

VISIÓN PANORÁMICA DEL SISTEMA POLICIAL EN VENEZUELA

2000 - 2018



Julio de 2019

Coordinador:

Keymer Ávila

Investigadores:

Elienai González

Carmen Jiménez

Lisette González

ÍNDICE

Índice de abreviaturas.....	3
Presentación de la investigación.....	4
1. Sistema penal y otros temas clave.....	6
1.1. Sistema penal venezolano.	
1.2. La Conarepol.	
1.3. La función policial ¿prevenir o investigar?	
1.4. Contexto general de militarización de la seguridad ciudadana.	
2. Opacidad de la información oficial.....	12
2.1. Obligación de rendir cuentas.	
2.2. La información disponible.	
2.2.1. Las dificultades de establecer indicadores de gestión para las policías.	
2.2.2. La precariedad de los datos sobre las estadísticas delictivas	
A) La categoría de delito como cajón de sastre.	
B) El problema de las estadísticas oficiales y la credibilidad en las instituciones.	
C) El fenómeno migratorio y la reducción de la población en el país.	
D) Los privados de libertad como producto.	
3. Sistema policial venezolano.....	23
3.1. Policías municipales.	
3.2. Policías estatales.	
3.3. Policía nacional bolivariana.	
3.4. Cuerpo de investigaciones científicas penales y criminalísticas.	
3.5. Guardia nacional bolivariana.	
4. Tasa de encuadramiento policial.....	37
5. Presupuesto.....	39
6. La perspectiva de derechos humanos como principal indicador....	43
6.1. Los homicidios y la violencia delictiva.	
6.2. Las muertes en manos de las fuerzas de seguridad del estado.	
7. Conclusiones.....	45
Referencias.....	48

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ACNUR: Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados

ANC: Asamblea Nacional Constituyente

BCV: Banco Central de Venezuela

CGP: Consejo General de Policía

CICPC: Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas

CONAREPOL: Comisión Nacional para la Reforma Policial

COPP: Código Orgánico Procesal Penal

CRBV: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

CTPJ: Cuerpo Técnico de Policía Judicial

ENCOVI: Encuesta de Condiciones de Vida

FAES: Fuerza de Acciones Especiales de la PNB

GNB: Guardia Nacional Bolivariana

INE: Instituto Nacional de Estadística

FANB: Fuerza Armada Nacional Bolivariana

LCSC: Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana

LEFPI: Ley del Estatuto de la Función de la Policía de Investigación

LOMP: Ley Orgánica del Ministerio Público

LOSNI: Ley Orgánica de Seguridad de la Nación

LOSPCPNB: Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana

LOSPI: Ley Orgánica del Servicio de Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Servicio Nacional de Medicina y Ciencias Forenses

MIJ: Ministerio de Interior y Justicia.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OLP: Operaciones de Liberación del Pueblo

ONAPRE: Oficina Nacional de Presupuesto

ONU: Organización de Naciones Unidas

ONUDD: Oficina de las Naciones Unidas Contra La Droga y el Delito

OVV: Observatorio Venezolano de Violencia

PNB: Policía Nacional Bolivariana

PTJ: Policía Técnica Judicial

UNES: Universidad Nacional Experimental de Seguridad

PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo original de este informe era elaborar un diagnóstico general del Servicio de Policía venezolano en lo que va del siglo XXI (2000-2018), e intentar presentar algunos indicadores de desempeño. En condiciones ideales, aun cuando se contara con toda la información, esta no sería una tarea sencilla ¿Cómo evaluar a “la policía”? ¿Con cuáles criterios? En el país existen casi 150 cuerpos policiales, no todos con las mismas funciones y competencias. Además, la selección de indicadores pudiera resultar arbitraria y controversial, la idea de eficacia y eficiencia pudiera ser mal entendida en desmedro de los derechos de la ciudadanía. Por otra parte, quedarse solo en lo normativo podría servir de fachada para encubrir lo que ocurre en la realidad.

Para cumplir semejante empresa se requeriría de una cantidad de información detallada que no se encuentra disponible ni es de acceso público en Venezuela. En los casos en los que se encontró alguna información esta era precaria, incompleta y no se presentaba de manera sistemática como para poder hacer comparaciones a través de una serie de tiempo significativa. En otros casos la fuente no era oficial. Solo en circunstancias institucionales extraordinarias como la del proceso de la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL) se pudo realizar un diagnóstico de esa naturaleza, pero ya han pasado 13 años de esa experiencia.

Ante esta situación se optó por presentar una visión panorámica del sub sistema policial como parte integrante del sistema penal venezolano, partiendo de su dimensión normativa hasta llegar a su operatividad institucional. Para esta última se intentó sistematizar toda la información disponible de los últimos años de las instituciones que lo conforman, así como dar cuenta del devenir de su proceso de reforma, como evento más emblemático relacionado con el servicio policial en el país durante los últimos tiempos.

Se analizaron las cifras oficiales disponibles, presentes en informes anuales de gestión, declaraciones públicas de autoridades, comunicados oficiales y mensajes en redes sociales de sus principales representantes, así como las noticias que se generaron a partir de ellos. La poca información oficial disponible no se encuentra en la web, razón por la cual había que trasladarse físicamente a la Sala de Publicaciones Oficiales de la Biblioteca Nacional donde, en principio, deberían estar todas las publicaciones de este tipo. Sin embargo, en la realidad esto no es así, un ejemplo de ello es que no fue posible encontrar la mayoría de las Memorias y Cuentas del Ministerio de Interior y Justicia (MIJ¹). Por ello fue necesario visitar también al propio MIJ y sus distintos espacios institucionales (Viceministerio del Sistema Integrado de Policía, Viceministerio de Policía de Investigación Penal, Viceministerio de Seguridad Ciudadana, Observatorio Venezolano de Seguridad Ciudadana, Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas -CICPC-), a la Asamblea Nacional y a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Del MIJ no se recibió respuesta alguna², al igual que en la ANC, donde ni siquiera aceptaron recibir comunicación alguna. En la Asamblea Nacional se revisaron algunas memorias que no se encontraban en la web ni en la Biblioteca Nacional.

1 Su nombre oficial es: Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores Justicia y Paz, para hacer más sencilla la lectura se le denominará en adelante “MIJ”.

2 Por ejemplo, de las múltiples visitas realizadas a las distintas sedes del CICPC, el personal -luego de negarse a recibir las solicitudes de información por escrito- indicó que ese tipo de trámites deben realizarse en una sede distinta, obteniendo la misma respuesta al acudir al lugar que habían especificado los funcionarios con anterioridad, situación que se repitió en varias oportunidades hasta que se logró consignar la comunicación.

En la Sala de Publicaciones de la Biblioteca Nacional, se encontró la mayoría de las leyes de presupuesto, al menos hasta el año 2015; a través de la página web de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), se logró ubicar los resúmenes correspondientes al año 2016³. El año 2017 merece una mención especial, no se tuvo acceso a información oficial de manera directa⁴, ese año se impuso en el país la ANC⁵. Por primera vez en la historia democrática contemporánea de Venezuela, no se remitió a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para su aprobación⁶.

