faltas más comunes en las que interviene como policía?	
Discusión	26%
Riña	43%
Mendicidad	6%
Comercio Informal	33%
Omisión de señales	13%
Actos Indecentes	5%
Ruidos Molestos	32%
Alteración del orden público	42%
Violencia contra la mujer	46%
Ingesta de alcohol	35%
Desobediencia a la Autoridad	6%
Juegos de envite y azar	0%
Orinar en la vía Pública	3%
Otro	2%

El desconocimiento y confusión en torno a la definición de las faltas penales se hace patente al preguntar a los entrevistados respecto a las faltas más comunes en las que interviene en su labor como agente policial, al encabezar las listas “Violencia contra la mujer” y “Riña” con 46% y 43% respectivamente, cuando ambos son realmente delitos y no faltas.

Por su parte, luego de excluir aquellas infracciones que no son consideradas faltas por el código penal, tenemos que las faltas más comunes son: Alteración del orden público, ingesta de alcohol y comercio informal con 42%, 35% y 33% respectivamente⁶².

⁶² Vale la pena resaltar la coherencia de los resultados arrojados por la encuesta con los arrojados por el estudio bibliográfico de los libros de novedades. Ver

CUADRO 12. INSTITUCIONES

Instituciones	¿Cuáles instituciones facilitan el procesamiento de las faltas?	¿Cuáles instituciones dificultan el procesamiento de las faltas?	Saldo: facilita menos dificulta
Jueces de paz	61%	11%	51
COPP	13%	29%	-16
Policía Estatal	15%	1%	14
Policía comunitaria	25%	3%	22
Partidos políticos	0%	42%	-42
Jueces penales	11%	23%	-12
Derechos Humanos	11%	35%	-24
Fiscalía	34%	37%	-3
Policía Nacional	11%	3%	8
Policía Municipal	55%	3%	52
Consejos Comunales	21%	37%	-16
Organizaciones Sociales	8%	25%	-17
Patrullas vecinales	13%	8%	5
Otro	1%	2%	-1

Las instituciones que más facilitan el trabajo policial ante las faltas son los Jueces de Paz, la Policía Municipal y en menor medida la Fiscalía y la Policía Comunitaria.

En cuanto a las que entorpecen⁶³ el procedimiento de la policía encabeza la lista los partidos políticos con 42%, seguido por los Consejos Comunales y Fiscalía empatados con 37% y por los Derechos Humanos⁶⁴ con 35% de rechazo. Sin embargo, el saldo final (entendido como la resta de cuantos consideran que son instituciones que facilitan menos

cuadro 2.

⁶³ Vale la pena señalar, que las percepciones sobre las instituciones (tanto positivas como negativas) se refiere a las valoraciones subjetivas de los encuestados. En este sentido, hacen referencia a la imagen (conocimiento, experiencias, prejuicios, temores, rumores, etc.) que tienen sobre las mismas.

⁶⁴ Hace referencia a las legislaciones en materia de Derechos Humanos.

las que consideran que entorpecen la acción policial) solo es positivo (es decir, facilitan más de lo que entorpecen) 6 instituciones: Jueces de Paz (51 positivo), Policías municipal, comunitaria, estatal y nacional con 52, 22, 14 y 8 respectivamente, finalmente las patrullas vecinales con 5.

Los Fiscales presentan un caso llamativo, pues a pesar de ser la segunda institución que más facilita la labor policial, son también la segunda que más dificulta el procesamiento de las faltas.

3.4.3.- Actuación frente a las faltas.

Una vez revisados los conocimientos y nociones manejados por los policías respecto a las faltas penales, analizaremos cómo son puestos en práctica en su experiencia cotidiana.

CUADRO Nº 13. ÚLTIMA ACTUACIÓN FRENTE A UNA FALTA

	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
Esta semana	116	48,9	48,9
Este mes	57	24,1	73,0
Entre 2 y 6 meses	31	13,1	86,1
Hace mas de 6 meses	17	7,2	93,2
Nunca	16	6,8	100,0
Total	237	100,0	

En primer lugar, hay que señalar que las faltas forman parte del día a día de la labor policial. Así queda expresado en el cuadro 13, en el que un 73% afirma haber actuado frente a una falta⁶⁵ al menos durante el último mes (48,9% durante la última semana, y 24,1% durante el último mes).

Tan sólo un 6,8% afirma no haber participado nunca en un procedimiento por faltas. El 20% restante, afirma haber participado hace más de un mes.

⁶⁵ Vale la pena señalar que como ha sido evidenciado en párrafos anteriores, el concepto que manejan los policías no coincide totalmente con la definición jurídica de las faltas. En esta tabla se muestra la frecuencia en la actividad policial de lo que los mismos policías comprenden como faltas penales.

CUADRO N° 14. INFORMACIÓN DE FALTAS

¿CÓMO SE ENTERÓ?	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
Patrullaje	139	63,5	63,5
Llamada telefónica	36	16,4	79,9
Denuncia	34	15,5	95,4
Otra	10	4,6	100,0
Total	219	100,0	

Casi dos tercios de los oficiales se enteraron sobre las faltas en las que actuaron a través de su identificación en las rondas de patrullaje (63,5%), mientras 31,9% la conocieron por intervención de algún ciudadano afectado ya sea por llamada telefónica (16,4%) o denuncia (15,5%).

CUADRO N° 15. EVOLUCIÓN DE LA FALTA

EVOLUCIÓN	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
Se solucionó en el sitio gracias a la mediación policial	140	68,0	68,0
Se detuvo a los involucrados	57	27,7	95,6
Otra	9	4,4	100,0
Total	206	100,0	

De los que manifestaron haber participado en un procedimiento por falta alguna vez en su experiencia profesional, el 68% afirmó haber solucionado el problema en el sitio gracias a la mediación realizada por el agente, mientras el 32,1% restante reportó actuaciones que implican la continuación de la acción policial, ya sea por la detención o por otro procedimiento.

Y entre estos últimos, 21,8% detuvieron a las personas por agredir a los oficiales; 36,4% por omitir los llamados de mediación policial, 18,2% por reincidencia y 23,6% por otras razones.

CUADRO Nº 16. CAUSAS DE DETENCIÓN POR FALTAS

CAUSAS	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
Agredieron a los oficiales	12	21,8	21,8
Hicieron caso omiso a la actuación y mediación de los oficiales	20	36,4	58,2
Era un reincidente	10	18,2	76,4
Otra	13	23,6	100,0
Total	55	100,0	

CUADRO Nº 17. SECUENCIA FINAL.

¿QUÉ HIZO?	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
Llamó al Fiscal, y éste le ordenó soltarlo	1	1,8	1,8
Llamó al Fiscal, y éste le ordenó que se lo presentara	49	87,5	89,3
Lo retuvo hasta que se calmó	3	5,4	94,6
Otro	3	5,4	100,0
Total	56	100,0	

Finalmente, en la secuencia final de los detenidos, la gran mayoría lo presentaron ante un juez, por orden del mismo, mientras tan sólo 1,8% le ordenaron soltarlos.

Llama la atención que 5,4% afirme haberlos detenido por un tiempo hasta que se calmaran y otro 5,4% haya realizado otras acciones.

3.5.- Proyección de conductas ante casos hipotéticos ⁶⁶

CUADRO Nº 18. CASO #1 ACTOS INDECENTES (FELACIÓN EN VÍA PÚBLICA)

	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
Le solicita los documentos del vehículo y de identidad de ambos. Si están en regla, se retira.	42	18,0	18,0
Les advierte que el sitio es peligroso y que por su seguridad, es mejor que vayan a un hotel.	70	30,0	48,1
No solicita documentación, pero procede a la detención de ambos.	26	11,2	59,2
Se los lleva retenidos.	67	28,8	88,0
Otra	28	12,0	100,0
Total	233	100,0	

La tabla 18 presenta los resultados del caso #1, un caso hipotético difuso en el que la definición de la falta depende de los criterios de moral (o ética) y buenas costumbre del funcionario policial⁶⁷. Así mientras un 18% evaluaría otra situación irregular (pues analiza los papeles del carro), 30% no visualiza falta alguna (los que temen por la seguridad de los ciudadanos), sólo un 12% los detendría, mientras un 28% se los llevaría “retenidos”. En todo caso, lo que parece señalar las respuestas de los funcionarios, es la dificultad de obtener respuestas similares ante un mismo hecho, como consecuencia del manejo diferenciado de las faltas.

⁶⁶ A los funcionarios encuestados se les puso frente a dos situaciones hipotéticas relacionadas con la comisión de faltas. La primera se vincula a los conceptos de moral y buenas costumbres. La segunda es un caso basado en la reforma del CP del 2005.

⁶⁷ El caso #1 plantea la siguiente situación: A las 10 de la noche, en una calle solitaria de una urbanización, en labor de patrullaje, observa un vehículo estacionado, sin vidrios ahumados, con luces apagadas, pero con el conductor dentro del mismo. Al acercarse, puede ver que una joven (mayor de edad) le practica sexo oral al conductor. ¿Qué haría usted?

CUADRO 19. CASO #2. PERTURBACIÓN DE LA TRANQUILIDAD PÚBLICA Y PRIVADA (HOSTIGAMIENTO A ALTO FUNCIONARIO)

	FRECUENCIA	%	% ACUMULADO
Les llama la atención a los jóvenes y los invita a retirarse	201	87,4	87,4
Llama al fiscal del Ministerio Público	4	1,7	89,1
Se los lleva retenidos	11	4,8	93,9
Les impone una multa	7	3,0	97,0
Dato perdido	7	3,0	100,0
Total	230	100,0	

Por último, el caso #2, que se muestra en el cuadro 17, muestra el carácter eminentemente conciliador de la actuación policial⁶⁸. La gran mayoría de los efectivos (87,4%) buscaría resolver la situación en el lugar, desconociendo una reforma reciente del Código Penal que sanciona este hecho con privación de libertad.

El análisis de la encuesta de percepción policial de las faltas penales, pone de manifiesto 4 puntos importantes:

- En primer lugar, las faltas forman parte importante del quehacer cotidiano de los efectivos policiales, pues como hemos visto, tan sólo un 6,8% afirma no haber participado nunca en un procedimiento por faltas, y del 94,2% restante, la gran mayoría ha participado durante el último mes (73%). Este dato confirmaría el subregistro de la actuación policial, pues el 68,8% de los casos fue solucionado por mediación en el sitio. Probablemente dicha actuación no haya sido reportada.
- Sin embargo, a pesar de la frecuencia de la acción policial respecto a las faltas, es llamativo el nivel de desconocimiento manifestado en la encuesta. El desconocimiento se expresa a través de una franja o umbral de separación muy difuso entre faltas y delitos menores pero también con algunos delitos de mayor importancia. Así, la violencia contra la mujer, a pesar de la importancia que se le ha dado en la legislación nacional, es percibido como una falta, lo que nos lleva a preguntarnos ¿qué relación hay entre la percepción sobre las faltas (y delitos) y la frecuencia de ocurrencia? No parece casual que los delitos que son confundidos con las faltas, son precisamente delitos muy frecuentes en la sociedad venezolana actual, sugiriendo esto que los umbrales de percepción de las faltas y delitos, están vinculados con las experiencias sociales.
- Las diferencias en la percepción de las faltas entre los efectivos policiales se concreta en diferencias en la actuación policial, tal y como en análisis de los casos hipotéticos muestra, sugiriendo que las percepciones pueden ser determinantes en las conductas de los efectivos policiales. Ello queda de manifiesto en el segundo caso, pues la opción de iniciar un procedimiento fue desechada por el 87,4% de los funcionarios.

⁶⁸ El caso #2 propone la siguiente situación: Un grupo de estudiantes celebran su grado en una fuente de soda. En una de las mesas, colocadas en la acera, ven sentado al magistrado del Tribunal Supremo de Justicia que dictó la sentencia que le quitó su condición de universitaria a la carrera en cual se acaban de graduar. Al darse cuenta de su presencia, los jóvenes incrementaron el ruido que producían los aparatos y objetos que tenían y se burlaban del magistrado. Los otros clientes del negocio se vieron obligados a retirarse por el ruido, aunque no hubo ningún tipo de agresión física. ¿Qué haría usted?

- Respecto a las instituciones que facilitan o dificultan su trabajo, llama la atención el hecho de que perciban como facilitadora o aliada a los jueces de paz y que entre las tres principales que perciben como entorpecedoras se encuentre la fiscalía y los derechos humanos. Una lectura de esas percepciones es que la policía prefiere instancias distintas a la netamente penal para solucionar los conflictos derivados de la comisión de faltas.
- Finalmente vale la pena resaltar el carácter conciliatorio que muestran las actuaciones policiales frente a las faltas. Así, los efectivos encuestados señalan la importancia de instituciones a nivel comunitario para la resolución de las faltas (Jueces de Paz, policías comunitarias, etc.), también se observa en la mediación como primera opción desarrollada por los efectivos en al procesar las faltas.

4.- RECOMENDACIONES

PRIMERA:

Reformar la tipificación de las faltas

¿Por qué? Las mismas se remontan a la Italia de fines del siglo XIX, y no se corresponde, en su inmensa mayoría, a los conflictos de convivencia que afectan la sociedad venezolana contemporánea.

¿Para qué? Una nueva legislación en materia de faltas que esté más cerca de los problemas de convivencia que aquejan la vida social de nuestros tiempos, contribuirá a dotar de mayor legitimidad al ordenamiento y propiciará un mayor y más estimulante reconocimiento por parte de los ciudadanos.

¿Cómo? Una reforma legislativa en esta materia debe resultar de un amplio proceso de consultas para poder determinar del modo más exacto posible el área de conflictividad social que sea materia de faltas. Otro asunto a analizar es si las faltas deben integrarse en un texto propio, distinto al CP o permanecer en Libro Tercero. Entre las ventajas que pudiera tener su separación del texto codificado es su más fácil difusión que contribuye al fortalecimiento de la conciencia cívica. Igualmente, debe discutirse si se destina un sector jurisdiccional específicamente para las faltas, lo que pudiera ser una buena opción, si se tiene en cuenta que en materia de faltas el juez podría propiciar, de un modo más abierto en que los delitos, medidas alternativas al proceso judicial.

SEGUNDA:

Reformar el procedimiento en materia de faltas

¿Por qué? La regulación del COPP contiene muchos vacíos y lagunas que podrían inducir a que se colmaran de modo adverso o distinto, al modelo acusatorio que expresan tanto la Constitución como el código procesal, así como al espíritu y propósito, e incluso normas legales, que definen el modelo constitucional del proceso.

¿Para qué? Para configurar un procedimiento que sea genuinamente respetuoso de los derechos fundamentales, y en suma del debido proceso, con la necesaria preservación y acatamiento a las normas que lo definen y constituyen.

¿Cómo? Al igual que en el supuesto de una reforma sustantiva, una reforma procesal debe nacer de una amplia consulta, análisis y toma de decisiones sobre la política criminal a seguir en el aspecto procesal, con sujeción a las normas constitucionales del debido proceso, mermadas en su proyección en el procedimiento de faltas, de tal manera que también se analice la conveniencia o no de un mismo procedimiento que unifique el procedimiento para faltas y el procedimiento abreviado, actualmente previstos, y la posibilidad de la creación de una jurisdicción especial, todo lo cual tiene un impacto económico, cultural y normativo que deben ser analizados por las instancias correspondientes.

TERCERA: Formar efectivos policiales en materia de faltas

¿Por qué? El presente proyecto de investigación pone en evidencia la diferencia de criterios entre los efectivos policiales ante las faltas penales, limitando la capacidad de respuestas homogéneas para enfrentar las diversas problemáticas planteadas por las faltas.

¿Para qué? Para homogeneizar estándares tanto de percepción como de procesamiento de faltas entre los efectivos policiales de los diversos cuerpos.

¿Cómo? Las alternativas en formación son múltiples, aquí solo colocamos 3 características que debiesen estar presentes en cualquier modelo implantado: 1. Formación de formadores: los procesos de formación y facilitación suelen ser más exitosos cuando son desarrollados por los mismos actores sujetos de formación. Se sugiere así, un plan de formación de un grupo de policías que asuma el rol de formadores dentro de los cuerpos policiales; 2. El programa de formación debe incorporar metodologías de aprender haciendo, es decir, que los talleres incluyan casos prácticos de distinta índole, para incorporar a los funcionarios en formación; y, 3. Que se incorpore a la comunidad y sus instituciones más cercanas en el proceso de resolución y procesamiento de faltas.

Referencias

Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Aftalión, Enrique (1955) *Derecho Penal Administrativo*. Buenos Aires, Arayú.

Arteaga Sánchez, Alberto (2009) *Derecho Penal Venezolano*, Ediciones Liber, Caracas, undécima edición actualizada con un listado de las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia relacionadas con la Parte General del Derecho Penal a cargo de Freddy Díaz Chacón.

Bello Tabares, Humberto E.T y Jiménez Ramos, Dorgi D. (2006) *Tutela Judicial Efectiva y otras garantías constitucionales procesales* (2° ed. ampliada y puesta al día), Caracas, Paredes.

Bustillos, Lorenzo y Giovanni Rionero (Recuperado el 14-5-2011) El régimen de las faltas en el proceso penal venezolano. Disponible en: www-bibliotecapenal.com/regimen%20de%20faltas.pdf.

Cortázar, María Graciela (2002) *Los delitos veniales*. Argentina. Universidad Nacional del Sur.

Cerezo Mir, José (2008) *Derecho Penal. Parte General*. Julio César Faira Editor Montevideo- Buenos Aires.

Esquirol Zuloaga, Ignacio (2006) *Diligencias Policiales*. En Dir. Pedro Martín García. *La actuación de la policía judicial en el proceso penal*. Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

García Vitor, Enrique Ulises (2000) *La insignificancia en el Derecho Penal*. En José Luis Depalma (Ed.), *Los delitos de bagatela*. Buenos Aires, Hammurabi.

Lejed Cona, José Alberto (s/f) *Análisis del procedimiento*. Versión mimeografiada, Caracas. No publicado.

Maier, Julio, Ambos, Kai y Woischnik, Jan (2000) *Las Reformas Procesales Penales en América Latina*, Buenos Aires, Ad Hoc, Konrad Adenauer Stiftung e Instituto Max Planck para Derecho Penal Extranjero e Internacional.

Pérez Sarmiento, Eric Lorenzo (2008) *Comentarios al Código Orgánico Procesal Penal* (6° ed.), Valencia, Vadell Hermanos.

[Redacted] (2009) *Manual de Derecho Procesal Penal*, (3° ed.), Valencia, Vadell Hermanos.

Petit Guerra, Luis Alberto (2011) *Estudios sobre el debido proceso. Una visión global: Argumentaciones como derecho fundamental y humano*. Caracas, Paredes.

Rizzi, Luis M (h) (1971) *Las contravenciones policiales*. En Enrique Aftalión *Tratado de Derecho Penal Especial*, Buenos Aires, La Ley. Tomo V.

APÉNDICE

TABLA DESCRIPTIVA DE FALTAS CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD

ARTÍCULO	TIPO	PENA
483	Desobediencia a la autoridad	5-30 días O multa de 20 a 150 UT
486	Tumulto causado por promoción o dirección de ceremonias o promociones religiosas o civiles	Hasta por 30 días
487	Procesión de ceremonias religiosas en oposición a providencias legales	1 a 2 meses O Multa de 50 a 750 UT
492 (Único aparte)	Venta o distribución pública de impresos o dibujos embargados por la autoridad	Hasta por 30 días y multa de 50 a 150 UT
493	Anuncio con gritos, con noticias capaces de acusar la perturbación pública o de particulares vendiendo o distribuyendo impresos, dibujos o manuscritos	100 UT 50 a 150 UT si las noticias fueren falsas o supuestas o arresto hasta por 15 días
ARTÍCULO	TIPO	PENA
495 Encabezado in fine	Arrancar, destruir o hacer inservibles impresos, dibujos o manuscritos fijados por la autoridad con desprecio de la autoridad	Hasta por 15 días
496	Abrir o mantener abierto espectáculos públicos o tertulias sin llenar las prescripciones legales	Hasta por 15 días O Multa de 50 A 300 UT
498	Reincidencia en apertura de establecimiento o empresa sin previa autorización de la autoridad	Hasta por 15 días

499	Reincidencia en no guardar las prescripciones legales de agencia de negocios, establecimiento o empresa	Hasta por 15 días
502	Mendicidad	Hasta por 15 días
503	Mendicidad en actitud amenazadora, vejatoria o repugnante	Hasta por 1 mes 1 a 6 meses en caso de reincidencia
505	Permitir que menor de 12 años sometido a autoridad o confianza se entregue a la mendicidad o sirva a otro para este objeto	Hasta 2 mees O Multa de 300 UT Reincidencia: 2 a 4 meses
506 único aparte	Perturbación con gritos, vociferaciones, abuso de campanas u otros instrumentos o con medios ruidosos en perjuicio de altos funcionarios	3 a 4 meses Y Multa hasta de 500 UT
508	Abuso de la credulidad de otro que pueda perjudicarlo o afectar al orden público	Hasta 15 días Reincidencia: doble
509	Establecimiento ilegal de fábrica de armas y municiones o introducción en el país de las permitidas	Hasta por 3 meses O Multa de 50 a 1.000UT
510	Introducción o fabricación de pólvora no densa ni piroxidada u otras materias explosivas	Hasta 3 meses
511	Venta ilícita de armas de lícito comercio	Hasta por 1 mes
513	Descargar armas de fuego o quemar fuegos de artificio o hiciera explosiones peligrosas o incómodas	Hasta por 1 mes en casos graves
514	Tener depósito ilegal o clandestino de materias o explosivas peligrosas	No inferior a 3 meses

515	Transporte de pólvora o materias explosivas en cantidades innecesarias o sin precauciones	Hasta 1 mes O Multa hasta 300 UT
519 (encab)	Omisión de señas y cercas para indicar el peligro de trabajos o de objetos en lugares públicos	Hasta 300 UT Hasta por 10 días si es grave.
519 (único aparte)	Remoción arbitraria de señales	50 UT a 1.500 UT Y "podrá serlo además, con arresto hasta por 20 días."
521	Arrojar o echar cosas o sustancias capaces de ofender o ensuciar a las personas	De 10 días o con multa de 100UT
524	Recibir para su custodia sin dar aviso a la autoridad a personas conocidamente enajenadas o las haya puesto en libertad	50 a 500 UT Y además, podrá imponerse arresto hasta por 30 días en casos graves
526	Dejar libres y sin custodia bestias feroces o animales peligrosos o no prevenir el peligro o no avisar a la autoridad en caso de animales atacados de hidrofobia	Hasta por 1 mes
527	1)Omisión de vigilancia o abandono de animales de tiro o carga, en lugares no cercados 2)Conducir o confinar a un conductor inexpertos 3) Exponer a la gente a peligro por la manera de conducirlos o atarlos	Hasta por 30 días
529	Creación culposa de peligro de daño contra las personas o de grave daño contra las cosas	Hasta 200 UT O Hasta por 20 días
529, único aparte	Creación culposa de peligro de daño contra las personas o de grave daño contra las cosas que constituya infracción de ordenanzas	Hasta por 30 días y suspensión del arte o profesión hasta por un mes

530	Juego de suerte, envite o azar en lugar público o abierto al público, o su facilitación	De 5 a 30 días Reincidencia: hasta por 2 meses O Multa que no baje de 100 UT
530, 2do inciso	1. Reincidencia en juego de suerte, envite o azar en lugar público o abierto al público, o su facilitación 2. Si el agente fuere el banquero	De 1 a 2 meses y hasta 6, en caso de reincidencia
535	Ocasionar la embriaguez de otro o hacer tomar más a un ebrio	Hasta 10 días De 10 a 30 días si la víctima es menor de 15 años o está manifiestamente en estado anormal
536	Ofensa a la decencia pública	Hasta por 1 mes O Multa de 10 a 300 UT
538	Posesión injustificada de dinero u objetos que no se hallen en condición o circunstancias de quien haya sido condenado por delito contra la propiedad	15 días a 2 meses
538, único aparte	Posesión injustificada de llaves falsificadas o alteradas o instrumentos propios para abrir o forzar cerraduras	Hasta 2 meses
539	Falta de precaución en operaciones de comercio o de prendas	Multa de 20 a 100 UT Arresto hasta 2 meses si el contraventor hubiese sido condenado por delito contra la propiedad
540	Omisión de denuncia después de saber que los objetos adquiridos son de ilícita procedencia	Multa de 30 UT “y podrá imponérsele además, el arresto hasta por 20 días.”
541	Reincidencia en inobservancia de prescripciones legales en el comercio o empeño de cosas preciosas o usadas	300 UT más arresto hasta por 30 días y suspensión del ejercicio de la profesión o industria

542	Venta o entrega de ganzúas o llaves, moldes de cera u otros diseños o modelos, o su fábrica para quien no sea propietario del local	Hasta por 1 mes ○ Multa de 10 a 150 UT
543	Abrir cerraduras sin estar seguro de que el solicitante es el dueño del local o casa	Hasta 20 días ○ Multa hasta 120 UT







CONSULTA NACIONAL SOBRE LA ACTUACION POLICIAL CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



* *Carla Serrano Naveda, Dirección - Coordinación.*

* *Carlos Trapani Blanco, Investigador.*

* *Gloria Perdomo de Farías, Investigadora.*

* *María Gabriela Cuevas, Investigadora.*

Resumen:

El presente estudio es producto de un trabajo articulado entre el Consejo General de Policía, UNICEF y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UCAB, siendo su objetivo documentar el punto de vista de los funcionarios policiales en relación a las implicaciones, características y dificultades de su actuación policial, en situaciones que involucran a niños, niñas y adolescentes, ya sea en condición de víctimas o de victimarios. Para ello se diseñaron dos instrumentos de recolección de información (cuestionarios y talleres de discusión), los cuales se aplicaron por separado a 3 grupos de sujetos de investigación: policías nivel operativo, policías nivel táctico y funcionarios de los sistemas de Protección y Penal de Adolescentes. Entre los meses de mayo y julio de 2011 se convocaron cuerpos policiales pertenecientes a 4 grandes regiones del país (capital, llanos, oriente y occidente) y en total participaron 209 personas (87 funcionarios operativos, 88 tácticos y 34 de los sistemas). Los hallazgos del estudio se presentan en las siguientes áreas: necesidades formativas, carencias, requerimientos y nudos críticos de la función policial con niños, niñas y adolescentes. Entre las principales conclusiones destacan: todos los funcionarios policiales consultados advierten el carácter especial de las actuaciones policiales que involucran a niños, niñas y adolescentes, pero afirman no sentirse preparados para un adecuado desempeño en la materia. La mayoría de las personas consultadas demandan orientaciones técnicas y solicitan o aprueba la creación de unidades especializadas en los cuerpos policiales para la atención de niños, niñas y adolescentes.

.....
* (UCAB) Profesores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello.

Introducción

El Consejo General de Policía (CGP) en el cumplimiento de una de sus funciones primordiales como lo es la de coadyuvar a la definición de políticas públicas en materia del servicio de policía, concibió el desarrollo de un esfuerzo de investigación en esta materia y propuso al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello (IIJ-UCAB) y al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF- Oficina Venezuela), la articulación en un proyecto conjunto que contribuyera en la redacción de guías operacionales para la aplicación de estándares policiales en materia de niños, niñas y adolescentes (NNA), visto que se evidencia la ausencia de protocolos policiales adecuados para afrontar situaciones que los afectan, como población vulnerable del país, ya sea en su condición de víctimas o de victimarios. Tanto para los casos estrictamente delictivos, como en otras funciones policiales relativas a la tutela y protección de derechos, la prevención de delitos, entre otras, en Venezuela no se han formulado procedimientos o estándares de atención que orienten el adecuado desempeño policial.

Específicamente en materia de NNA, la legislación vigente obliga a la existencia de mecanismos garantistas de Derechos Humanos (DDHH) que deben ser aplicados por los funcionarios del Estado, en sus distintos niveles, y preocupa reconocer que no han sido definidos programas ni procedimientos en cuanto al tratamiento y especialidad de los organismos policiales respecto a NNA. El proyecto de trabajo conjunto entre las citadas instituciones, justamente, evidencia el interés de profundizar y desarrollar lo ya anunciado en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional (LOSPCPNB), en su art. 65, numeral 9, donde se exige de los funcionarios “extremar las precauciones, cuando la actuación policial esté dirigida hacia las niñas, los niños o adolescentes, así como hacia las y los adultos mayores y las personas con discapacidad, para garantizar su seguridad e integridad física, psíquica y moral”.

Este acuerdo de trabajo compartido entre CGP-UNICEF-UCAB, se inscribe dentro del programa de desarrollo normativo que el Consejo ha previsto para el 2011 y que incluye la preparación de una Resolución Ministerial y una “practiguía” de orientación a los funcionarios policiales sobre protocolos y lineamientos de atención a niños, niñas y adolescentes, tanto en su condición de víctimas como de victimarios. Esto es, tanto en materia de protección y atención a su vulnerabilidad, ya sea por amenazas y/o violaciones a sus derechos y garantías o por ser víctimas de hechos punibles, como en materia de adolescentes en conflicto con la ley penal.

El informe que a continuación presentamos expone los resultados de una de las actividades esenciales del proyecto, la cual implica la realización de una Consulta Nacional sobre la actuación policial con NNA que se propone plantear un debate y contribuir al desarrollo de un servicio especializado en materia de NNA, conforme a los principios generales de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, la Ley del Estatuto de la Función Policial, la Ley Orgánica para la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes, en concordancia con los convenios internacionales suscritos por la República Bolivariana de Venezuela en materia de derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Por otro lado, aunque se maneja información sobre la preocupación de los funcionarios policiales en cuanto a cómo cumplir sus atribuciones en situaciones en las que se encuentran involucrados NNA, resultaba imperioso constatar en campo cuales son sus opiniones, sus fortalezas y debilidades más frecuentes en esta materia, así como, sus conocimientos sobre la existencia y funcionamiento de los Sistemas de Protección y Penal de Responsabilidad del Adolescente, establecidos en la Ley Orgánica para la Protección del Niño, Niña y Adolescente (LOPNNA).

Haber realizado una consulta a nivel nacional, que permitiera recoger información inédita en la materia es ya valioso a los fines de aportar insumos para comprender y mejorar el desempeño policial, y adicionalmente, contribuirá a una adecuada articulación entre distintas instituciones a las que corresponde promover y garantizar los derechos de protección de los niños, niñas y adolescentes, tales como los Consejos de Derechos, Consejos de Protección, Defensoría del Pueblo, Defensorías de NNA, Entidades de atención, Ministerio Público, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia y el propio Sistema Penal de Responsabilidad del Adolescente.

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA CONSULTA

Cuando el equipo de investigación acometió la tarea de planificar y realizar a nivel nacional una consulta, lo hizo desde la pretensión de producir un análisis que permitiera identificar nudos críticos, requerimientos, carencias y necesidades formativas de los funcionarios policiales en su desempeño cotidiano con NNA, tanto desde su propio punto de vista como protagonistas de sus acciones, así como, desde la mirada de otros funcionarios vinculados profesionalmente a los policías. Tal es el caso de Fiscales del Ministerio Público, Defensores Públicos, Jueces (tanto en materia de Protección como Penal Adolescente), Consejeros de Protección y representantes del Instituto Autónomo del Consejo Nacional de Derechos de NNA (IDENA), de modo que, combinadas todas esas perspectivas, se pudieran proponer estándares y procedimientos policiales adecuados, con base en los juicios de los propios sujetos de investigación, más todo el marco jurídico (nacional e internacional) vigente en la materia, cuya sistematización también fue hecha por el equipo de investigación, en el marco de este proyecto conjunto.