Adicionalmente, se revisó el Anuario Estadístico de Venezuela y se procesaron algunos datos obtenidos de manera oficiosa a través de informantes clave. Como complemento de los datos oficiales, ante la opacidad y precariedad que caracteriza a este tipo de información, se tomaron también como fuentes investigaciones académicas recientes así como informes de organizaciones no gubernamentales.

El presente informe está compuesto de seis partes, la primera presenta una introducción general sobre el sistema penal venezolano, el proceso de reforma policial, las funciones del servicio de policía y la militarización de la seguridad ciudadana en el país. La segunda aborda el problema de la opacidad de la información oficial en esta materia, así como los retos y obstáculos para la construcción de indicadores en materia policial en general y en particular en el actual contexto venezolano. La tercera se concentra en el sistema policial venezolano y sus principales instituciones. La cuarta explora y analiza críticamente las cifras disponibles sobre la tasa de encuadramiento policial. La quinta atiende las dimensiones relativas al presupuesto destinado para estas áreas. Y finalmente, la sexta parte se ocupa de la protección de los derechos de la ciudadanía como principal indicador de desempeño policial.

3 Únicamente se puede obtener información completa de la Ley de Presupuesto, mediante los libros en físico que reposan en la Biblioteca Central. En las páginas webs solamente se encuentran resúmenes que no ofrecen la información necesaria para realizar todos los cálculos presupuestarios correspondientes.

4 Solamente se pudo tener acceso parcial de la Ley de Presupuesto Nacional 2017, a través de la ONG Transparencia Venezuela, específicamente del Título II, Tomo I, que está disponible en <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2017/02/Presupuesto-2017-T%C3%ADtulo-II-Tomo-I.pdf>

5 Para el análisis del contexto de ese convulso año: Ávila y Gang (2018).

6 Véase: https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2017/02/Informe-Presupuesto-2017.V.Final2_.pdf Consultado el 13/10/2018.

1 SISTEMA PENAL Y OTROS TEMAS CLAVE

1.1. Sistema penal venezolano

Tradicionalmente cuando se estudian las instituciones que conforman al sistema penal se piensa en las policías uniformadas o preventivas, los tribunales y la cárcel. Algunos tienen una visión más panorámica de la cuestión y consideran como parte del sistema también a otros actores, como al legislador, los medios de comunicación, etc. (Bergalli, 2003; Zaffaroni, 1998). En Venezuela, si se parte de un enfoque jurídico-penal, las instituciones que conforman al sistema serían: las policías preventivas (en 3 niveles político-territoriales: 123 municipales⁷, 23 estatales y una nacional⁸, para tener un total de 147 cuerpos de esta naturaleza)⁹, un cuerpo especializado en la investigación de delitos, llamado Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), el Ministerio Público (director de la investigación y titular de la acción penal), los tribunales penales y el subsistema penitenciario (Ávila, 2019a; 2014)¹⁰. Las presentes líneas estarán enfocadas solo sobre las policías, tanto las de carácter preventivo, uniformadas y ostensivas, como la de investigación. Intentar abarcar el análisis de 147 cuerpos de policía y del CICPC es una tarea titánica que trasciende en mucho el modesto objetivo de este informe, en el que se pretende dar una visión general e introductoria sobre esta materia en el país.

1.2. La CONAREPOL¹¹

En Venezuela desde su independencia no existía una visión nacional y de una política unificada para las policías en el país¹². Con el tiempo lo que comenzó a apreciarse fue un proceso de desregulación operativa, las policías eran objeto de una gran desconfianza y cuestionamiento por su autoritarismo y militarización. Por otro lado, las policías estaban atomizadas y muchas de ellas, locales y regionales, estaban concebidas como pequeños ejércitos privados del gobernante de turno, respondiendo a intereses político-partidistas. Además, la dispersión normativa en la materia competía con sus propios vacíos. La heterogeneidad, grandes asimetrías y ausencia de coordinación entre los distintos cuerpos de policía eran la regla. La situación laboral y social de los funcionarios policiales era precaria. El abordaje de toda esta complejidad fue lo que asumió el Estado en el año 2006, cuando el 10 de abril, –poco después de los casos Faddoul, Kennedy y Sindoni, que conmovieron a la opinión pública y en los estaban implicados funcionarios policiales– el MIJ crea la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL). La creación de comisiones de este tipo parece ser uno de los rasgos comunes de las reformas de la policía, al menos en la región (Guatemala, República Dominicana, Chile, Honduras, Colombia) (Ávila y Gabaldón, 2017; Antillano, 2014, 2010a; Gabaldón, 2013, 2009; Ávila, 2012; Rosales, 2012).

7 Venezuela tiene 335 municipios, no todos requieren o pueden tener una policía municipal, ya sea por su poca extensión territorial (la policía estatal o nacional puede prestar en estos espacios el servicio sin necesidad de crear una policía más) o por razones presupuestarias (no tienen como crear y mantener una policía de calidad).

8 Se está dejando por fuera a la Guardia Nacional Bolivariana (GNB), por ser un componente de la Fuerza Armada Nacional (FAN), que si bien legalmente puede cumplir excepcionalmente labores de apoyo en materia de seguridad ciudadana, no forma parte del modelo policial de carácter civil establecido en el bloque normativo nacional. No obstante, a pesar de la creación de la Policía Nacional Bolivariana (PNB) en el año 2009, la GNB no ha dejado de ejercer de facto estas labores, esta es una muestra de las tensiones y contradicciones en esta área.

9 Romero, 2015; Coordinación de Evaluación del Consejo General de Policía, 2012.

10 Si se parte del texto constitucional y se va más allá del sistema penal, el sistema judicial estaría conformado además por la Defensoría Pública, los ciudadanos que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados para el ejercicio (artículo 253).

11 Toda esta sección fue tomada de: Ávila, 2019a: 3-4.

12 Como mayor referente sólo se tiene el proceso de centralización unificadora de 1937, con la creación del Servicio Nacional de Seguridad, posteriormente en 1969 se encomendó mayoritariamente a oficiales de la Guardia Nacional la dirección de los cuerpos estatales de policía (Gabaldón, 2009).

La CONAREPOL fue un espacio plural, diverso, técnico, académico e interinstitucional que trabajó en la formulación de un modelo policial basado en el respeto de los derechos humanos, la profesionalización de sus funcionarios y el carácter civil del servicio. Cumplió con tres tareas fundamentales:

1. Elaboró un diagnóstico general de la situación de los cuerpos policiales en el ámbito nacional, regional y municipal
2. Diseñó un modelo policial adecuado a las condiciones sociales, culturales y políticas del país
3. Sugirió recomendaciones inmediatas en procura de la efectividad del servicio policial, la disminución a las violaciones a los derechos humanos y un mayor control de la gestión policial

Todo ello basado en una gran consulta nacional y estudios sistemáticos, lo que aportó no solamente una base de conocimiento real, basado en investigación, datos y evidencia empírica, sino que además logró legitimar todo el proceso, sentando un precedente importante en la elaboración de las políticas públicas en el país.