En este sentido, el equipo IJJ compartió responsabilidades con la Coordinación de Consultas del CGP, para llevar a cabo el trabajo de campo a nivel nacional, previas reuniones preparatorias, a fin de discutir aspectos como: la conformación de las regiones por estados y cuerpos de policías en cada una de ellas, el perfil de los diversos funcionarios a ser convocados y la metodología a ser aplicada. El equipo IJJ tuvo la responsabilidad técnica de trazar la consulta, vista su experticia en materia de NNA, diseñando los diversos instrumentos de recolección de información a ser aplicados y el CGP, asumió toda la labor logística de convocar a los sujetos de investigación, preparar las locaciones y el desplazamiento de los investigadores y personal del CGP a las regiones.

Con base en información suministrada por el Despacho del Viceministro del Sistema Integrado de Policía, la relación de cuerpos de policía estatales y municipales a nivel nacional es de 136 para el año 2011. La convocatoria se planteó de manera que cada cuerpo policial, perteneciente a una región del país, enviara a la ciudad identificada como sede, dos funcionarios policiales, uno de nivel operativo y otro de nivel táctico, que estuvieran en capacidad

de aportar a la consulta sus experiencias y/o conocimientos en la materia de actuación policial con NNA. En simultáneo, la convocatoria se extendió a los funcionarios de los Sistemas de Protección y Penal de Adolescentes, en funciones, en los circuitos o jurisdicciones correspondientes a la ciudad sede.

En concreto, estamos hablando de tres grupos claramente diferenciados de sujetos de investigación: 1) policías nivel operativo, 2) policías de nivel táctico y 3) funcionarios de los sistemas. Para cada uno de ellos se diseñaron, por un lado, cuestionarios a ser auto administrados y, por el otro, una guía de preguntas orientadoras a ser planteadas en unos talleres de discusión. Para generar un clima más propicio y unas condiciones mínimas de intercambio en el proceso de recolección de información, los tres tipos de sujetos de investigación fueron consultados siempre en ambientes separados y citados en horarios diferentes. Toda la información procesada, cuyos principales resultados presentaremos más adelante, proviene de estos instrumentos mencionados, cuestionarios y talleres de discusión, los cuales fueron aplicados con sus particularidades para cada caso. Algunas preguntas y supuestos variaron si se trataba de policías de nivel operativo o táctico, o si eran funcionarios de los sistemas de Protección o Penal de Adolescentes. En el caso de los talleres de discusión, se procuró la grabación de las intervenciones, para las cuales los funcionarios no estaban obligados a presentarse con su nombre, de modo que sintieran confianza al expresar sus opiniones y saberes, pues su identidad está reservada. Los cuestionarios igualmente se respondieron sin identificación personal. Al organizar toda la data recolectada, sólo se sabe de qué región es el funcionario (ni siquiera el estado o cuerpo de pertenencia), si es operativo, táctico o de sistema y por la voz, se distingue si es hombre o mujer en el caso de las grabaciones.

Las preguntas de ambos instrumentos apuntaban a explorar en líneas generales, aunque de modo diferente, si se maneja o tiene conocimiento en la materia de NNA y en cuáles áreas o temas (esto para los funcionarios policiales), cuáles son las situaciones más frecuentes de atención de casos de NNA, ya sea como víctimas o como victimarios, cómo suele ser la actuación policial (los pasos más frecuentes) y cuáles son las principales debilidades, fortalezas y recomendaciones al respecto.

Para la construcción y validación de ambos instrumentos de recolección de información, se hace justo reconocimiento al juicio, que en calidad de expertas, nos ofrecieron tres abogadas vinculadas profesionalmente al ámbito de NNA.

Más allá de dominar la doctrina y el marco jurídico en la materia, consideramos como equipo de investigación, que era necesario recibir orientaciones prácticas en un

tema tan crucial como la relación entre policías y NNA, con base en experiencias propias de la dinámica judicial. En este sentido, destacamos los agudos aportes de la Dra. María Esperanza Moreno, ex integrante de la Corte de Apelaciones de la Sección de Adolescentes de Caracas y jueza jubilada en materia de Responsabilidad Penal de Adolescentes. La experiencia de la Dra. Yumildre Castillo, ex Sub Directora de Protección Integral en el Ministerio Público y ex jueza de Protección del Circuito de Caracas y la vivencia actual de la Dra. Ana Di Mauro, convencida Defensora Pública de Adolescentes, también de la Sección de Adolescentes de Caracas.

Entre funcionarios policiales y no policiales participaron del proceso de consulta sobre actuación policial con NNA 209 personas, distribuidas así: 87 en el nivel operativo, 88 en el nivel táctico y 34 en los sistemas de Protección y Penal de Adolescentes. De los 136 cuerpos policiales convocados a la consulta, a nivel nacional, efectivamente asistieron 59, es decir, 43%.

La primera región consultada fue Capital, integrada por los estados Aragua, Carabobo, Distrito Capital, Miranda y Vargas, el 17 de mayo de 2011 en la mañana se convocaron a los funcionarios policiales de nivel operativo al edificio Centro Financiero Latino ubicado en la Av. Urdaneta en Caracas, asistieron en total 26 (14 hombres y 12 mujeres). El 19 de mayo de 2011 en la mañana se convocaron a funcionarios policiales del nivel táctico y llegaron 29 (20 hombres y 9 mujeres), en ninguno de los dos niveles participaron representantes de cuerpos policiales de Vargas ni de la Policía Nacional Bolivariana. El mismo 19 de mayo pero en la tarde, expresaron sus opiniones 11 funcionarios entre Sistema de Protección y Penal de Adolescentes, todos del Área Metropolitana de Caracas (6 hombres y 5 mujeres).

La segunda región consultada fue Los Llanos, integrada por los estados Apure, Cojedes, Guárico, Lara, Portuguesa y Yaracuy, se escogió como sede de la consulta el Edif. Simón Bolívar, Aldea Metropolitana, ubicado en Acarigua-Portuguesa. Esta fue una jornada muy exigente pues en un sólo día, 31 de mayo de 2011, se trabajó con los tres grupos de investigación. Las distancias geográficas implicaron que funcionarios operativos y tácticos llegaran juntos en una misma unidad de transporte, como era de esperarse y esto explica que en la mañana, en simultáneo (salones diferentes obviamente) se trabajara con 22 funcionarios nivel operativo (14 hombres y 8 mujeres) y 19 nivel táctico (14 hombres y 5 mujeres), de todos los estados convocados. Y en la tarde de ese mismo día, se consultaron las opiniones de 15 funcionarios de los Sistemas (Protección y Penal) de los estados Cojedes, Lara, Portuguesa y Yaracuy. Por confusión en la convocatoria, llegaron representantes de otros estados y fue un aporte muy valioso al proyecto la riqueza de sus experiencias.

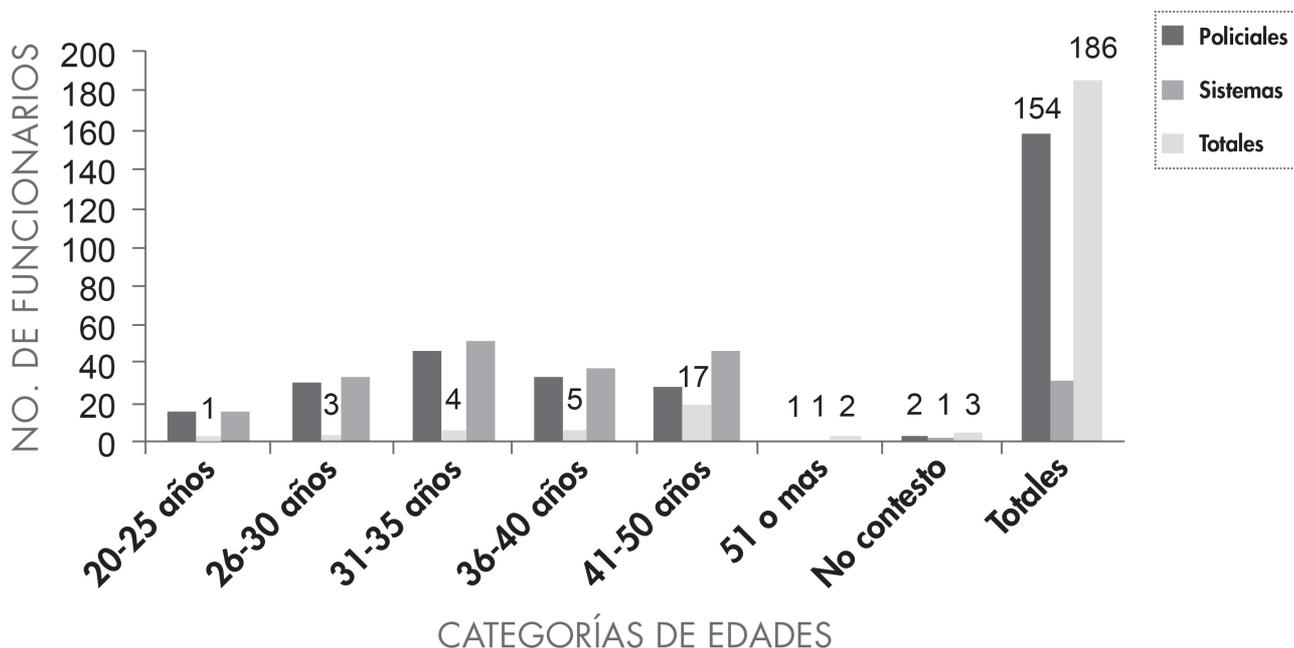
La tercera región consultada fue Oriente los días 20 y 21 de junio de 2011, en la sede del Club de la Policía Estatal de Anzoátegui en Lecherías, los estados invitados fueron: Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Nueva Esparta y Sucre. El día 20 de junio en la tarde asistieron tres funcionarios de los Sistemas (Protección y Penal de Adolescente) 1 hombre y 2 mujeres, todos de Anzoátegui. El día 21 en la mañana, en simultáneo, se consultaron 19 funcionarios policiales del nivel operativo (16 hombres y 3 mujeres) y 24 del nivel táctico (19 hombres y 5 mujeres), en ambos niveles llegaron funcionarios de todos los estados, salvo para el nivel táctico que no llegó un funcionario de Nueva Esparta.

La cuarta y última región consultada fue Occidente, el día 13 de julio de 2011 en el Centro de Capacitación y re-entrenamiento policial, Av. Roosevelt diagonal a la sede de la Dirección de la Policía Estatal de Coro. A esta ciudad llegaron 20 funcionarios del nivel operativo (15 hombres y 5 mujeres) y 16 de nivel táctico (11 hombres y 5 mujeres) representando a los estados Barinas, Falcón, Táchira, Trujillo y Zulia y por otro lado, cinco de los Sistemas (Protección y Penal) 3 hombres y 2 mujeres, todos de Coro. Visto que, el equipo de investigación no pudo realizar este viaje, básicamente, se procesó la información recogida con una de las dos técnicas previstas para el proyecto (los cuestionarios).

Si distinguimos al total de funcionarios, policiales y no policiales consultados, por sexo, gráficamente apreciaremos la considerable presencia de hombres en operativos, tácticos (tendencia esperada para la policía), salvo en sistemas. En total, el 66% de los consultados en materia de NNA son hombres y el 34% mujeres.

En cuanto a la distribución de la variable edad, encontramos el siguiente comportamiento general entre los participantes en la consulta sobre actuación policial con NNA:

TOTAL DE FUNCIONARIOS (POLICIALES Y NO POLICIALES) CONSULTADOS A NIVEL NACIONAL SOBRE ACTUACIÓN POLICIAL CON NNA POR EDAD



Fuente: CGP-UNICEF-IIJ, Mesa técnica sobre actuación policial con NNA, mayo a julio 2011.

Ahora bien, si discriminamos las categorías de edades por funcionarios policiales y no policiales, encontramos que el 51% de los funcionarios policiales tienen entre 31 y 40 años de edad y el 53% de los funcionarios pertenecientes a los sistemas (protección y penal de adolescentes) tienen entre 41 y 50 años de edad, pues se esperaría que para llegar a esos cargos hayan dedicado más años de preparación y de carrera profesional.

2. PRINCIPALES HALLAZGOS

Como equipo de investigación, haber tenido la oportunidad de interactuar con 175 funcionarios y funcionarias, pertenecientes a cuerpos policiales de todo el país, fue una experiencia sin lugar a dudas muy relevante y valiosa, pues permitió calibrar en la voz de sus principales protagonistas, las inquietudes y dificultades más frecuentes, así como, las situaciones más complejas con que suelen tropezarse y lidiar en sus rutinas de actuación policial con NNA.

En la misma línea, 34 funcionarias y funcionarios, actualmente en funciones en los sistemas de Protección de NNA y Penal del Adolescente, también tuvieron la oportunidad de enriquecer la consulta, al ofrecer sus comentarios y observaciones en aquellos aspectos que la cotidianidad y frecuencia permiten identificar como puntos débiles y fuertes de la actuación policial con NNA.

En este sentido, lo que a continuación se presenta es un resumen de la profusa cantidad de información, cuantitativa y cualitativa, que se pudo recolectar en el presente estudio con base en las técnicas empleadas, y de cuyos aspectos más

álgidos nos hacemos eco en este momento, a fin de animar el debate y estimular las acciones a distinto nivel. Afortunadamente, existe una estrecha relación entre los temas identificados como clave en esta consulta y el desarrollo que se hará en esta materia, en cuanto a la producción de guías y orientaciones que mejoren el desempeño policial con NNA, pues tal y como afirmó un policía de nivel operativo en región oriental “ya es hora de avocarnos a esta materia”. Empecemos entonces a presentar y comentar los principales hallazgos, algunos codificados en tablas y representados en gráficos y otros, como citas textuales de los propios consultados:

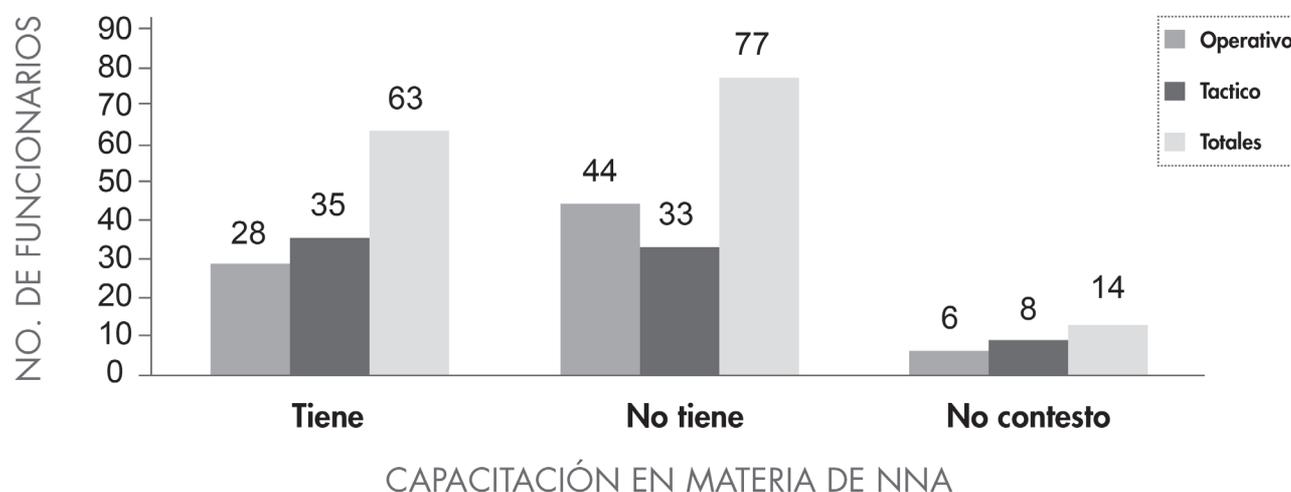
2.1 CAPACITACIÓN EN LA MATERIA DE NNA

En el cuestionario que respondieron los funcionarios policiales, necesariamente se incluyó una pregunta para diagnosticar, con base en sus declaraciones, si tienen o no capacitación en materia de NNA y de ser así, en cuáles temas, cuándo la adquirieron y quién les dio la formación. Del total de funcionarios policiales que asistieron a la consulta (175), no todos respondieron los cuestionarios pues, 21 de ellos se incorporaron a la actividad una vez concluido o faltando poco para concluir, el lapso de tiempo destinado a este instrumento (15 de los 21 funcionarios son de Región Capital, esto significa que en el resto de las regiones la mayoría de los asistentes tanto respondieron el cuestionario como participaron del taller de discusión).

En concreto, la variable estudiada mostró que el 41% de quienes respondieron el cuestionario (63 de 154) afirman tener capacitación en la materia, el 50% admitió que no la tiene (71 de 154) y el 9% se abstuvo de contestar la pregunta (14 de 154). Recordemos como aspecto metodológico, que la convocatoria se realizó, aspirando que cada cuerpo policial enviara a la consulta a aquellos funcionarios que tienen experiencia, interés, afinidad con la materia de NNA. En cualquier caso, 50% es un dato bastante elocuente sobre la necesidad de capacitación de los funcionarios policiales para poder mejorar su desempeño policial con NNA víctimas de amenazas y/o violaciones a sus derechos y adolescentes en conflicto con la ley penal.

El siguiente gráfico muestra las diferencias en las respuestas sobre capacitación, entre funcionarios policiales de nivel operativo y de nivel táctico. No caben dudas, el funcionario que por lo general se encuentra en labores de patrullaje, amerita prioritariamente de esta preparación, pues son muchos los casos o situaciones con NNA que a diario debe atender y procesar. Sin que ello implique que las labores a nivel de supervisores sean menos relevantes.

TOTAL DE FUNCIONARIOS POLICIALES CONSULTADOS A NIVEL NACIONAL SEGÚN CAPACITACION EN MATERIA DE NNA



Fuente: CGP-UNICEF-IIJ, Mesa técnica sobre actuación policial con NNA, mayo a julio 2011.

2.1.1 Temas de la capacitación en materia de NNA

Esta pregunta aceptaba en el cuestionario de los funcionarios policiales la posibilidad de marcar respuestas múltiples, pues podían ser varios los temas o materias en que se ha recibido formación. En este sentido, el 34% de las respuestas registradas se mencionó el tema de Derechos de NNA y LOPNNA, seguido de Doctrina de la Protección Integral y Resolución alternativa de conflictos con 13 y 12%, respectivamente, el 10% de las respuestas no especificó ningún tema, 8% se refirió a técnicas de entrevistas con NNA, 6% a Psicología del Desarrollo Evolutivo, 6% Técnicas de investigación policial con NNA, 3% Entrevistas con NNA, 3% Responsabilidad Penal Adolescentes, 2% marcó todas las opciones y finalmente con 1% cada una, adaptación a nueva educación, educación vial y curso de defensor.

2.1.2 Cuándo se capacitó en materia de NNA

Con esta pregunta se esperaba identificar el momento en que se recibió la capacitación en materia de NNA como funcionario policial. El siguiente gráfico muestra los valores absolutos hallados, si expresamos los resultados en valores relativos encontramos que: el 11% la adquirió antes de ingresar a la carrera policial y no ha recibido más formación que la que traía. El grupo más grande, 51%, la recibió después de haber ingresado a la carrera policial y un 36% ha recibido capacitación antes de ingresar a la carrera y luego de estar en ella.

2.1.3 Quién capacitó en materia de NNA

El grupo de funcionarios policiales que reportaron haber recibido capacitación en materia de NNA mencionaron como espacios o instancias de instrucción, algunas claramente previsible pues se trata de organismos o instituciones integrantes de los Sistemas de Protección y/o Penal de Adolescentes, especializados en temas de infancia y adolescencia, tales como: Consejos Nacional y Municipales de Derechos de NNA, Consejos de Protección de NNA, Ministerio Público, Defensorías de NNA, Defensoría del Pueblo, Gobernaciones, Alcaldías, universidades, colegios universitarios o centros especializados y organizaciones de la sociedad civil en el área.

Mientras que, en casos (minoritarios) se mencionaron espacios o instancias cuya relación con NNA no queda totalmente clara, por ejemplo Instituto Nacional Transporte Terrestre (INTT) y Casa Militar (Presidencia de la República). Sin mayores detalles, en otros contados casos se respondió que la capacitación la ofreció el propio cuerpo policial de pertenencia u otro cuerpo vecino, pero no queda claro si se trataba de facilitadores policiales o no policiales.

2.1.4 Programas dedicados a NNA en los distintos cuerpos policiales

En el 31% de los cuestionarios contestados se afirmó existe un programa dedicado a los NNA dentro del cuerpo policial de pertenencia. Mientras que en el 68% de los casos se negó tal posibilidad. Esto evidencia como en la mayoría de los cuerpos policiales, a nivel nacional, la atención a los NNA no se hace desde un programa especialmente concebido y desarrollado para esta población, sino que se trata de una atención diluida dentro de otros servicios policiales.

Como ejemplos de algunos programas/actividades dedicados a NNA, dentro de algunos cuerpos policiales se mencionaron: talleres y charlas en los colegios para abordar temas como prevención del delito, maltrato infantil, educación sexual, etc., algunas veces canalizados a través del servicio de Policía Comunal; en la unidad de atención a las víctimas, se trabaja de la mano con Consejos de Protección casos de NNA; brigadas infantiles y juveniles; patrullaje escolar para NNA y recorridos nocturnos, tipo operativos, a fin de evitar explotación y prostitución infantil.

Muchos funcionarios policiales comentaron en la consulta que, visto el déficit de personal en los cuerpos se trabaja de manera general y mixta los casos de NNA, aunque no se tenga un departamento propiamente dicho.

2.2 NECESIDADES FORMATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS POLICIALES

Como resultado de la consulta se puede destacar que hubo un absoluto consenso en relación a la existencia de necesidades formativas de los funcionarios policiales, tanto respecto a su actuación con NNA víctimas, como respecto a victimarios. Así pues, tanto entre los funcionarios policiales de nivel operativo, los de nivel táctico y los funcionarios de los Sistemas de Protección de NNA y Responsabilidad Penal de Adolescentes se encontró reiteradas referencias a esta materia, tanto identificándola como debilidad, como recomendando suplirla. De igual manera, esta coincidencia en los distintos grupos de sujetos consultados se presentó en las cuatro regiones en que se realizó la consulta.

Los funcionarios policiales consultados mostraron interés en el tema, avidez de información, y disposición a recibir capacitación. Un ejemplo de esto es que muchas de las manifestaciones de los propios funcionarios policiales recomendando espacios y programas de capacitación permanente, se produjeron en el marco de preguntas más generales que no se referían específicamente a su forma-

ción (sino a las debilidades, fortalezas y recomendaciones sobre la actuación policial con NNA). En este sentido pueden destacarse algunas citas:

“los policías están prestos a ayudar y recibir capacitación...pese a la pobre, baja capacitación en el área” (hombre, operativo, capital)

“ganas de aprender” (hombre, juez protección, capital)

“La vocación de muchos funcionarios de querer conocer y especializarse en la materia de NNA” (hombre, operativo, llanos)

“Contamos con personal que puede ser capacitado para la orientación en materia de NNA. El 50% de la policía del Estado está profesionalizada a nivel universitario” (hombre, operativo, oriente)

Aparte de las respuestas y opiniones emitidas por los funcionarios, el reconocimiento de la necesidad de recibir formación en la materia se puso de manifiesto desde el inicio de cada uno de los encuentros, en los que la mayoría de los funcionarios policiales expresó su expectativa de recibir formación en ese mismo evento, ello aun cuando la consulta fue hecha con el expreso propósito de que fueran los funcionarios policiales quienes vertieran su saber para nutrir al equipo investigador. En algunos casos quedó plasmado en los cuestionarios:

“falta de identificación profesional con el tema de NNA” por eso recomendó “capacitarse en este tipo de cursos, sensibilizarse con el trabajo de campo del día a día en las comunidades” (hombre, operativo, capital)

Destacamos a continuación algunas de las citas que dan cuenta del consenso en relación a cubrir necesidades formativas. En buena parte de los casos la opinión de los consultados fue igual tanto respecto a la atención a NNA víctimas como a la atención a victimarios:

2.2.1 Atención a víctimas y victimarios:

“tener más conocimiento en la materia, en todo lo relacionado con NNA” (mujer, operativo, capital)

“no estoy muy clara en lo que es la LOPNNA” (mujer, operativo, capital)

“falta capacitación, apoyo y orientación del Sistema de Protección de NNA y el Penal de Adolescente” (hombre, operativo, capital)

“desconocimiento de la materia y ausencia de equipo multidisciplinario que atienda a la víctima” sugiere “capacitar y crear un equipo multidisciplinario propio” (hombre, táctico, capital)

“dictar talleres para los procedimientos” (mujer, táctico, capital)

“que el gobierno regional se encargue de capacitar al policía en cuanto a esta materia ya que los menores son el flagelo que en la actualidad aqueja al pueblo (drogas, homicidios)” (hombre, táctico, capital)

“lamentablemente nuestros funcionarios desconocen los convenios, pactos, tratados internacionales que por mandato de la Constitución tienen jerarquía constitucional. Dicho esto, si desconocen la legislación les será muy difícil su aplicación” (hombre, Defensor Público en materia de protección, capital)

“la falta o poca sensibilidad” esto lo dijo para víctima y para victimario y sugirió para ambos supuestos “capacitar y sensibilizar a los funcionarios con la cooperación de los organismos” (mujer, fiscal, capital)

“...la cantidad de causas y poco personal capacitado” (hombre, Defensor público protección, capital)

“La mayoría de los policías no tienen experiencias en este campo” (hombre, operativo, llanos)

“Desconocimiento de cómo trabajar con los NNA” (hombre, operativo, llanos)

“El no tener conocimiento suficiente durante los casos con NNA, ni sobre la LEY” (mujer, operativo, llanos)

“Se requieren lineamientos que permitan tener conocimientos” (hombre, operativo llanos)

“Desconocimiento de la normativa legal. Desconocimiento de las garantías que como adolescentes tienen” (funcionario sistema, llanos)

“Desconocimiento de los atributos del Sistema de protección” (funcionario sistema, llanos)

“Los funcionarios no cuentan con capacitación” (funcionario sistema, llanos)

“No conocen la LOPNNA y la CRBV” (funcionario sistema, llanos)

“No ha existido una cultura de orientación de cómo deben tratar los funcionarios a los adolescentes y muchas veces caen en un maltrato innecesario” (hombre, operativo, oriente) recomienda “capacitación para los funcionarios”

“Falta de cursos, talleres, foros en la materia”, recomienda “Instruir por medio de cursos, talleres o foros en materia del NNA, ya que hay organismos como Fiscalía de Menores, LOPNNA que pueden impartir dicha materia”. (hombre, operativo, oriente)

“No contamos con funcionarios capacitados para atender casos donde estén involucrados NNA” se recomienda “Capacitar a funcionarios policiales en materia de LOPNA...en actuaciones policiales donde estén incurso NNA” (hombre, operativo, oriente).

“Implementar charlas, talleres, seminarios en los diferentes comandos para así garantizar un mejor procedimiento policial y evitar violaciones de derechos humanos” (hombre, táctico, oriente)

“Capacitar al personal con cursos dictados por el MP, en caso donde los NNA son víctimas o victimarios” (táctico, occidente)

Algunos énfasis en atención a víctimas fueron:

“falta de conocimiento como tratar a la víctima; falta de compromiso; falta de apoyo interinstitucional” (mujer, táctico, capital)

“Desconocimiento de los atributos del Sistema de Protección” (funcionario sistema, llanos)

“No se cuenta con personal capacitado o mejor dicho adiestrado en lo que a esta materia se refiere. Solo se presta apoyo en distintas situaciones que se presentan al Consejo de Protección en este caso a la LOPNNA” (mujer, operativo,

oriente) recomienda “Capacitar a personal policial en área de atención de casos NNA”

“La falta de preparación en cuanto al conocimiento de los distintos órganos del SPNNA” recomienda “Realizar cursos, talleres o charlas informativas” (Funcionario sistema, occidente)

Algunos énfasis en atención a victimarios fueron:

“Faltan funcionarios que conozcan esta área” (hombre, operativo, capital)

“dictar talleres, charlas en casos de adolescentes victimarios” (hombre, táctico, capital)

“No contar con funcionarios capacitados altamente en la trata de adolescentes victimarios”, recomienda “Dictar charlas cursos talleres que permitan la capacitación de funcionarios en la trata de jóvenes en caso de ser victimarios” (hombre, operativo, oriente)

“Preparar a los funcionarios policiales creando programas que los ayuden para llevar a cabo con éxito los procedimientos cuando los adolescentes incurran en un delito” (mujer, Fiscal de Protección, oriente).

“Falta de personal capacitado para la realización de actuaciones policiales por competencia de adolescentes”, recomienda “Realizar charlas de orientación a los funcionarios policiales cuando realizan alguna aprehensión a fin de darles conocimiento... correspondiente a los derechos consagrados en la LOPNNA” (hombre, Fiscal penal).

“Reforzar el adiestramiento del personal y realizar campañas promoviendo e incentivando al personal necesario y obligatorio para el conocimiento de la ley” (hombre, táctico, occidente)

“Falta de personal capacitado en el área” recomienda “Capacitar a los funcionarios en lo referente a SRPA” (Funcionario sistema, occidente)

De igual manera se pueden diferenciar las opiniones de los funcionarios consultados en que, además de afirmar de manera genérica las necesidades de formación, se detuvieron a especificar el tipo de formación que consi-

deraban necesaria, caracterizándola como, constante o permanente, e integral. Algunas citas al respecto:

2.2.2 Necesidad de formación constante:

En lo penal... "siempre salen cosas diferentes y nuevas", aquí se requiere capacitación constante (mujer, operativo, capital)

"no hay oficina ni personal entrenado para la atención" a NNA víctimas. Sugirió "capacitación constante y continua" (hombre, táctico, capital)

"capacitación continua y periódica en NNA" (hombre, táctico, capital)

"hay desconocimiento de la LOPNNA...no diferencian niños de adolescentes y ellos tienen trato distinto" esto lo dijo para víctimas y victimarios y su recomendación fue "preparar de manera continua a los funcionarios y supervisar la actuación cuando existan adolescentes" (hombre, Juez Protección, capital)

"Preparación continua del funcionario policial en las distintas Leyes" (funcionario sistema, llanos)

"Capacitación en materia de la LOPNNA a los funcionarios por lo menos cada 6 meses" (hombre, operativo, oriente)

"Realizar con mucha más frecuencia talleres en los que se imparta información con respecto a los NNA" (hombre, operativo, oriente)

"No existe adiestramiento ni capacitación continua de los funcionarios" (hombre operativo, occidente)

"Supervisar periódicamente para verificar si se cumplen los talleres, charlas al personal" (hombre, operativo, occidente)

"Promover la continuidad de estas mesas de trabajo" (táctico, occidente)

2.2.3 Necesidad de formación integral:

"deberíamos prepararnos más a nivel psicológico y así lograr entender y saber manejar situaciones que se nos presenten" (mujer, operativo, capital)

"profesionalizar al funcionario a nivel de psicoterapeuta para así poder realizar abordaje psicológico a NNA en riesgo" (mujer, táctico, capital)

"no solo la ley, sino trabajar el lado humano, el adolescente victimario fue víctima" (mujer, táctico, capital)

"Ausencia de personal policial capacitado para el abordaje de NNA con problemas de conducta" (funcionario sistema, llanos)

"tenemos que estar claros en que la policía es un cuerpo castrense, y específicamente están formados es para reprimir, pero nosotros estamos en una materia especialísima. Una materia muy especial que requiere de sensibilidad humana más que de cualquier otra cosa". "... de conformidad con la normativa, mi obligación es denunciarlo porque por ello se cae el procedimiento, hay impunidad..., pero hay que pensar igual que a él se le prepara para disparar un rifle, debe ser preparado en cuanto a cómo va a ser interrogado por la defensa, por el fiscal, hay que prepararlo para que no se contradiga. Tengo un funcionario especializado si éste tiene una formación integral, si está bien formado en todos sus campos de acción, especialmente los más delicados y relevantes como éste..." (Juez penal, llanos)

"Necesitamos que charlas, seminarios en materia de esto ... En sí, nuestro Cuerpo Policial, psicológicamente se siente capacitado para trabajar con NNA, pero necesitamos más conocimiento acerca de la materia, para así dar una mejor respuesta" (mujer, operativo, oriente).