Se debatió por más de nueve meses acerca de la necesidad de reglar la función policial y de ejercer mayores controles sobre la institución, medidas que los actores políticos del gobierno veían materializadas en la creación de una ley de policía nacional. La CONAREPOL realizó importantes estudios y aportes en este sentido. Dos años después fue considerada la promulgación de una ley que regulase de forma amplia el servicio de policía, para establecer un nuevo modelo para todas las policías del país. Es importante destacar que la ley fue solo una parte del conjunto de políticas que se había trabajado en este espacio. Una ley no es suficiente por sí sola para solventar el complejo fenómeno de la inseguridad, pero sirve como instrumento para establecer formalmente las bases del nuevo modelo de las policías en el país, y en este sentido la nueva ley incorporó los principios del modelo policial surgido del diagnóstico y la consulta (Gabaldón, 2009). De esta manera, a partir del año 2008, la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB) y la Ley del Estatuto de la Función Policial instauraron formalmente el Sistema Integrado de Policía, junto a la Universidad Nacional Experimental de Seguridad (UNES), la Policía Nacional Bolivariana (PNB) y el Consejo General de Policía (CGP¹³) (Ávila y Gabaldón, 2017:30).

La LOSPCNPB, expresión normativa de todo este proceso, tenía cuatro objetivos fundamentales:

1. La creación de un cuerpo de policía nacional
2. La organización de la policía comunal
3. Designación de un Órgano Rector del Servicio de Policía
4. La homogenización de los diversos cuerpos de policía

13 El CGP es una instancia de participación y asesoría para coadyuvar a la definición, planificación y coordinación de las políticas públicas en materia de Servicio de Policía. Es presidido por el Ministro con competencia en materia de seguridad ciudadana, e integrado por una representación de los gobernadores, alcaldes, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo (artículo 23 LOSPCNPB).

El impacto en términos de diseño de políticas públicas, con una metodología basada en la consulta, en la investigación, así como los productos normativos que de ellos se derivaron son positivos. Esto puede ubicarse en el plano del deber ser, en este plano el saldo es positivo porque se tiene un buen modelo.

En el plano de la realidad, del ser, de la construcción de institucionalidad y de la vida cotidiana de las personas, este modelo ideal no se ha implementado y lo que ha hecho el poder político de facto, de manera paralela, es una contrarreforma, es decir, hacer lo contrario de lo que se predica en el modelo (Ávila, 2019a). Esto tiene unas consecuencias claramente negativas, como se describirá más adelante en este informe.

1.3. La función policial

Según la LOSPCPNB, el servicio de policía en Venezuela es de naturaleza preventiva, tiene como finalidad la protección de las personas frente a situaciones que constituyan amenaza, riesgo o daños (artículos 3, 4, 5 y 34.2). Así entonces, queda definido el carácter contingente, situacional, fáctico, esencialmente preventivo (*ex ante*) y de reacción inmediata, no permanente sino temporal (*coetánea*), que tiene la función policial (Ávila, 2014). Son estas las funciones que cumple en sus respectivas extensiones territoriales, con una distribución de competencias basada en los principios de *complejidad* de las situaciones a abordar, que demandarán una intervención policial adecuada en *intensidad* del uso de la fuerza, que corresponderá a las policías municipales, estatales o nacional (artículos 50-54 LOSPCPNB; Gabaldón *et al.*, 2012).

Una función distinta es la que corresponde a la investigación penal, cuyo marco de intervención se inicia en un momento posterior a la comisión de un delito (*ex post*) (artículos 5 y 53.1 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Servicio Nacional de Medicina y Ciencias Forenses –LOSPI-). Estas labores le corresponden al CICPC bajo la dirección del Ministerio Público (artículos 285, numerales 3 y 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela –CRBV-; 111 -numerales 1 al 4-, 114, 16, 265, 266, 291 y 514 –numerales 7 al 9- del Código Orgánico Procesal Penal –COPP-; 16 –numerales 3 al 6-, 25 –numerales 13, 14 y 24-, 31.11, 37 –numerales 6,9, 10 y 11-, 53.1 de la Ley Orgánica del Ministerio Público –LOMP-; 34, 35 –numerales 2 y 3-, 40 de la LOSPI y 33 de la LOSPCPNB; Ávila, 2014).

Es importante que entre ambas funciones exista una nítida separación, en estructuras orgánicas distintas, con sistemas de funcionamiento y control funcional independientes. La combinación de funciones investigativas y preventivas en la práctica resulta riesgosa para los derechos humanos, sin mencionar los bajos niveles de eficiencia generados en la prestación de ambos servicios. Si bien las reformas legislativas del año 2012 del COPP y la LOSPI confunden ambas funciones, e intentan mermar la importante y necesaria subordinación funcional del CICPC ante el Ministerio Público, afortunadamente, desde el punto de vista eminentemente normativo, no lograron su objetivo, ni superan al resto del bloque normativo que es muy claro al respecto (Ávila, 2014).

1.4. Contexto general de militarización de la seguridad ciudadana¹⁴

La seguridad de la Nación debe ser claramente diferenciada de la seguridad ciudadana. La primera tiene que ver con la soberanía y el cuidado de las fronteras físicas, el órgano encargado de cumplir esta función es la Fuerza Armada Nacional (FAN) (artículo 328 CRBV), cuyos funcionarios están entrenados para ello, de acuerdo a una lógica bélica —amigo-enemigo—: y a los enemigos se les aniquila.

Es una racionalidad distinta a las situaciones de seguridad ciudadana, donde los conflictos se dan entre civiles y los órganos encargados de dirimirlos también son de naturaleza civil (artículos: 332 CRBV, 3, 6, 17 y 22 LOSPCPNB). La expresión máxima de ese conflicto es la comisión de un delito. Quien lo comete, debe ser procesado formalmente y se le aplica una pena prevista en la ley.

Se trata entonces de 2 racionalidades distintas, que no deben confundirse, porque cuando se confunden, el enemigo pasa a ser cualquiera y un enemigo no tiene derechos, porque no es una categoría jurídica, sino bélica (Zaffaroni, 2006).

Expresión de esta racionalidad bélica, del enemigo y de la militarización de la seguridad ciudadana, es la justificación de los ajusticiamientos o ejecuciones extrajudiciales, así como de las muertes en manos de las fuerzas de seguridad en general, que serán abordadas más adelante.

En Venezuela se tienen indicadores en los que se puede apreciar un incremento de la violencia a partir de los años 80, que ha tenido un crecimiento sostenido y acelerado desde 1998. Esto es importante tenerlo en cuenta para comprender cuál ha sido la situación de la violencia letal en el país, y cuáles han sido las respuestas institucionales a esa violencia. Al hacer este ejercicio se puede observar que los problemas de seguridad ciudadana y de la militarización de la misma no nacen ni se generan a partir del año 1998. Lo que ha ocurrido a partir de esa fecha es más una consecuencia de los períodos que le anteceden, una profundización negativa de lo que ya venía en deterioro. Como se detallará más adelante, la Guardia Nacional, por ejemplo, tiene más de 80 años ejerciendo militarmente labores de policía nacional en todo el país.