"Realizar programas de reflexión no solo con los funcionarios sino también con las familias" (operativo, occidente)

"Falta de personal capacitado en la atención integral... Muchas veces muestran temor al actuar por no cometer un error al hacerlo" recomienda "Capacitar a los funcionarios policiales en rela-

*ción al trato que deben darla a los NNA víctimas”
(Funcionario sistema, occidente)*

En las opiniones y recomendaciones en que los distintos funcionarios (policiales y no policiales) aludieron a las necesidades formativas, quedó manifestada su opinión sobre dos planteamientos que en principio pudieran parecer encontrados, a saber, la necesidad de especializar a un grupo determinado de funcionarios en cada cuerpo policial, y la necesidad de capacitar de manera general a todos y cada uno de los funcionarios policiales (sobre estos dos aspectos se volverá más adelante, en el aparte referido a los nudos críticos detectados en la consulta).

En las opiniones de los funcionarios se encuentra reiterada alusión a la necesidad de dar respuesta a ambas insuficiencias, es decir, pareciera estar presente la idea de que estos dos temas no deben plantearse como contradictorios, sino que deben reconocerse y abordarse conjuntamente ambas necesidades.

Junto a todas las referencias generales sobre la necesidad de formación dirigida a la totalidad de los funcionarios policiales, se encuentra reiterada mención a la necesidad de especialización de determinados funcionarios. Sobre la necesidad de formación general, además de todas las citas hechas en los apartes anteriores, se puede destacar las siguientes:

“Debe haber más funcionarios capacitados en esta área. Mejorar y fomentar el adiestramiento del personal en la materia. Promover la participación masiva para capacitar a todo el personal que labore en el cuerpo policial” (hombre, operativo, occidente).

“Actualización a través foros para la formación y fortalecimiento a todo el personal” (hombre, funcionario sistema, occidente)

Sobre la necesidad de especialización a determinados grupos algunas de las expresiones fueron las siguientes:

“falta de formación en esta área especialísima” y para ello recomienda “es urgente la creación de una policía especializada y la formación en esta área, para trabajar con esta población especial vulnerable” esto lo dijo para víctima (mujer, Defensora especial régimen penitenciario, capital)

“Como seres humanos, tenemos sensibilidad y cierta predisposición para trabajar en determinadas áreas...por eso yo pienso que la especialidad debe ser detectada y cultivada en el mismo

proceso de formación en servicio... Y debe haber unicidad en la formación y en las pautas para el desempeño policial en todos los cuerpos policiales del país, no pueden ser distintos los contenidos y perfiles de una región a otra ...la ley fue tajante en el sentido de afirmar, ¡no!, como ésta es una Ley especial, debe crear mecanismos y sistemas especiales para atender las situaciones que se presenten, entonces vamos a crear una policía especializada. Pero nuestra situación es distinta, tenemos un cuerpo de policía que es el que presta la atención, pues considero yo que es necesario formarlos, formarlos para que cuando se les presente una situación en la que estén presentes NNA, pues sepan a qué atenerse...” (hombre, Juez penal, llanos)

“No contamos personal que haya sido preparado para esta ley”, recomienda “Que el gobierno nacional dote y el Concejo nacional(sic) instruya al personal policial y pueda crear un departamento con programas educativos de protección del NNA”. Recomienda en relación a la atención a victimarios “Que el personal sea dotado e instruido para la creación del departamento”. (hombre, operativo, oriente).

“Se debe crear en cada comando policial un departamento con funcionarios especializados en la protección de NNA” (hombre, táctico, oriente)

“Realizar un equipo especializado con alta experiencia y capacidad para la realización, orientación, prevención con referencia a las actuaciones policiales en materia de adolescentes, tanto de responsabilidad penal como protección integral” (hombre, Fiscal penal, oriente)

Es una debilidad “El no contar con una oficina con funcionarios especializados en estas áreas para cumplir cabalmente con nuestro trabajo” (operativo, occidente).

En algunos casos los funcionarios aportaron información más detallada, ofreciendo precisiones e identificando temas donde falta formación, en ocasiones referidos a aspectos generales que afectan también la actuación con NNA. Al respecto podemos citar:

“muchas veces en los casos de aprehensión en las actas policiales no se individualiza el proce-

dimiento o mejor dicho la actuación o conducta desplegada por este” y agrega “en el área penal hay que delimitar la conducta de la policía, ellos se reservan las direcciones de testigos y víctimas y no son remitidas al M.P.”. (hombre, fiscal penal, capital).

“No han sido capacitados para tratar de manera diferenciada a los adolescentes victimarios respecto del trato que reciben los adultos” (funcionario sistema, llanos)

“cuando tengo el procedimiento me solicitan la nulidad y entonces es fuerte, debo decidir si anulo o no, cómo lo mantengo, también la impunidad, por falta de conocimiento de los funcionarios policiales. Entonces yo creo que específicamente en Lara, pues si se ve que hay falta de conocimiento, y de compromiso en estos funcionarios...es indispensable y primordial, una buena Acta policial, que esté bien iniciado el procedimiento policial, que esté bien hecha el Acta policial, que debe contener todo, el acta de los derechos, de la lectura de los derechos y las garantías de los adolescentes. (hombre, juez penal, llanos)

“No están capacitados para llevar los casos cuando se encuentran involucrados NNA... No están preparados para practicar una inspección técnica” (mujer, Fiscal de Protección, oriente)

“Desconocimiento de los casos donde se debe remitir” (operativo, occidente)

“No conocen cuales diligencias de investigación deben realizar una vez recibida la denuncia” (Funcionario sistema, occidente)

“Desconocen que todo delito en que aparezca como víctima un NNA son de acción pública, por lo que deben actuar de oficio o mediante denuncia” (Funcionario sistema, occidente)

“Muchas veces no cumplen con el Art. 543 LOP-NNA” sobre juicio educativo. (Funcionario sistema, occidente)

Aparte del reconocimiento de la falta de formación de los funcionarios, la consulta arrojó información sobre las consecuencias de ésta. Así, el hecho de no estar capacitados en la materia ni estar familiarizados con el funcionamiento

de los sistemas se constituye en un nudo, en la medida que no se articula, o se hace de manera inapropiada; desaprovechando las oportunidades y posibilidades que ofrece la ley y las instituciones existentes, exponiendo a los NNA y a los propios funcionarios.

No obstante, en algunos casos aislados se manifestó la manera en que se suple la falta de formación, precisamente mediante la interacción con determinados funcionarios de los Sistemas de Protección de NNA y Responsabilidad Penal de Adolescentes. Algunas referencias sobre el tema:

“unos han trabajado en Fiscalía y se orientan para hacer un proceso justo y equitativo” (victimarios) (mujer, operativo, capital)

Se tiene contacto directo con los consejeros (de protección) y son personas capacitadas en esta materia (funcionario policial, llanos)

“El que el organismo de la LOPNNA está sustancialmente capacitado para ejercer cualquier actuación conjuntamente con el organismo policial” (mujer, operativo, llanos)

“Bueno que gozamos con la comunicación inmediata vía telefónica con los fiscales y consejos de protección en estos casos quienes indican los pasos a seguir” (operativo, occidente)

“Gracias a Dios existe la Defensoría y a través de ella nos ayudan el abordar las acciones correspondiente” (operativo, occidente)

En otros casos, recordemos, se afirmó la existencia de formación de ciertos funcionarios policiales en contenidos relativos a NNA (41%), e incluso se destacó ésta como una fortaleza de determinados cuerpos policiales, vistas las ventajas que aporta. En este sentido, citamos algunas expresiones:

“Conocer sobre la materia de NNA ha sido una ventaja pues da mayor desenvolvimiento en el abordaje de casos y entendimiento de los NNA” (mujer, operativo, capital)

La capacitación ha sido una ventaja porque “se aplican los principios de legalidad para hacer un buen procedimiento con NNA” (hombre, operativo, capital)

Tener conocimientos en esta materia “me ha

ayudado a comprender mejor la problemática existente en el país en materia de NNA” (hombre, operativo, capital)

“Tener los conocimientos al momento de actuar en un procedimiento” (funcionario policial, llanos)
“No tenemos que caer en su juego como adolescente” (funcionario policial, llanos)

“Contamos con un personal que conoce y maneja la ley en cuanto a la víctima y victimario. Se trabaja en conjunto con el MP y nos apoyamos en cuanto a la asesoría técnica” (hombre, operativo, oriente)

“se hace respetar sus derechos y garantías a nuestros NNA y involucrarnos en todas las actividades para su desarrollo integral” (operativo, occidente)

“... se sabe abordar situaciones en materia de protección y de responsabilidad de NNA” (operativo, occidente)

“Ayudar a la buena práctica policial” (operativo, occidente)

“No tener problemas legales” (operativo, occidente)

“La recopilación de información para realizar actuaciones para tramitar casos a los organismos competentes que le de curso y posibles soluciones” (operativo, occidente)

“Muchas ventajas, la adquisición de nuevos conocimientos para el trato con NNA para poder realizar nuestra función policial en diferentes casos... permite el esclarecimiento de la situación donde se involucra a un NNA... Permite dar un tratamiento justo a cada situación además, orientar a mis subalternos en los casos que se les presente ... Tener un manejo más adecuado de los procedimientos ... El funcionario al momento de resolver algún hecho con NNA da una respuesta inmediata a seguir la efectividad del proceso... hemos aprendido a trabajar la ley, así como, nos hemos capacitado para orientarlos en cuanto a sus deberes y derechos ...Ha sido la prioridad absoluta que consagra la LOPNNA para poder ayudar a los NNA” (táctico, occidente)

Adicionalmente, en relación a los funcionarios que sí han recibido capacitación, la consulta arrojó cierta información sobre la dificultad de los funcionarios para poner en práctica los conocimientos adquiridos, lo cual lleva principalmente a la reflexión de que estos asuntos deben ser abordados de manera integral, pues con frecuencia los funcionarios policiales topan con las deficiencias de los Sistemas de Protección de NNA y Responsabilidad Penal de Adolescentes.

2.3 CARENCIAS DE LOS FUNCIONARIOS Y CUERPOS POLICIALES QUE INCIDEN EN LA ACTUACIÓN CON NNA

En esta categoría se incluyen las diversas declaraciones por parte de los consultados (policiales y no policiales), que evidencian privaciones, faltas y omisiones tanto en lo personal como en lo colectivo, las cuales en su conjunto comprometen y dificultan un adecuado desempeño policial en la atención de casos donde están involucrados NNA, ya sea en condición de víctimas o de victimarios. Los relatos registrados han sido divididos en dos grandes dimensiones, con sus respectivas subdivisiones:

2.3.1 Carencias de los funcionarios policiales en sí:

Se destaca en esta subcategoría todo lo relativo a la llamada “falta de sensibilidad y compromiso con esta materia”, pues entendemos se trata de un asunto que va más allá de tener o no tener formación y capacitación teórica en contenidos relativos a Doctrina de Protección Integral y derechos y garantías de NNA, aspecto trabajado previamente. Destacamos algunos relatos que reflejan déficit en esta línea:

“falta de identificación profesional con el tema de NNA (...) sensibilizarse con el trabajo de campo del día a día en las comunidades” (hombre, operativo, capital)

“hay falta de compromiso” (mujer, táctico, capital)

“faltan valores en los funcionarios policiales (...) y mejorar en la sensibilidad” (mujer, táctico, capital)

“hay un trato ajeno al deber ser” (en caso de victimarios) (mujer, táctico, capital)

“la falta o poca sensibilidad para víctimas y victi-

marios” (mujer, Ministerio público, capital)

2.3.2 Carencias de los cuerpos policiales:

Aquí se destacan aspectos surgidos en la consulta, que no se reducen a las individualidades sino más bien se vinculan con variables de tipo estructural, la mayoría cercanas al tema de las decisiones políticas y gerenciales dentro de la institución policial. En este sentido presentamos las siguientes subcategorías:

2.3.2.1 Carencia de infraestructura física para atender los casos de NNA víctimas y victimarios:

Tanto en los talleres de discusión como en los cuestionarios auto-administrados fue recurrente la preocupación de los consultados, acerca de la debilidad en cuanto a infraestructura física de la mayoría de los cuerpos policiales. En el caso de los adolescentes en conflicto con la ley penal, esta debilidad es aún más inquietante que en el caso de NNA víctimas, pues en la práctica, que no es el deber ser, la mayoría de los cuerpos policiales funcionan como centros de detención para adolescentes procesados, sin reunir las condiciones mínimas requeridas para atender a esta población de manera especializada. Veamos:

“falta espacio físico donde ubicarlos y equipo multidisciplinario para atender a la víctima” (mujer, operativo, capital)

“se carece de recintos exclusivos para NNA victimarios (sic) durante la reclusión del procedimiento” (mujer, operativo, capital)

“no poseemos la estructura donde se pueda atender NNA” (hombre, táctico, capital)

“no contar con el área para reclusión necesario” (hombre, operativo, oriente)

“no hay un sitio específico para el resguardo en caso de la comisión de una falta” (hombre, operativo, oriente)

“no contamos con sitio especial de reclusión para NNA” (hombre, operativo, oriente).

“falta de área especial para el resguardo de adolescentes cuando son detenidos luego de haber cometido un hecho ilícito” (hombre, Fiscal de

responsabilidad penal de adolescentes, oriente)

“no hay sala de detención preventiva apta para estos casos ni espacios adecuados” (hombre, táctico, occidente)

“no existe un reten policial acorde para adolescentes. No existe higiene. La alimentación de los adolescentes es pésima. Maltratos” (hombre, sistema penal, occidente)

2.3.2.2 Carencia de personal y de recursos:

Otra advertencia recurrente de parte de los funcionarios consultados giró en torno a contar con suficientes y adecuados recursos (humanos y materiales) para poder llevar a cabo una mejor actuación policial con NNA. Sobre recurso humano la dificultad no se reduce a número insuficiente de policías sino a falta de profesionales de otras carreras, necesarios en una intervención especializada con NNA. Obviamente, esta discusión conlleva a preguntarse si los NNA son tratados con prioridad absoluta en la asignación del presupuesto público nacional. Algunos relatos son:

“se carece de personal profesional o de un equipo multidisciplinario especializado en diversas áreas” (mujer, operativo, capital)

“no tenemos personal a la hora que se cometa un delito y los medios para el traslado” (hombre, táctico, capital)

“se carece de personal” (hombre, táctico, capital)

“hay que organizar a la policía y darles recursos para estos trabajos con NNA, indiferentemente del caso” (hombre, táctico, capital)

“la falta de reivindicaciones materiales y de seguridad social fomenta la corrupción y prácticas indebidas...hay muchas causas y poco personal capacitado” (hombre, Defensor público protección, capital)

“El Gobierno no invierte en los niños, niñas y adolescentes apoyando las Brigadas (brigadas infantiles-juveniles en las policías)” (hombre, operativo, oriente)

“No contamos con el personal suficiente como

para tener una buena respuesta al caso que se nos presente en materia de NNA” (mujer, operativo, oriente)

“la policía no posee unidad de transporte disponible para manejar los casos con NNA” (hombre, operativo, oriente).

“no se tienen las herramientas necesarias para atender el caso, unidad, psicólogo, psicopedagogo, entre otros” (hombre, operativo, oriente).

“debe apoyar económicamente, en materiales de oficina y transporte” (hombre, operativo, occidente)

“Los Alcaldes no le dan la importancia que deben tener estos casos” (hombre, operativo, occidente)

“Falta de equipo, unidades de transporte, personal calificado en la materia” (hombre, Sistema de Protección, occidente)

“dotación de equipo y unidades necesarias pues muchas veces no están disponibles” (hombre, Sistema de Protección, occidente)

2.3.2.3 Carencia de articulación entre diversos actores:

Otra dificultad planteada con insistencia en la consulta, tanto en los talleres como en los cuestionarios, se vincula con el tema de estrategias y acciones de coordinación, enlace y subordinación entre funcionarios policiales y no policiales en la atención de casos con NNA. Este es un tema sin duda relevante, de concepción o no de políticas públicas en el área de infancia y adolescencia, cuyos efectos se sienten en distintos niveles. Leamos algunas declaraciones hechas:

“falta integración entre Consejo de Protección de NNA y los cuerpos policiales (...) trabajar en conjunto” (mujer, operativo, capital)

“hay falta de apoyo interinstitucional” (mujer, táctico, capital)

“falta integración para elaborar estrategias en forma conjunta y de comunicación entre diferentes órganos y la policía” (hombre, táctico, capital)

“falta acercamiento de los órganos del sistema penal hacia la policía” (hombre, táctico, capital)

“falta más integración de los organismos del Sistema de Justicia con los cuerpos policiales en materia de NNA y unificar criterios” (hombre, Juez de Protección, capital)

“falta mayor cooperación a centros asistenciales y de atención en caso de infractores lesionados” (hombre, Fiscal Penal, capital)

2.4. REQUERIMIENTOS DE LOS FUNCIONARIOS Y CUERPOS POLICIALES PARA MEJORAR LA ACTUACIÓN EN CASOS DE NNA

En la interpretación de los resultados arrojados en la consulta, se separaron en categorías distintas los temas: carencias/privaciones y requerimientos, aunque en la construcción del discurso una declaración suele estar relacionada con la otra. El objetivo perseguido es evidenciar ambas facetas de una misma idea por separado, mostrando los énfasis hechos por los propios consultados, quienes además de apuntar las faltas, reconocen y formulan sus necesidades, realizan solicitudes. Los hallazgos refieren a:

2.4.1 Diseñar estrategias conjuntas de actuación con NNA:

A propósito de la última subcategoría presentada como carencia, definir planes (consideramos que a nivel municipal, estatal y nacional) luce como una necesidad imperiosa tanto para unificar criterios de acción, como para trabajar de manera concertada y planificada lo relativo a prevención de delitos, maltrato infantil, abuso sexual a NNA, violencia en los colegios, micro tráfico de drogas, entre otros asuntos de interés en la materia. Leamos:

“concertar un plan macro que permita accionar y adecuarse en todo el país, para los NNA que cometen faltas o delitos...establecer una sola estrategia o plan” (hombre, táctico, capital)

“hay que crear fórmulas o mecanismos de articulación entre los órganos del sistema” (hombre, Ministerio Público, capital)

“Crear un Plan para que esos NNA sean reeducados, así como sus padres también tengan un

grado de responsabilidad penal mayor” (hombre, operativo, oriente)

“dar recursos y presupuestos para fomentar políticas favorables a disminuir la incidencia de delitos en NNA” (hombre, operativo, occidente)

2.4.2 Crear dentro de los cuerpos policiales una unidad, departamento u oficina de atención a casos de NNA:

Aunque administrativamente la fórmula no fue idéntica en todas las regiones y se propusieron diversos nombres, la petición común de la consulta coincidió en señalar la necesidad de brindar un tratamiento especializado, dentro de los cuerpos de policía, a los asuntos de NNA. Ya sea a través de una unidad, cuerpo, departamento, oficina o cuerpo especializado, como expresamente se mencionó en el caso de la deuda que se tiene, desde que entró en vigencia la LOPNNA, respecto a una policía de investigación especializada en justicia de adolescentes. A continuación los registros más importantes:

“que exista en cada institución policial un departamento que oriente y recomiende situaciones que se presente en caso de NNA” (hombre, operativo, capital)

“cada cuerpo de policía debe tener un departamento con personal capacitado en la materia, con psicólogos que traten a las víctimas...ya que un NNA (víctima) puede ser alto traumante (sic) dependiendo de la gravedad del mismo” (mujer, operativo, capital)

“se carece de una oficina o unidad especializada para atender casos” (mujer, operativo, capital)

“crear una oficina en cada institución sobre NNA” (hombre, operativo, capital)

“crear un cuerpo policial dirigido a la ayuda, control y coordinación de casos en materia de NNA” (hombre, operativo, capital)

“exigir de manera obligatoria a los entes gubernamentales la existencia de la oficina de atención a la víctima y la existencia de un departamento o equipo dentro del cuerpo de policía en esta área” (hombre, táctico, capital)

“crear un equipo integral donde el Estado y or-

ganismo policial garanticen derechos a NNA (...) un equipo multidisciplinario” (hombre, táctico, capital)

“asignar departamento que se encargue de esta materia dentro de las instituciones policiales” (mujer, táctico, capital)

“crear una oficina en cada sede policial relacionada con esta materia” (hombre, táctico, capital)

“Es urgente la creación de una policía especializada para trabajar con esta población especial vulnerable” (mujer, Defensora especial régimen penitenciario, capital)

“se requiere policía especializada tanto para el subsistema policial propiamente (auxiliar de investigación) como el subsistema de sanciones (centros socio educativos)” (mujer, Defensora especial régimen penitenciario, capital)

“crear una división especializada en el Sistema Penal de Responsabilidad del Adolescente” (hombre, Ministerio Público, capital)

“crear una policía de investigación en materia penal juvenil” (mujer, Defensora Adolescentes, capital)

“crear grupos de policías especializados en materia de DDHH de NNA” (mujer, Jueza, capital)

“instalar un departamento de la LOPNNA interno en los Centros de Coordinación Policial” (mujer, operativo, oriente)

“No contamos con un departamento que maneje esta ley” (hombre, operativo, oriente)

“No contamos con un departamento específico para este trabajo” (hombre, operativo, oriente)

“En cada policía debiera de existir un departamento especializado en materia, las 24 horas de servicio” (hombre, operativo, oriente)

“Creación de la oficina especializada en NNA con funcionarios bien capacitados” (hombre, operativo, oriente)

“Crear en cada policía un Departamento que

trate solo los casos cuando se encuentren involucrados NNA, bien como víctimas o como victimarios, con el personal debidamente capacitado para tratar con ellos, contando, de ser posible, con oficinas para Consejeros de Protección y con un equipo multidisciplinario que cuente con ayuda de psicólogos, trabajadora social, etc.” (mujer, Fiscal de Protección, oriente)

“contar con una oficina con funcionarios especializados en estas áreas para cumplir cabalmente con nuestro trabajo” (hombre, operativo, occidente)

“creación rápida de una oficina dentro de los Cuerpos de policía para tratar con casos de NNA” (hombre, operativo, occidente)

2.4.3 Manuales y orientación sobre la actuación policial con NNA:

Como colofón a lo que se viene planteando, aunque en menor frecuencia, tres funcionarios policiales expresaron en concreto la pertinencia de producir, difundir e implementar orientaciones y directrices de actuación policial con NNA.

“se necesita implementación de manuales o instructivos que indiquen a los funcionarios como debe ser su comportamiento” (mujer, operativo, capital)

“se requiere orientación y más asesorías legales en la materia” (hombre, táctico, capital)

“que salgan pronto las recomendaciones de cómo actuar con NNA para aprender” (hombre, operativo, oriente)

2.5. NUDOS CRÍTICOS DE LA ACTUACIÓN POLICIAL CON NNA:

En el procesamiento y análisis de las opiniones y experiencias aportados por las y los funcionarios de los cuerpos policiales participantes en la consulta sobre su actuación con NNA, reconocimos los siguientes nudos críticos, que aparecieron como dilemas, interrogantes a esclarecer y problemas estructurales, que podrían afectar la definición y el alcance de la función policial o constituir oportunidades para el desarrollo de mecanismos garantistas de los derechos humanos de esta población.

Los enunciamos en forma de interrogantes o dilemas, para ilustrar los términos del debate planteado:

2.5.1 ¿Debe haber una policía o brigada especializada en NNA o formación general de todos los funcionarios policiales para la atención especial de esta población?

Esta interrogante ciertamente no debiese ser presentada como dilema dado que, ambas opciones en lugar de contradecirse son complementarias y necesarias. La LOPNNA en su Art. 527 establece la obligación de que sea constituida la policía de investigación especializada, para el desarrollo de procedimientos con NNA y que sea parte del Sistema Penal de Responsabilidad del Adolescente y al mismo tiempo la norma constitucional y las disposiciones de la Convención sobre Derechos del Niño, establecen el deber de contar con órganos, procedimientos y directrices técnicas especializadas en materia de niñez y adolescencia. El dilema se plantea en cuanto a si en las comisarías y comandos policiales debería existir un grupo o brigada que tenga a cargo con exclusividad, la atención de los casos que involucren a NNA como víctimas o como victimarios, y especialmente, se documenta la expectativa de contar en esas unidades con personal especializado como psicólogos, trabajadores sociales o educadores, para la atención de situaciones delicadas o difíciles.

“En la mayoría de los cuerpos policiales no existe personal uniformado capacitado de manera específica para procedimientos con NNA, por ello hay muchos cuerpos policiales a nivel nacional que se limitan a actuar en casos de NNA” (hombre, operativo, oriente). Su recomendación: *“Preparar a los funcionarios policiales en materia de procedimientos especiales de NNA a fin de brindar una acción acorde con estos procedimientos”*

“Se necesita un departamento especializado para atender solo los casos de NNA” (hombre, operativo, oriente). Su recomendación: *“Que cada departamento de policía debe de mantener un departamento especializado, para atender los casos de NNA, para así tener un mejor rendimiento en los casos”*.

“Y el gran problema de...porque particularmente cuando a mi me preguntaban si debería haber una policía especializada, yo particularmente no estoy de acuerdo, porque en la calle, cuando se presenta un problema, el órgano de respuesta inmediata es el policía, y lo lógico es que todos los funcionarios policiales tengan la capacidad suficiente para abordar una situación en la que

estén involucrados NNA, que estén formados para saber en ese momento a quién llamar, a quien acudir, y cómo resolver esos casos” (hombre, Juez Protección, Los Llanos)

2.5.2 ¿Actuación policial para proteger a NNA que cometen delitos?

La función policial debe superar el modelo represivo, fofense o meramente punitivo, para concebir y desarrollar funciones que permitan la prevención de los delitos contra la niñez, o que eviten la participación de los NNA en hechos delictivos. El dilema planteado se evidenció en la presunta contradicción en cuanto a qué es prioritario, proteger a la víctima ó ejercer la función represiva frente al delito. En el caso de NNA este dilema es sustantivo, porque es debatir acerca de si el desempeño policial puede identificarse con paradigmas de justicia o si sólo debe ser represivo, punitivo y de intervención. Si es el primer caso, se entiende que entre las funciones prioritarias del trabajo policial están las de promoción de la convivencia pacífica, la formación ciudadana para el conocimiento y respeto a la Ley y la protección o resguardo de la seguridad de las personas.

“Sí es que yo decía que en nuestra formación como policías no nos enseñan, no nos preparan, no nos instruyen acerca de cómo trabajar con niños. Es que nos preparan para trabajar con delincuentes, cómo trabajar con ese tipo de adultos... y conocemos muy poco de ese mundo infantil, sólo nos preparan para atender a personas que ya están desviadas, con personas adultas, y no nos enseñan a trabajar con niños. Es que no se ha previsto en la formación policial, el que deba prepararse para trabajar con niños, la preparación del policía es para trabajar con personas delincuentes...” (hombre, táctico, oriente)

2.5.3 ¿Intervención a los adolescentes en conflicto con la ley penal?

Otro dilema crucial es el referido a la percepción de los policías sobre la idoneidad del sistema de justicia penal que ha sido concebido para la reeducación de los adolescentes infractores de la ley. Para pocos de los entrevistados, la LOPNNA constituye una referencia ideal en cuanto al tipo de sanción o intervención que debe imponerse en los casos de adolescentes que violan la ley.

Por el contrario, el dilema lo exponen quienes declaran su incredulidad y hasta oposición a la normativa doctrinaria y legal de respeto a los DDHH. Con distintos argumentos se distancian del modelo que afirma el deber del Estado de intervenir con justicia, imponiendo una sanción educativa para reparar el daño producido al niño o adolescente y a la sociedad. En el otro extremo del dilema, está un grupo de los policías consultados, pero también autoridades integrantes del Sistema Penal y de Protección quienes afirman que los adolescentes victimarios son el resultado de la omisión de protección debida y oportuna de las familias, el Estado y la sociedad, que han abandonado a estos muchachos, condenándolos a la exclusión social y al delito; por lo que toca ahora al Estado, garantizar su reeducación y la protección adecuada e integral que promueva el desarrollo y las oportunidades de integración social que no se les han brindado. Las citas a continuación son ilustrativas de esta contradicción:

“Recomiendo cuando un adolescente haiga (sic) cometido barios (sic) delitos debería ser juzgado (sic) como adulto porque nunca va a mejorar su calidad de vida” (mujer, operativo, Los Llanos)

“los adolescentes se creen pranes (...) son como delincuentes en potencia (...) yo no veo se esté haciendo nada para la reinserción” (hombre, operativo, oriente)

“Hoy día los fiscales protegen a un mayor de edad, mucho más a los menores de edad, más rápido a los adolescentes, nunca van a permitir que lo esposen, se respetan los Derechos fundamentales” (hombre, operativo, los llanos)

“la ley protege más al delincuente que a los funcionarios”... (hombre, operativo, Los Llanos)

“como funcionaria y madre deberían reformar la LOPNNA porque a raíz de eso, los menores se han desatado, se han perdido los valores y respeto por ellos mismos y los demás” (mujer, operativo, capital)

“En momentos en los cuales los adolescentes son de extrema peligrosidad, los funcionarios se encuentran en desventajas al estar limitados a tratarlos con cualquier tipo de violencia” (hombre, operativo, oriente).

“En momentos en los cuales los adolescentes son de extrema peligrosidad, los funcionarios se encuentran en desventajas al estar limitados a tratarlos con cualquier tipo de violencia” (hombre, operativo, oriente).

“que se mejoren los centros de reclusión, ya que son seres humanos” (mujer, operativo, capital)

2.5.4 ¿Pueden los cuerpos policiales funcionar como centros de detención de adolescentes?

Un punto álgido de discusión durante la consulta fue el relativo a la custodia de adolescentes en sede policial. Muchos funcionarios policiales reconocieron no estar ni capacitados, ni contar con las condiciones de infraestructura, para llevar a cabo adecuadamente esta tarea. Veamos distintos testimonios que reflejan esta preocupación de parte de funcionarios policiales:

“no se posee salas disciplinarias para adolescentes victimarios ni los recursos necesarios para ellos” y en ese sentido recomendó “tramitar recursos para que cada centro de coordinación policial tenga como fortalecer la atención de casos” (hombre, operativo, capital)

“áreas adecuadas para la estadía corta de niños y la reclusión policial de adolescentes victimarios” (hombre, operativo, capital)

“ausencia de infraestructura adecuada para adolescentes que cometen delito” y sugiere “crearla” (hombre, táctico, capital)

“No contamos con sitio especial de reclusión para NNA” (hombre, operativo, oriente).