Si se observan las dos últimas décadas, destaca el hecho que de los últimos 15 ministros de interior, 12 (80%) han sido militares; sin embargo, ese no puede ser el único o principal indicador. Deben considerarse, entre otros, al menos cuatro aspectos:

1. Antes de 1998 el Ministro de Interior era el cargo político ejecutivo del país más importante después del Presidente de la República, incluso se consideraba como el futuro “presidenciable”, esa visión y rol quedó atrás con la creación de la figura del Vicepresidente de la República. Es posible que, a partir de ese momento, el MIJ se haya vaciado políticamente para ser considerado como un espacio meramente policíaco, “técnico”, de “gente de armas” que se encarga principalmente del empleo de la fuerza
2. Hay civiles que pueden ser más militaristas que los propios militares, basta contrastar, por ejemplo, los resultados de las gestiones de algunos Ministros de Interior civiles con otros de origen militar, o la del propio Presidente Chávez con la del Presidente Maduro

¹⁴ Toda esta sección proviene de Ávila, 2019b:27-28. Para más detalles sobre militarización y seguridad ciudadana en Venezuela ver: Ávila, 2015.

3. La participación de las policías, en especial de la Policía Metropolitana, en el golpe de Estado de abril de 2002, pudo también haber influido en la desconfianza política del gobierno nacional hacia las policías, y, en consecuencia, crear la necesidad, desde una lógica de poder, de ejercer un control militar sobre las mismas
4. La militarización no solo se reduce al ejercicio de los militares en determinadas áreas (que trasciende al tema de la seguridad para abarcar la generalidad de la política, como la alimentación, las empresas del Estado, la economía, etc.), por militarización debe también comprenderse la cultura, prácticas y lógicas bélicas internalizadas y llevadas a cabo por los funcionarios en general, y en particular por los cuerpos de seguridad del Estado

Lo esencial es la racionalidad bélica que no respeta los límites legales e institucionales, para convertir las labores de seguridad ciudadana en una especie de guerra, con consecuencias fatales para cualquiera. Todos estos elementos, entre muchos otros, deben ser considerados cuando se analice la militarización de la seguridad ciudadana en Venezuela.

A pesar del proceso de reforma policial descrito en las secciones anteriores, el proceso de militarización de la seguridad ciudadana e incremento del protagonismo de organismos militares en estas labores ha sido también progresivo (Antillano 2014), ya sea a través de normas posteriores de carácter legal o sub-legal (Ávila, 2015) o con políticas que se imponen de facto, tales como el Dispositivo Bicentenario de Seguridad (DIBISE) iniciado en el año 2010¹⁵, el Plan Patria Segura en 2013 o las Operaciones de Liberación del Pueblo -mejor conocidas por sus siglas “OLP”- del año 2015 (Ávila, 2017b)¹⁶.

Entre las normas de carácter legal o sublegal destacan entre 2014 y 2015 una serie de reformas legislativas y de resoluciones que apuntan hacia una militarización de áreas propias de la seguridad ciudadana. Por ejemplo:

1. La creación de la “Fuerza de Choque” mediante Resolución 6.574 del Ministerio de la Defensa, cuyas atribuciones no son claras
2. Las reformas de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB)¹⁷ y de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN)¹⁸ publicadas en noviembre de 2014, esta última tuvo como objetivo principal incluir el mencionado artículo 59 que contempla al sistema cuyo nombre parece salido de la famosa novela de George Orwell: sistema de protección para la paz, cuando regula temas de seguridad y defensa

15 Este plan se diseñó para: 1) incorporar a los distintos componentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) y al Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN) en labores de seguridad ciudadana; 2) subordinar a los distintos órganos de seguridad ciudadana a la coordinación de la GNB (artículos 16 y 17 de la Resolución N° 91 mediante la cual se establecen los lineamientos para la regulación, coordinación, supervisión, control y seguimiento de los órganos de seguridad ciudadana en sus diferentes ámbitos, por parte del Coordinador Nacional del DIBISE -2011-). Esta era la respuesta fáctica, militar, hacia la nueva LOSPCPNB que el año anterior formalizaba, normativamente, al nuevo modelo policial de la CONAREPOL, de carácter civil (-la contrarreforma- Ávila, 2019a).

16 Según la Memoria del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz la OLP se encuentra enmarcada dentro del “Sistema Popular de Protección para la Paz” (SP3) (2016:33). El SP3 se creó normativamente en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN), para luego desarrollarse en el Decreto Presidencial N°1.471 del año 2015, en este se confunden conceptos y fusionan ámbitos civiles y militares, seguridad ciudadana con seguridad de la Nación, política de defensa nacional con política criminal, fenómenos delictivos con amenazas externas, participación ciudadana en la elaboración de la política pública con acciones policiales y militares ejercidas por la propia comunidad, policializando y militarizando así a la sociedad y al Estado.

17 Decreto N° 1.439 de fecha 17 de noviembre de 2014, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.156 Extraordinario de fecha 18 de noviembre de 2014.

18 Aprobada por Decreto N° 1.473 19 de noviembre de 2014, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.156 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014.

3. La Resolución 8610¹⁹ que autoriza a los distintos componentes de la FANB para que ejerzan directamente el control de las manifestaciones, con el uso de armas de fuego cuándo ésta lo considere necesario (Ávila, 2015). Esta lógica también es evidente en el discurso oficial

¹⁹ Resolución 8610 de fecha 23 de enero de 2015 publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 40.589 de fecha 27 de enero de 2015, mediante la cual se establecen las Normas sobre la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en funciones de control del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones aprobadas por el Ministro del Poder Popular para la Defensa y Comandante Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, General en Jefe (Ej) Vladimir Padrino López.

2 OPACIDAD DE LA INFORMACIÓN OFICIAL

2.1. Obligación de rendir cuentas

En una democracia el poder tiene límites y está sometido a la voluntad popular. En el caso de Venezuela, la CRBV señala expresamente que “los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos” (artículo 5), esto obliga a los poderes públicos a rendir cuentas ante quienes detentan la soberanía, es decir, ante los ciudadanos. Se trata de un principio elemental de cualquier Estado de Derecho.

Esta obligación que tiene el Estado de informar satisface el derecho constitucional del acceso a la información oportuna y veraz sobre las actuaciones de la administración pública (artículos 58 y 143 CRBV). De esta manera, según la CRBV todos los poderes públicos están obligados a rendir cuentas de su gestión, sea a través de una memoria y cuenta (Poderes Ejecutivos Nacional, Estatal y Municipal) o mediante un informe anual (Contraloría, Fiscalía y Defensoría del Pueblo). En el caso del Ejecutivo Nacional y su MIJ, órgano rector en materia policial (artículo 17 LOSPCPNB), al que se encuentran adscritas la PNB y el CICPC (artículos 35 LOSPCPNB y 48 LOSPI), el artículo 79 de la Ley Orgánica de Administración Pública ordena que la Memoria y Cuenta de cada Ministerio debe contener:

“... la exposición razonada y suficiente de las políticas, estrategias, planes generales, objetivos, metas, resultados, impactos y obstáculos en la gestión de cada ministerio en el año inmediatamente anterior, así como los lineamientos de sus planes para el año siguiente. Si posteriormente se evidenciaren actos o hechos desconocidos por la ministra o ministro, que por su importancia merecieren ser del conocimiento de la Asamblea Nacional, estos serán dados a conocer”.

En esta misma línea hay otras dos leyes que también se vinculan con este deber de rendición de cuentas y el manejo del erario público: la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal²⁰ y la Ley contra la Corrupción²¹.

Ya de manera más específica en materia policial la LOSPCPNB consagra entre sus principios generales la información oportuna, veraz e imparcial sobre su actuación y desempeño (artículo 9). La rendición de cuentas sobre el desempeño policial debe desarrollarse conforme a los principios de transparencia, periodicidad, y responsabilidad (artículo 77). Según esta normativa la obligación de informar en esta materia no se limita a la Memoria y Cuenta sino también directamente, por parte de los cuerpos policiales, hacia los ciudadanos y comunidades.

20 El artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, abarca a todos los Poderes Nacionales, y en consecuencia están sometidos al escrutinio de sus cuentas en la administración del dinero público.

21 La Ley contra la Corrupción, es aplicable a todos los funcionarios de los poderes públicos, según el artículo 4.1, además señala en su artículo 8, que toda la información sobre la administración del patrimonio público que corresponda a las personas sujetas a la ley tendrá carácter público. Asimismo, el artículo 9 complementa señalando que los obligados por la ley “deberán informar a los ciudadanos sobre la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración les corresponde”, y para ello “publicarán trimestralmente y pondrán a la disposición de cualquier persona en las oficinas de atención al público o de atención ciudadana que deberán crear, un informe detallado de fácil manejo y comprensión, sobre el patrimonio que administran, con la descripción y justificación de su utilización y gasto”. A lo anterior se agrega que su artículo 20, ordena a todos los funcionarios “rendir cuentas de los bienes y recursos públicos que administren de conformidad con las disposiciones establecidas en dicha Ley (...) en todo caso, el informe de rendición de cuentas correspondiente será público y a él tendrá acceso cualquier ciudadano”.

Por su parte, la LOSPI, en su artículo 4, numeral 4 establece como obligación del CICPC: “Elaborar estadísticas de criminalidad, con la finalidad de informar al órgano rector en materia de seguridad ciudadana”. Aunque la obligación es de informar al órgano de adscripción, la no publicación de estas estadísticas es responsabilidad del MIJ y del Ejecutivo Nacional, con las consecuencias legales que ello debería acarrear.

2.2. La información disponible

Si comparamos las exigencias antes descritas con la información que efectivamente es de acceso público, luego de la consulta de las páginas web oficiales del MIJ (<http://www.mpprij.gob.ve/>), PNB (<http://cpnb.gob.ve/>), CICPC (<http://www.cicpc.gob.ve/>), se pudo constatar que carecen de informes, memorias o estadísticas que permitan a la ciudadanía conocer su gestión. Esta situación se replica en las diversas policías estatales y municipales. Estas páginas son utilizadas principalmente para la propaganda oficial, tanto gubernamental como de la propia institución y de sus máximas autoridades.

En el caso del órgano rector en materia policial, el MIJ, cuya principal fuente de información estadística sobre su actuación debe ser la Memoria y Cuenta, sus estadísticas presentan importantes problemas en cuanto a su transparencia y oportunidad de publicación. Tal como se describirá más adelante.

A la información disponible sobre la cantidad de funcionarios y presupuesto se le dedicarán secciones aparte para abordarlas de manera detallada.

2.2.1. Las dificultades de establecer indicadores de gestión para las policías

Durante las últimas décadas el debate sobre la evaluación de las policías se ha trasladado desde los aspectos relacionados al uso de la fuerza hacia otros más organizacionales, con un énfasis en la eficiencia (en qué medida y en qué forma la policía cumple el cometido y logra los efectos esperados) y la eficacia (relación entre costos y resultados), con un anclaje en marcos normativos y programáticos. El énfasis en la eficacia puede derivar en la expansión indebida del poder policial. La sobreestimación de la eficiencia conduce al predominio de enfoques “manageriales”²². Quedarse solo en lo normativo y programático desemboca en un simple uso declarativo de los mismos, mientras se invisibilizan las prácticas cotidianas de la policía (Antillano, 2010a). En la última parte se retomará con más detalle esta perspectiva.

Desde este punto de vista, evaluar a la policía por los índices delictivos significaría juzgarla por fenómenos que en su mayor parte están fuera de su control. Se debe tener en cuenta que el registro de los delitos en sí mismo es toda una dimensión problemática y cuestionable. Además, la prestación del servicio de policía va más allá de la contención y persecución de actividades delictivas. La seguridad ciudadana y el auge delictivo responden a una serie de factores que trascienden a la institución policial (Brown, 2003; Cano, 2010; Antillano,

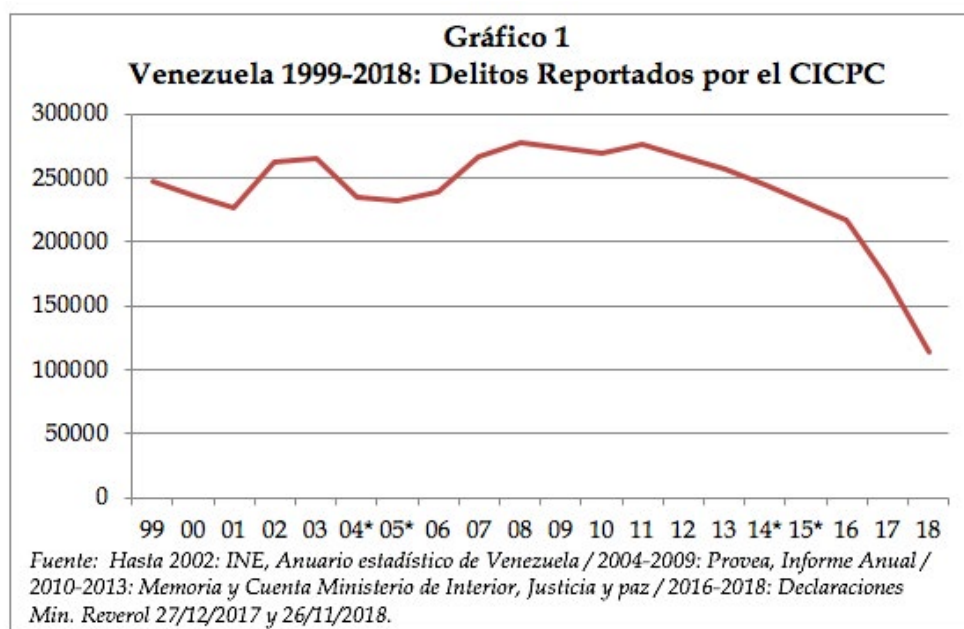
22 “...centrados exclusivamente en los procesos internos y que renuncian a cualquier objetivo externo o cualquier principio de justicia y equidad” (Antillano, 2010a:13). A finales del siglo XX una corriente criminológica conservadora y neoliberal se concentró principalmente en los aspectos administrativos del sistema penal, constituyéndose éstos como un fin en sí mismo. Se deja así de lado el fin resocializador, ético o jurídico del castigo, a la vez que tampoco se plantean discusiones etiológicas del delito, ni eliminar la delincuencia en el futuro, sino hacerla más manejable. Conocida también como “justicia penal actuarial”, “gestión de riesgos”, “nueva penología”, su objetivo “sería el tradicional «manejo» – la palabra usada en el mundo de los negocios es management- de grupos poblacionales clasificados e identificados previamente como peligrosos y riesgosos, así como el mantenimiento del funcionamiento del sistema y sus privilegios con un mínimo costo (...) El sistema penal adquiere una función managerial” (Anitua, 2006: 508-509).