Al respecto, la Convención sobre Derechos del Niño, la Constitución y la LOPNNA demandan centros y servicios especializados en todas las instituciones y programas dedicados a la niñez y la adolescencia, normativa que estaría siendo incumplida tanto porque el programa no es especializado, ni cuenta con personal debidamente formado, ni tampoco existen las infraestructuras y equipos requeridos para el adecuado cumplimiento de los fines que se persiguen.

2.5.5. ¿Lo crucial es el formalismo procesal?

El nudo radica en definir la prioridad de la función policial, porque en la atención de casos, la principal preocupación en el desempeño parece estar en cuidar los procedimientos, atender los pasos o tareas que implica cumplir una determinada actuación policial y al parecer, se subordina o deja de lado lo sustantivo, el trabajo de prevención, la articulación con la comunidad, trabajo educativo y presencia policial en contextos donde los NNA suelen ser víctimas de delitos. Las citas que presentamos a continuación ilustra esta dificultad vista por un funcionario policial:

“cuando es delito hay un procedimiento y hasta que no se entrega el procedimiento como tal no se puede entregar a la muchacha, porque si fue que algún funcionario encontró a un niño que está deambulando o que está perdido, claro, se le entrega al representante, pero si es un delito el procedimiento tiene que completarse” (hombre, táctico, Los Llanos).

“Fomentar la participación de funcionarios policiales en asuntos que se relacionen con NNA tanto desde el ámbito preventivo como desde el escenario de la sana práctica de procedimientos en los que un NNA deba ser intervenido” (hombre, operativo, Los Llanos)

2.5.6 Si los adolescentes que cometen delitos al mismo tiempo son víctimas ¿Perdieron sus derechos? ¿No deben ser atendidos por el Sistema de Protección?

Diversos testimonios evidencian este debate, el cual apenas planteamos en esta discusión de resultados, pues se trata de un tema más complejo que incluso supone reflexionar, sobre los alcances y aciertos de la LOPNNA en la práctica, en aquellas zonas de solapamientos y de cuestionamientos sobre las causas primeras o principales de la comisión de delitos. Donde es difícil decidir si el lugar de este adolescente es sólo el Sistema Penal o el Sistema de Protección. De esta dualidad tienen conciencia funcionarios policiales y no policiales. Veamos:

“no solo la ley, sino trabajar el lado humano, el adolescente victimario fue víctima” (mujer, táctico, capital)

“Cuando se presenta un hecho, tiene en principio una doble connotación cuando están involucrados niños, niñas y adolescentes. Una primera

situación es que en una situación que en principio pudiese tener en principio, revestir carácter penal, al mismo tiempo puede ser incorporado el sistema de protección, aunque están claramente diferenciados en la Ley; en qué sentido, en que pudiese ser que un niño que es sujeto de un delito, de una violación, pudiese tener, en el caso de un juez penal, ¿verdad?, y por otro lado debe intervenir la institucionalidad de protección por ejemplo de un apoyo psicológico que debiera dársele, otra medida que haya que dictar. ¿Qué es lo que les quiero decir?. Que el funcionario policial cuando recibe la actuación, tiene una formación en principio, dentro de la connotación netamente de derecho penal, y eso está bien, pero él en ese momento debería calcular que puede hacer otro tipo de acción en relación a esto porque la situación puede tener implicaciones distintas, y puede involucrar la actuación de distintos órganos, en este caso, del Sistema de Protección, debería involucrar al Consejo de Protección, o puede involucrar la solicitud de alguna otra medida” (hombre, Juez Protección, Los Llanos)

“Entonces habría que dejar claro al policía, que en cada procedimiento, cuando se encuentra al victimario, es producto del sistema de protección no funcionó, que este muchacho hay que tener claro que antes son víctimas, porque no se llega a delinquir si se han tenido todas las condiciones de educación y protección” (hombre, Juez Penal, Los Llanos)

“Hay una disparidad, no se está trabajando de manera conjunta con los Consejos de Protección, aquí en el Municipio, cuando verificábamos que un adolescente victimario no estudiaba, uno presenta el caso ante un Consejo de Protección, porque ese muchacho no ha estudiado, aquí nos respondían que no, porque era un adolescente en conflicto con la Ley penal, hasta que, después que hicimos unas reuniones, ellos ya han entendido que estos adolescentes requieren que en paralelo se realice un trabajo porque aún sean adolescentes que ellos mismos han amenazado sus derechos, porque aún cuando haya una sentencia condenatoria, ellos tienen derechos violentados, sus derechos hay que garantizarlos” (Juez Penal, Los Llanos)

“caemos en la diatriba de que nosotros cumplimos con nuestras funciones, a la hora cuando un adolescente comete un delito, en este caso este adolescente había sido señalado por violación, y se había escapado en varias oportunidades, pero a la hora de traerlo para acá, y la norma establece que ellos van a ser reeducados, nos encontramos con que en vez de él salir como una nueva persona reeducado, reentrenado, una nueva forma de persona hacia la sociedad, entonces nos encontramos con que esta persona va a salir peor, no hay, no hay posibilidad real de que esta persona sea reeducado, ésta es una diatriba para nosotros, una diatriba institucional” (hombre, táctico, oriente).

“concienciar que aún siendo “victimarios” requieren especial atención...es realmente una víctima” (mujer, Jueza, capital)

2.5.7 La función policial apegada a derecho ¿favorece la impunidad? ó ¿Sólo la “mano dura” es adecuada para el trato con adolescentes?

Distintos funcionarios y funcionarias policiales compartieron en la consulta, impresiones y juicios acerca del supuesto protagonismo de los NNA en el incremento delictivo y sobre lo debilidad de la Ley para afrontar la “agresividad” de los y las adolescentes. Claramente son críticos del Sistema Penal de Responsabilidad del Adolescente y lo cuestionan como indulgente e inapropiado frente a las situaciones que se presentan.

“De verdad que hay que tener ‘mano dura’ porque a veces uno el funcionario se cohibe, en un procedimiento con un adolescente por ejemplo. Nosotras como funcionarias que tenemos procedimientos con niñas y/o adolescentes y están todas agresivas y uno se cohibe de pegarle por las leyes que los amparan de la LOPNNA. Entonces debería como que existir una ley más fuerte, una ‘mano dura’ para que uno pueda actuar bien y hacer entender... será” (mujer, operativo, Los Llanos)

“de 0 a 12 años los niños son más controlables, los adolescentes ya son -asesinos en serie- y es más difícil tener la protección que dicta la ley” (hombre, operativos, Los Llanos)

“los NNA saben de la ley y creen que pueden

hacer lo que se les apetece porque la ley los ampara pero se olvidan de que tienen deberes y por supuesto derechos” (hombre, operativo, Capital)

“los menores son el flagelo que en la actualidad aqueja al pueblo (drogas, homicidios)” (hombre, táctico, capital)

Como se aprecia de estas citas, dentro de los cuerpos policiales existe una percepción negativa del adolescente a quien se califica y pretende tratar de antemano como culpable, generalizando su percepción como sujeto que debe ser castigado en forma implacable. Se trata, evidentemente, de una representación social del adolescente que debe ser analizada en actividades de formación policial, pero también facilitando encuentros e intercambios entre funcionarios y diferentes grupos de adolescentes, a los fines de evitar el reduccionismo que implica esta generalización que tantas consecuencias perversas podría generar.

A esta visión, se incorpora una categoría asociada, la referida a las expectativas sociales de castigo, como un asunto con el que en forma recurrente debe lidiar la función policial en materia de NNA. Al respecto, algunos funcionarios policiales expusieron como testimonio el que la comunidad les demanda el rol de ejecutores de justicia, su deber de actuar como instancias para aplicar sanciones y castigos y de alguna manera expresaron su frustración debido a situaciones en las que si cumplen con su deber, si no actúan contrariando la ley, son reprochados por la colectividad:

“muchas personas adultas que quieren denunciar adolescentes ‘noooo, que porque me robó una gallina...porque me robó X o Y y queremos que los ¡metan presos!’ llegan pidiendo eso (que los encierren) y uno tiene que decirle que ‘son niños y adolescentes que son protegidos por tal cosa... por tal cosa...’ y a veces la gente no entiendo eso quieren como que uno los agarre y ¡los vuelva nada prácticamente!... o sea, te exigen eso... en ese particular es así. Uno como funcionario conoce y sabe que no puede realizarlo, que no es lo que diga el ciudadano sino lo que tu conoces y tratas de dar ese conocimiento a esa persona, a ver si entra en su conciencia”. (hombre, operativo, Los Llanos)

“ayer, por cierto, presentamos en el tribunal tres menores, los presentamos en el tribunal, por robo a mano armada, lo llevamos al tribunal, y

en el tribunal le dicen chao, lo devuelven a la comunidad, y luego para la gente de la comunidad los policías somos los malos, y los niños están en la calle” (hombre, táctico, oriente)

“hay adolescentes que cometen hechos punibles, son presentados a la Fiscalía y luego quedan en libertad” (hombre, táctico, capital)

“la policía remite los casos al Ministerio Público y este no acusa, resultado total impunidad” (hombre, Defensor Público en materia de protección, capital)

2.5.8 ¿Los procedimientos deben variar para considerar las realidades operativas? ¿para que sean aplicables?

Ciertamente la Ley demanda explícitamente el cumplimiento de lapsos y los funcionarios policiales son evaluados y hasta sancionados por no poder cumplir con esos límites, debido a dificultades operativas y a la carencia de recursos y dotación institucional adecuada a las realidades geográficas, dificultades de acceso y también en razón de los horarios de disponibilidad de los funcionarios institucionales.

“También nos pasa que nosotros como funcionarios, porque hay policías que tenemos responsabilidad en todo el Estado y nos toca hacer patrullajes en zonas rurales que están a cuatro o cinco horas de lejanía de pueblos, sin teléfonos, sin teléfonos, sin radios, y si nos conseguimos con una situación en la que un NNA es víctima o cuando es victimario, pasamos dificultades, porque no contamos con los recursos necesarios para hacer la notificación y la hacemos cuando llegamos al comando. Cuando llamamos a la Fiscal desde el Comando, entonces la fiscal de pone brava porque pregunta por qué cargamos nosotros a ese muchacho sin que le hubiésemos notificado, aún cuando estamos en el lapso legal. (...) Nosotros trasladamos primero al comando porque allí tenemos una cantidad de recursos que no tenemos en una comisaría. Tenemos teléfono, computadora, impresora, etc. (...) Y por lo general los problemas con los menores se encuentran en horas de la noche y los fines de semana, cuando ya no se consigue al fiscal...” (hombre, táctico, Los Llanos)

Como se aprecia, la solución o respuesta frente a la di-

facultad de presentar al adolescente a tiempo es cambiar (en los hechos) el procedimiento, hacer la presentación primero en el comando policial, o solicitar la flexibilización de la norma. Frente a estas propuestas es evidente que, la única alternativa aceptable es la de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de dotación y recursos de estos servicios e instituciones que garantizan la protección debida y el acceso a la justicia, por lo que es imperativo la creación de circuitos judiciales y el establecimiento de oficinas del Ministerio Público con capacidad de respuesta, por su proximidad, a la demanda conocida en cada una de las zonas geográficas.

“Tomamos el caso específico del muchacho de Delta Amacuro, donde lo único que tienen cerca es el río y para trasladar a un detenido al retén de menores o hasta una Fiscalía tarda siete horas en llegar. Imagínese si se le presenta cualquier inconveniente, nosotros muchas veces hacemos un acta policial y la tenemos que volver a hacer por algún detalle nos faltó y si ellos tardan en revisar esa Acta policial se cae el procedimiento...yo digo que de verdad, ellos tienen un problema bastante serio porque debieran tener esa asistencia técnica como gozamos nosotros acá” (hombre, táctico, oriente)

“uno quisiera darle el todo por el todo al ciudadano...pero cuando no están dadas las circunstancias, uno se siente como en ese vacío...uno siempre llama a la Fiscal por teléfono y hay la salvedad de la cobertura...y uno deja el mensaje en la contestadora, dejamos constancia en el libro de novedades que se le dejó un mensaje de voz acerca del procedimiento tal y las veces que volvemos a insistir lo copiamos (...) Y los riesgos que corren, tantas horas de viaje para trasladar a un menor, uno no quiera que pase algo, es responsabilidad del funcionario (...) Dependiendo de la situación del Fiscal...puede optar por decirle algo a uno, y recibirlo con un jalón de orejas, o a veces incurre en un expediente administrativo para el funcionario porque ya se ve como una privación ilegítima si lo presentamos” (hombre, táctico, oriente)

2.5.9 ¿Procedimientos uniformes vs. desempeño según el caso?

En este aspecto, lo que se plantea no es un dilema, sino claramente, la prioridad del establecimiento de normativas o directrices técnicas que orienten el desempeño de

los funcionarios conforme a la normativa legal, institucional y con base al conocimiento cabal de la ley en cuanto a las atribuciones que competen a los distintos órganos y autoridades públicas:

“establecer una sola estrategia o plan que permita abordar el tema en una sola dirección, hay diversidad de criterios” (hombre, táctico, capital)

“Acuérdense, que hay lo que se llama la óptica policial, y en la óptica policial hay que ver, porque si no se resiste ..., de acuerdo a la situación que se presente con el adolescente que va a ser trasladado, que va a ser detenido; de acuerdo a lo que se presente uno decide si va a pedir o no refuerzos. Porque si este adolescente se sometió, no es agresivo, presenta una actitud pasiva, ahí no hay necesidad de utilizar esposas para someterlo.

OTRO FUNCIONARIO: Perdóname ahí, pero tú tienes que tomar tus medidas necesarias, porque tú no sabes si en el camino ese muchacho te va a desarmar a ti dentro de la patrulla. Tercer funcionario: el uso de las esposas es obligatorio, está en el procedimiento, yo como jefe policial considero que la medida de usar las esposas es obligatoria.

RELATOR: No, porque yo le agarro sus manitos así (gesticula), lo agarro por el pantalón, y si está sometido, yo lo controlo. (se forma una algarrabía), no pero sí, es con la vivencia, el policía con su vivencia y su experiencia sabe cuando tiene al sujeto sometido, cuando lo puede trasladar sin esposas tranquilamente. En esto no se puede afirmar que hay un modo de proceder exacto y obligatorio, uno no puede decir que dos más dos es cuatro, no es una ciencia exacta, pero es el procedimiento que se presenta, las circunstancias del momento lo que le dice a uno cómo actuar” (Hombres, Táctico Llanos).

“Limitaciones serían el modo apresurado en que el Ministerio Público lleva las investigaciones, ya sean como víctimas o victimarios los NNA, cosa que limita en ocasiones la actuación policial” (hombre, operativo, oriente)

“no, si no llega la orden de la fiscal para ingresar a la niña a una casa de abrigo, no la van a recibir... Otro funcionario: Es que nosotros los

policías no tenemos competencia para llevar a una niña así a una casa de abrigo (...) mientras tanto queda bajo nuestro resguardo”. (hombres, táctico, Los Llanos)

Como se aprecia, al hacer esta afirmación es evidente el desconocimiento de la normativa dispuesta en la LOPN-NA tanto en lo que atañe a la atención de emergencia por parte de las entidades de atención como en lo que constituyen las atribuciones de los Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.

2.5.10. ¿Funciona el Sistema de Protección?

Una queja frecuente entre los funcionarios consultados fue la referida a que en la actuación policial suelen actuar sin mayores apoyos, reclamando que suelen quedarse con los NNA en la actuación que realizan, particularmente en horas nocturnas, fines de semana y feriados, en los que sólo los cuerpos policiales están efectivamente presentes cumpliendo su trabajo. Particularmente objetaron que las autoridades de Fiscalía y los Consejos de Protección actúan sí, pero en su horario regular, adicionalmente, los responsabilizan cuando el lapso es incumplido.