2010a; 2010b; 2011; Ávila, 2018a; 2019a). Esto no significa que no tenga vinculación alguna con sus actividades ni que puedan impactar negativa o positivamente sobre algunos tipos delictivos, como en el caso de los homicidios, por ejemplo (Antillano y Ávila, 2017). A continuación se dará un vistazo general sobre esta forma de abordaje.

2.2.2. La precariedad de los datos sobre las estadísticas delictivas

En el año 2003 fue publicado por última vez el capítulo sobre Justicia, en el Anuario Estadístico de Venezuela, emanado del Instituto Nacional de Estadística (INE), el cual informaba cada año el total de delitos conocidos por la policía, los casos cerrados y la cantidad de detenciones. Mientras la mayor parte de las áreas que contemplaba dicho anuario hoy continúan integrando la página web del INE, en particular, las estadísticas sobre justicia dejaron de ser consolidadas por este organismo.

Por ello, a partir de 2004 la información sobre el total de delitos y su clasificación por tipos comenzó a ser escasa y dejó de publicarse con formatos estandarizados. Como consecuencia de ello, se ha generado en años recientes una importante polémica sobre el total de homicidios (Ávila, 2018a; 2017) y otros delitos, puesto que las fuentes estadísticas oficiales han dejado de publicar información confiable y comparable sobre este importante tema (Observatorio Venezolano de Violencia –OVV-, 2016). En los últimos años, la información que se publica en la Memoria y Cuenta no discrimina todos los delitos que allí se presentan. Por otra parte, en la categoría general llamada “delitos más comunes”, no siempre explican de cuáles delitos se trata y cuáles se quedan por fuera, esta falta de precisión y detalle puede facilitar la manipulación de los datos, incluso encubrir que solo se esté publicando una parte de los delitos registrados²³.



En el Gráfi

como ya

Cálculos propios

23 En los informes revisados del MIJ no hay una desagregación de todos los delitos, usualmente informan solo del total. En ocasiones desglosan solo una parte de estos que consideran como “9 delitos principales” (hurtos, robo de vehículos, robos, lesiones personales, homicidios, hurto de vehículos, muertes por resistencias a la autoridad, violación y secuestros), en muchas ocasiones estos tampoco son desglosados y se presentan también como un total. Esto es otro ejemplo de la precariedad de este dato que tuvo que ser consultado físicamente en oficinas gubernamentales, no sin antes toparse con muchos obstáculos para ello.

se mencionó, esta información es publicada en la Memoria y Cuenta del MIJ, aunque no de manera continua ni sistemática. Por ejemplo, hubo años en los que no se contó con el total de delitos; específicamente, en el período 2004-2009, y se realizaron estimaciones con base en las tasas publicadas por PROVEA²⁴. Asimismo, no se pudo obtener series estadísticas de los tipos de delitos registrados, esto hace que la información sea insuficiente, porque “delito” puede ser cualquier conducta tipificada por la ley penal, en ella se recoge una gran diversidad de conductas que poco tienen que ver entre sí. Esto aporta poco para el análisis de fenómenos de la realidad.

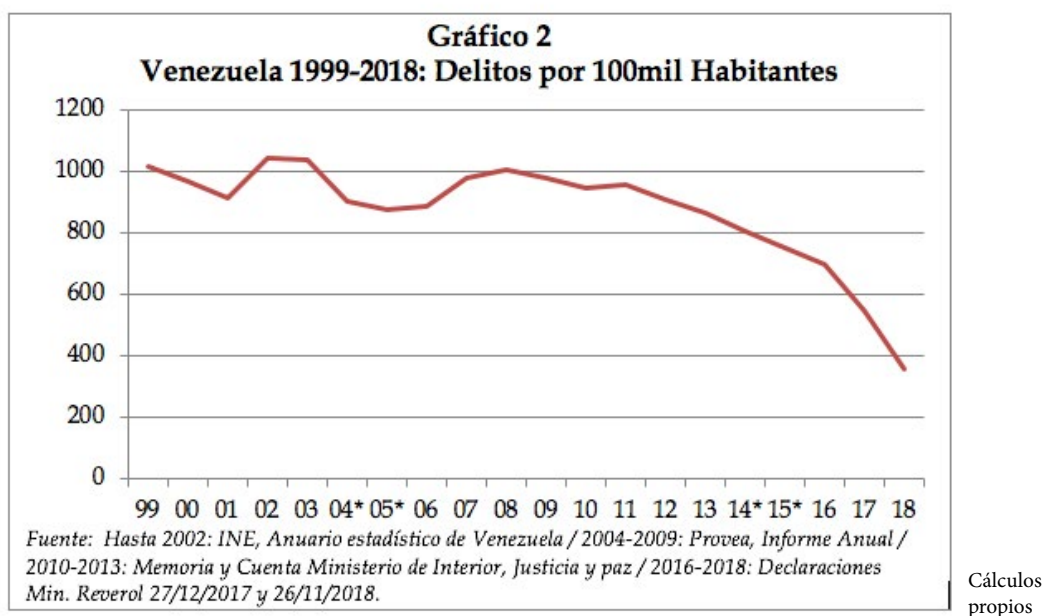
A simple vista y de manera superficial en el gráfico los delitos presentan altibajos al comienzo del período, con pequeños aumentos y caídas entre 1999 y en el año 2016. A partir de 1999 se marca una clara tendencia ascendente que se mantiene hasta 2008, año en que se registra el valor más alto de la serie con 277.509 delitos registrados. A partir de 2009 se observa una tendencia ligeramente descendente que se acentúa a partir de 2016. En los últimos años de la serie, entre 2016 y 2018, se cierra con 216.427, 171.177 y 114.203, respectivamente, los valores más bajos de los últimos 20 años. Esta última disminución se explica, entre otras, porque en ese número solo se cuentan los nueve “delitos principales” y no la totalidad de los delitos registrado en el país, como se hacía –en principio- al menos hasta 2014. Además, las cifras que informa el Ministro para 2017 y 2018 fueron publicadas antes de que culminaran esos años, por lo que no reflejan el valor del año completo²⁵. Esto evidencia nuevamente la **poca rigurosidad y credibilidad** de los datos de esta fuente.

Estos datos representan un reto para el análisis a la vez que incrementan las dudas sobre su confiabilidad, partiendo de la situación objetiva de la inseguridad en el país, y de otras fuentes de información sobre la violencia delictiva e institucional imperante. Son varias las hipótesis que pudieran explicar estos resultados, más allá de la poca fiabilidad de los mismos. Por un lado, la crisis político-institucional que se ha acentuado a partir de 2016 podría influir en una mayor desconfianza de la ciudadanía para denunciar los delitos ante las instancias competentes²⁶. Es importante igualmente, apreciar esta cifra de incidencia de delitos en relación con la población del país a fin de verificar si se observan variaciones significativas en este indicador. Esa información se presenta a continuación en el Gráfico 2:

24 PROVEA en su informe anual publicó hasta el año 2013 el capítulo sobre seguridad ciudadana, allí se informaba sobre los delitos reportados en la Memoria y Cuenta del MIJ. Sin embargo, hay años en los que no se consiguió esa información (2004-2005). En ese período estaban publicadas solo las tasas de delitos por cien mil habitantes, a partir de ese dato se elaboró la estimación del número de delitos para esos años. Finalmente, a partir de 2014 no se hallaron tasas publicadas que sirvieran como base para un cálculo semejante. En ese caso, se estimó el total de delitos de 2014-2015 por interpolación. Es una estimación menos rigurosa que la anterior, sin embargo, permite darle alguna continuidad a la gráfica.

25 Más recientemente, el Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, Néstor Luis Reverol, declaró en diciembre de 2017, que el índice delictivo se había reducido en un 20,9%, con respecto al año 2016, sin brindar pormenores sobre la metodología aplicada, ni presentar los datos desagregados. Igualmente, al finalizar el 2018, ofreció un balance anual de indicadores de seguridad ciudadana, en el que volvió a destacar la reducción de incidencia delictiva en el país en un 28,4%, a pesar que se trata de cifras precarias y de escasa verificación.

26 Este aspecto se desarrolla con mayor amplitud en la próxima sección.



Como se puede observar, las tasas por cien mil habitantes mantienen la misma tendencia que la observada en el gráfico anterior, pero el balance global del período sería un descenso en la tasa de delitos, desde 1.030 delitos en 1999 a 359 delitos en 2018 por cada cien mil habitantes. No obstante, este gráfico presenta todas las fallas del anterior, con la agravante de la incorporación de un número de población que actualmente se encuentra sobrerrepresentado producto del éxodo migratorio venezolano, tal como se expondrá más adelante. Esta tendencia descendente que puede observarse en los gráficos presentados y que forma parte del discurso oficial no significa que en la realidad haya menos delitos, menos violencia o más seguridad en el país, esto puede explicarse a través de la consideración de varios elementos²⁷:

A) La categoría de delito como cajón de sastre

El delito es una definición que se hace desde el poder y que se plasma en una ley, es un concepto normativo, no fáctico, delito puede ser cualquier cosa. Un cúmulo de hechos que no tienen nada que ver entre sí pueden ser definidos como delitos, esto en términos generales para el análisis y la comprensión de fenómenos como la violencia puede ofrecer información muy relativa y en ocasiones distorsionada. Por ejemplo ¿Qué tienen que ver los homicidios con la prohibición penal del comercio de moneda extranjera en el país o con el vilipendio político? ¿Qué tiene que ver la resistencia a la autoridad con el delito de seducción con promesa matrimonial? Lo único en lo que coinciden es que todas estas conductas son definidas como delitos, con independencia de su materialidad y del daño real que provoquen. Esto es una posición ya pacífica en la criminología occidental desde finales del siglo pasado (Bergalli, 1983; Christie, 1984; Hulsman, 1989; Zaffaroni; 1998; Baratta, 1998). Así que la evaluación genérica sobre

²⁷ El análisis que se presentará a continuación proviene de: Ávila, 2018a.

la disminución o no de los delitos en general nos dice muy poco si lo que interesa es analizar y comprender las situaciones de violencia y de seguridad ciudadana en el país (Ávila, 2018a:3), o evaluar el desempeño policial como es el objetivo de este informe.

B) El problema de las estadísticas oficiales y la credibilidad en las instituciones

Desde la década de los años 60 del siglo pasado, con los trabajos de Kitsuse y Cicourel (1963) se cuestiona la fiabilidad de los cifras oficiales, puesto que las mismas no recogen la totalidad de los hechos acaecidos, ya que no todos son denunciados ni conocidos por el sistema (cifra oculta), mucho menos en contextos donde la desconfianza hacia las instituciones del sistema penal es lo que impera. En ocasiones las categorías utilizadas por las instituciones son también imprecisas. Adicionalmente, los investigadores usualmente tienen problemas de acceso a estos datos producidos por las instituciones del Sistema Penal. Ante estas críticas y dificultades se han generado otras formas para intentar conocer los delitos en su totalidad, en especial los que no llegan a ser conocidos por el sistema, de allí las encuestas de victimización. Sin embargo, si estas no siguen un método riguroso pudieran distorsionar la comprensión del fenómeno ya que pudieran en algunos casos inflar las cifras. Todo esto sin considerar que la noción misma de delito puede resultar discutible desde múltiples perspectivas tal como se señaló en el punto anterior (Ávila, *ibíd.*).

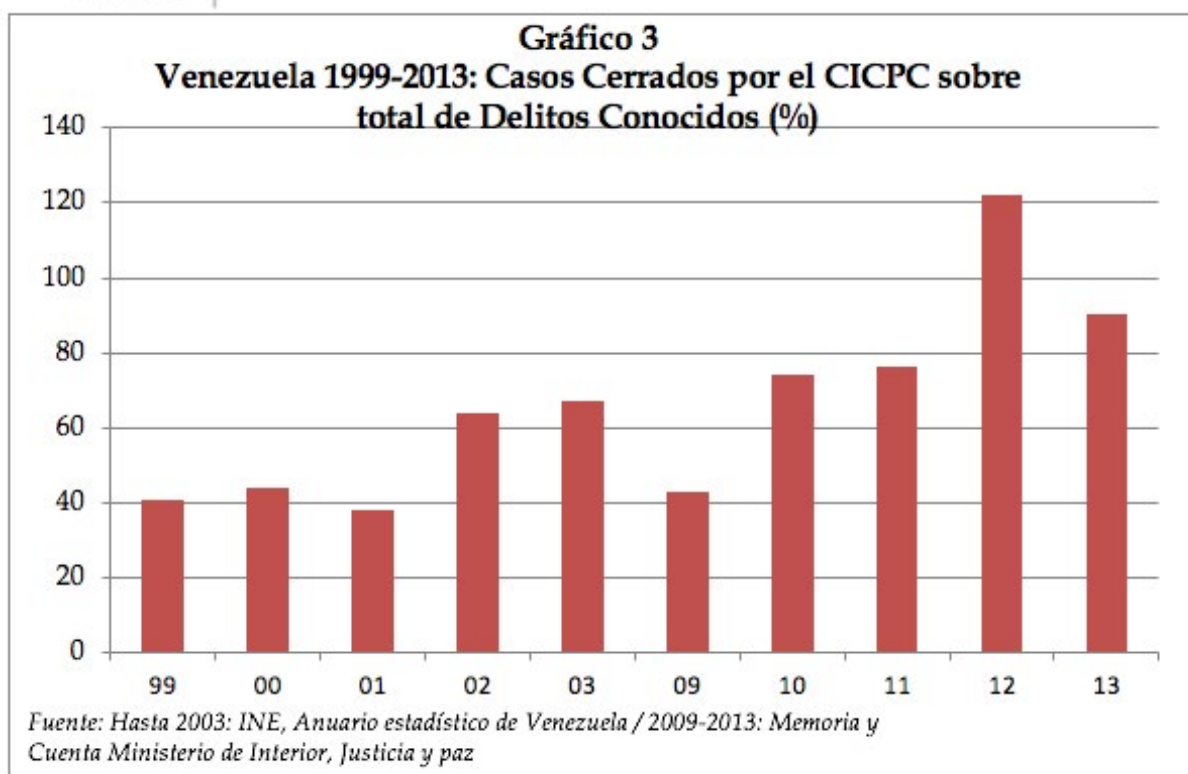
La desconfianza en las instituciones en Venezuela también es un factor que debe tenerse en cuenta. De acuerdo con el informe de la Encuesta de Victimización realizada por la CONAREPOL (2007a), 70% de las víctimas de delitos no formalizó una denuncia ante los cuerpos policiales y en más de la mitad de estos casos esa decisión se toma, porque se cree que la denuncia no será aceptada o porque se piensa que los órganos competentes no harán nada con esta denuncia (ambas categorías suman 54,1% de quienes no denuncian). Esta tendencia se ve confirmada por la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2014, que estima que el 66% de los delitos no fueron denunciados ese año y este valor aumentó a 68% en 2016. Lo que también coincide con lo estimado por el OVV en el año 2017, el cual determinó que el 65% de los delitos no fueron denunciados ante las autoridades de policía.