“(...) si porque la Ley establece una cantidad de cosas que son muy bonitas, pero que a la hora de la verdad no funcionan. La Ley habla de una policía de investigación especializada que no existe, la Ley habla de un Consejero de Protección que debe estar siempre de Guardia y cuando Ud. va y los busca, resulta que no se cumplen tales guardias, si consigo a un niño deambulando por la calle, el Consejo de Protección no aparece, y entonces yo me tengo que quedar con el niño en la Comisaría hasta que el Consejero de guardia aparezca... Yo no he sabido de ningún Consejo de Protección en todo el país que resuelva este tipo de situaciones que se le presentan al policía en sus horas nocturnas, aparecen siempre en la mañana siguiente” (hombre, táctico, Los Llanos)

“el Estado debe incrementar el personal adscrito a los Consejos de Protección para que policías y tribunales puedan tener celeridad en los procesos donde se encuentran NNA” (hombre, táctico, capital)

“demora en las respuestas del Sistema de Protección en cuanto al resguardo, lo que hace que el funcionario no esté confiado en la entrega del

procedimiento” (hombre, táctico, capital)

“Fiscales que no atienden el teléfono y acortan el tiempo reglamentario” (hombre, operativo, oriente)

“C.I.C.P.C. no trabaja después de las 3pm” (hombre, operativo, oriente)

“...pero sabemos que ese Consejo de Protección no ha contado nunca con los recursos económicos necesarios para su actuación, servicios y programas suficientes, tampoco tiene el personal humano suficiente, lo que requiere para trabajar, entonces se dificulta. De que hay vocación, claro que hay vocación, tanto en la policía, hay disposición, hay ganas en muchos funcionarios de hacerlo bien, y muchas veces vemos que ellos nos buscan para que demos charlas en los institutos en los que ellos están estudiando, para que les orientemos, pero así como sabemos que hay buenos, también hay otros que requieren ser preparados, no vamos a decir que son malos, sino que tienen falta de esa preparación y orientación, de esa integralidad que muchas veces hace falta al funcionario policial, les hace falta formación... muchas veces están desprovistos de lo más mínimo, incluso del apoyo en aquellos casos cuando ellos se vean involucrados en acusaciones que se le hacen por la violación de derechos humanos, ellos se ven minimizados y hay que atender a estos funcionarios policiales de manera global, como lo establece la nueva Ley, que deben ser vistos en su integralidad” (hombre, operativo, oriente)

La propuesta de uno de los funcionarios locales participantes en la Consulta, destaca la prioridad de sistematizar la actuación pública que se requiere para la atención de situaciones en las que los adolescentes cometen delitos, garantizando los derechos de todas las personas involucradas al atender a los factores familiares, sociales e individuales que generan y reproducen la violencia de y hacia los adolescentes en conflicto con la ley. En esa perspectiva el funcionario propuso la creación de “un plan de apoyo integral que involucre la familia, el entorno social y todo lo relacionado con el victimario” (hombre, Prefecto, Los Llanos).

2.6. FORTALEZAS DE LOS CUERPOS Y FUNCIONARIOS POLICIALES EN MATERIA DE NNA

En palabras de los propios funcionarios policiales consultados, destacan como las principales fortalezas en la

atención de NNA, ya sea como víctimas o como victimarios, las siguientes:

“su preocupación por orientar a los NNA en sus derechos y deberes y que hacer cuando son violados sus derechos (...) protegerlos cuando han sido víctimas” (mujer, operativo, capital)

“se cuenta con algunos funcionarios que se interesan por orientar y apoyar (...) unos han trabajado en Fiscalía y se orientan para hacer un proceso justo y equitativo” (mujer, operativo, capital)

“tener conocimientos en esta materia me ha ayudado a comprender mejor la problemática existente en el país en materia de NNA” (hombre, operativo, capital)

“la actuación rápida de la policía con los adolescentes y la coordinación con los órganos del sistema penal de adolescentes” (hombre, táctico, capital)

“apoyo recibido por el sistema de protección para apoyar a NNA en riesgo” (mujer, táctico, capital)

“encontrar al delincuente para que pague su pena máxima” (hombre, operativo, llanos)

“en el municipio se cuenta con Consejo de Derechos y Consejo de Protección, con fiscalía y tribunales... se cuenta con la LOPNNA” (hombre, operativo, llanos)

“colaborar siempre en pro de la protección de los NNA, hacer valer sus derechos” (mujer, operativo, llanos)

“Se anda en la comunidad y se tiene contacto a diario” (hombre, operativo, oriente)

“Podemos encaminar a los NNA con la prevención, conformando brigadas infantiles-juveniles en las policías, dictándole charlas de prevención del delito, embarazo precoz, valores, promoviendo el deporte” (hombre, operativo, oriente)

“Imponen un respeto que bien utilizado puede ayudar a que los NNA recapaciten en sus actos y tomen los rumbos del bien” (hombre, operativo, oriente)

“Contamos con personal que puede ser capacitado para la orientación en materia de NNA. El 50% de la policía del Estado está profesionali-

zada a nivel universitario” (hombre, operativo, oriente)

“Contamos con un personal que conoce y maneja la ley en cuanto a la víctima y victimario. Se trabaja en conjunto con el MP y nos apoyamos en cuanto a la asesoría técnica” (hombre, operativo, oriente)

“Contamos con el apoyo de los equipos del Sistema de Protección y Responsabilidad de los NNA” (hombre, operativo, oriente)

“Lograr aprehender al adolescente que es victimario, para que los órganos encargados de hacer justicia le apliquen los correctivos necesarios para que el N.N. Adolescente no vuelva a incurrir en delito o falta” (hombre, operativo, oriente).

“El policía es el primer órgano de seguridad que está en contacto con el ciudadano motivo por el cual es el ente que conoce más a fondo los problemas con NNA como víctimas, por ello es el principal órgano que le brinda apoyo y protección a los NNA” (hombre, operativo, oriente)

“La mayoría de los procedimientos de la policía son con adolescente por ello se toman posiciones tales como: tenerlos aislados de los imputados mayores, poner en conocimiento a sus familiares, y brindarle un proceso digno” (hombre, operativo, oriente)

“A pesar de no contar con una oficina especializada en estos casos, el Dpto. de apoyo a la investigación penal, existen funcionarios capacitados para solventar cualquier situación que se presente, ya que estamos siempre en contacto con el Consejo de Protección y las fiscalías especializadas en la materia” (hombre, operativo, oriente)

“En nuestra policía existe una defensoría y trabaja con las instituciones educativas, organización, consejo comunal y todo el sistema de protección del estado” (hombre, operativo, occidente)

“Bueno que gozamos con la comunicación inmediata vía telefónica con los fiscales y consejos de protección en estos casos quienes indican los pasos a seguir” (hombre, operativo, occidente)

*“contamos con la disposición los funcionarios”
(hombre, operativo, occidente)*

*“se protege siempre la integridad física del NNA”
(mujer, operativo, occidente)*

*“Apego al marco legal (para victimarios)” (hom-
bre, operativo, occidente)*

*“Cuenta con un psicólogo para brindar atención
de los mismos cuando sea necesario (Falcón)”
(hombre, táctico, occidente)*

*“personal consustanciado con el problema y con
sensibilidad humana” (hombre, táctico, occiden-
te)*

*“Contar con órganos para brindar protección”
(hombre, táctico, occidente)*

*“Se cubren todos los derechos de NNA. Se no-
tifica la detención. Se cubren todos los pasos
necesarios para no violentar el debido proceso”
(dicho para victimarios) (hombre, táctico, occi-
dente)*

*“Disposición de trabajar en conjunto” (dicho para
victimarios) (hombre, táctico, Occidente)*

Se trata en pocas palabras, de una auto-imagen donde las fortalezas apuntan a la capacidad de orientar y proteger a los NNA, de contactar y coordinar con las instituciones correspondientes, de aprehender a quienes cometen delitos y de estar dispuestos a aprender y formarse en la materia.

Ahora bien, desde la perspectiva de los funcionarios de los sistemas de Protección y Penal de Adolescentes, los funcionarios policiales tienen como fortalezas en esta materia, entre otras, su disposición, su respuesta inmediata para casos de emergencias y su interés en solucionar los casos. Veamos algunos relatos ilustrativos:

“ahora son muchos, pueden estar en todas partes y pueden actuar más rápido y atender con mayor eficacia en los casos de víctimas” (mujer, fiscal, capital)

*“las ganas que tienen de comenzar de nuevo como un organismo depurado y in vicios” (hom-
bre, defensor público protección, capital)*

*“las ganas de aprender” (hombre, Juez de pro-
tección, capital)*

*“cuando se trata de niños(as) víctimas están
más sensibilizados” (mujer, Defensora especial
régimen penitenciario, capital)*

*“actúan con rapidez en los casos de emergencia
y han crecido en número de funcionarios” (hom-
bre, Ministerio Público, capital)*

*“la vocación de muchos funcionarios de querer
conocer y especializarse en la materia de nna”
(mujer, Ministerio Público, Portuguesa)*

*“en caso de flagrancia los policías no permiten
la pernocta de NNA en centros de reclusión de
adultos” (llanos)*

*“siempre están de guardia y disponibles. Acuden
al llamado” (hombre, Protección, occidente)*

*“Los funcionarios siempre están dispuestos a cola-
borar en la resolución de conflictos y garantizar los
derechos de NNA” (hombre, Protección, occidente)*

*“Gran mística de trabajo, muestran interés en
solucionar los casos” (hombre, Protección, occi-
dente)*

*“La brigada motorizada es diligente” (Protección,
occidente)*

*“Se atienden los casos urgentes” (Protección,
occidente)*

*“Gran mística en el trabajo” (Protección, occi-
dente)*

*“Tratan en todo momento que se cumpla el orde-
namiento jurídico” (Protección, occidente)*

*“Procurar en la medida de lo posible no ingresar
en los centros de aprehensión a los adolescen-
tes con personas adultas” (Protección, occiden-
te)*

*“Respeto por las garantías” (Protección, occi-
dente)*

3. DISCUSIÓN FINAL

Al concluir el proceso de consulta desarrollado en esta investigación, se tiene a disposición una base de datos bien documentada, que constituye un material valioso dado lo inédito de haber tenido esta oportunidad de conocer en forma inmediata, la opinión, criterios y experiencias de funcionarios con distintos rangos y niveles que prestan servicio policial en distintos lugares del país, a quienes se solicitó información en forma escrita, verbal, en algunos casos, en entrevistas de pequeños grupos y en el formato de talleres en los que fue posible la reflexión individual, a partir de preguntas generadoras, pero también el intercambio, el aprendizaje compartido y el debate sobre criterios, prácticas o procedimientos de actuación.

Con los datos registrados han sido expuestos los resultados que se derivan de la identificación de declaraciones e informaciones asociadas a las categorías de análisis que propusimos como orientaciones de nuestro tema de estudio: necesidades formativas, carencias, requerimientos, nudos críticos y fortalezas, examinando la actuación policial tanto en lo referido a la protección de NNA víctimas de delitos y de otras violaciones a sus derechos, como en lo que implica el desempeño con adolescentes en conflicto con la ley penal.

Como conclusiones generales del estudio identificamos las siguientes:

- 1) Todos los funcionarios policiales consultados advierten el carácter especial de las actuaciones policiales que involucran a niños, niñas y adolescentes. Refieren que se trata de un sujeto, cuya atención es de cuidado y requiere una preparación apropiada.
- 2) Como un hallazgo a destacar, está que pocos funcionarios consultados, señalan como propio de la función policial el “salvaguardar la integridad emocional” de los NNA que requieren protección de los cuerpos policiales, revelando así que tienen conciencia y preocupación sobre la prioridad y lo delicado de la protección que se requiere en estas circunstancias
- 3) La mayoría de los funcionarios policiales afirma no sentirse preparado para un adecuado desempeño de la función policial con niños, niñas y adolescentes.
- 4) Los funcionarios policiales consultados advierten que cuando fueron formados, se les instruyó en una capacitación prioritariamente concebida para enfrentar el delito y a las personas adultas que delinquen, por lo que demandan una preparación especializada para su desempeño cuando son los responsables de asegurar el cumplimiento de los derechos de protección especial de NNA.
- 5) La mayoría de las personas consultadas solicita o aprueba la creación de unidades especializadas en los cuerpos policiales para la atención de niños, niñas y adolescentes. Diferentes propuestas fueron presentadas: brigadas especiales, equipos multidisciplinarios, unidades dentro de las comisarías, “consejos de protección en la sede de los comandos”, pero en general, hay coincidencia sobre la importancia de contar con un equipo adecuadamente formado para atender las complejas situaciones que implican la participación de niños, niñas y adolescentes en un procedimiento policial.
- 6) Un significativo número de funcionarios policiales exponen criterios, concepciones y expectativas sobre el trabajo policial que son claramente contrarias a la normativa de derechos humanos consagrada, tanto en la norma constitucional, como en la legislación especial en materia de protección a la niñez y la adolescencia y en las leyes que regulan la actuación policial. Este estudio documenta numerosas intervenciones que son ilustrativas de una concepción punitiva y discriminatoria, desde la cual denuncian que el paradigma de justicia y protección de derechos humanos es atentatorio contra el desempeño policial, que es “laxo o permisivo” frente a la “peligrosidad social” que implican los adolescentes, y que constituye un freno a la posibilidad de controlar o reprimir la comisión de delitos. Con este hallazgo se comprueba la urgencia de profundizar el desarrollo del nuevo modelo policial, con formación, supervisión y participación ciudadana. Fue claramente

identificado este dilema que compromete la identidad y propósitos de la función policial referida a la protección de NNA y a su participación en los procedimientos requeridos para el cumplimiento de la normativa legal en materia de responsabilidad penal del Adolescente.

- 7) Es evidente la necesidad de fortalecer tanto a los cuerpos policiales como a los distintos órganos y autoridades públicas que participan en la atención de niños, niñas y adolescentes. Conforme al testimonio de los consultados, son claramente insuficientes los recursos disponibles y precaria la capacidad instalada de personal, equipos, insumos y del instrumental requerido. Muy particularmente fue destacada la prioridad de asegurar la existencia de instituciones del Sistema de Protección y de órganos judiciales, que por su proximidad, pertinencia y adecuado funcionamiento, garanticen con efectividad el cumplimiento de los derechos y el acceso a la justicia.
- 8) Se evidenciaron problemas y dificultades para la coordinación de acciones y procedimientos entre cuerpos policiales y los integrantes de los Sistemas de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, y de Responsabilidad Penal de Adolescentes. Esto constituye una importante debilidad que requiere ser superada porque en la práctica supone duplicación de esfuerzos, colisión o usurpación de funciones, pero ante todo, resta calidad a las actuaciones del servicio público y podría implicar la responsabilidad penal, civil y administrativa de funcionarios y autoridades en la omisión o violación del derecho a la protección debida de NNA.
- 9) Es una demanda explícita de los funcionarios policiales la existencia de normas procedimentales y directrices técnicas para orientar y unificar criterios en la actuación policial con niños, niñas y adolescentes, en asuntos tales como: esclarecer lo relativo a quien se atribuye la competencia en materia de resguardo o custodia de adolescentes en conflicto con la ley penal, el uso progresivo de la fuerza con NNA, la intervención policial en caso de NNA desaparecidos, entre otros. A esos fines, la expectativa generalizada fue que la elaboración de normativas o guías para el desempeño de la función policial con NNA, se realice atendiendo a las realidades y a las dificultades que con mayor frecuencia obstaculizan o limitan un desempeño adecuado en esta materia. Igualmente demandan una amplia difusión y capacitación de la normativa que se produzca para los funcionarios de las diversas instituciones policiales.

Referencias legales

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2000). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.453 (Extraordinario), Marzo 24, 2000.

CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1989) Gaceta oficial de la República de Venezuela, 34.541, Agosto 29, 1990.

LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO DE POLICIA Y DEL CUERPO DE POLICIA NACIONAL (2008). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.880 (Extraordinario), Abril 9, 2008. Decreto N° 5.895 con rango, valor y fuerza de Ley.

LEY ORGANICA PARA LA PROTECCION DEL NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE (2007). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.859 (Extraordinario), Diciembre 10, 2007.