C) El fenómeno migratorio y la reducción de la población en el país

El cálculo de las tasas se hace basado en las proyecciones elaboradas por el INE sobre la población estimada para cada año. En realidad casi nunca se sabe con certeza la población real que se tiene actualmente en el país, se cuenta con proyecciones de población sujetas siempre a un margen de error (esta cifra solo se ajusta seriamente cada 10 años con los censos nacionales). Esta situación se complejiza si se considera el número preciso y confiable de la cantidad de personas que han decidido emigrar durante los últimos años. Las cifras referidas a la emigración en el país han sido objeto de severas especulaciones y manipulaciones con fines partidistas. Sin embargo, para febrero de 2019 la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) anunciaron que la cifra de migrantes venezolanos en el mundo es de 3,4 millones, un promedio de 5.000 personas diarias

se fueron del país durante el año 2018. Estas cifras representan al menos el 10% de la población del país. Si la población del país disminuye considerablemente, pero los cálculos de las tasas delictivas se hacen basadas en las estimaciones poblacionales del INE sin tomar en cuenta este éxodo, se estaría sobreestimando el número de población y la consecuencia sería una subestimación de las tasas delictivas (Ávila, 2018a:10).

Por otra parte, también se pudo conseguir otro insumo para el análisis, se trata de la categoría “casos concluidos” por el CICPC, con el que se podía hacer el ejercicio de contrastar este dato con los delitos reportados, el resultado es el que se presenta en el Gráfico 3:



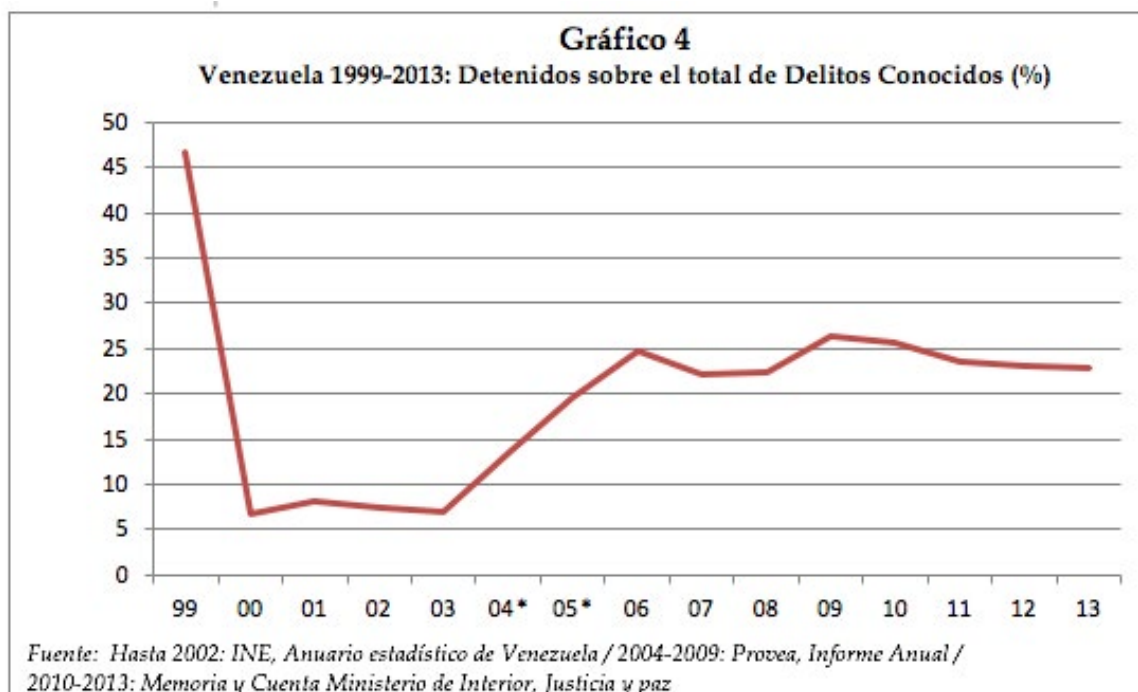
Cálculos propios

A lo largo de la mayor parte del período se observa una baja proporción de casos concluidos, los peores resultados se verificaron entre 1999 y 2001, con valores alrededor de 40% a partir de 2002, que aumentó de forma drástica hasta 64% y continúa creciendo en el año siguiente. Desafortunadamente, no se cuenta con información para el período 2004-2008, ni 2014-2018, pero al ver los resultados de 2009 encontramos que el porcentaje ha vuelto a caer a valores semejantes a los del comienzo de la década. Sin embargo, a partir de 2010 se observa un fuerte incremento y en 2012 se alcanza el valor más alto de la serie con 122% de casos concluidos, luego en el año 2013 vuelve a caer este indicador hasta 90% de los delitos. Estos porcentajes tan altos no se refieren a la totalidad de los delitos registrados sino a metas preestablecidas burocráticamente, con indicadores internos que posiblemente se adaptaban a sus propias necesidades administrativas y de gestión, que no necesariamente coinciden con el interés público.

Estas cifras arrastran todos los problemas anteriores (por ejemplo: ¿Se refieren a todos los delitos registrados o solo lo que la administración considera como “relevante” o de “connotación?”), pero en este caso se amplifican ¿Qué significa un “caso resuelto” para el CICPC? ¿Cuándo se cumplen con determinadas diligencias formales? ¿Cuáles son esas diligencias? ¿Cuándo se remite al Ministerio Público? ¿Cuándo y cómo se hace esa remisión? ¿Esto realmente concluye un caso? ¿Esa cuenta son solo los casos ingresados ese año o son casos de años anteriores? ¿Cuándo cesa la investigación? ¿Cuándo se identifica al victimario? ¿Con su detención? Estas son definiciones burocráticas que se desconocen y que son fundamentales para el análisis²⁸.

D) Los privados de libertad como producto

Otra información que se pudo encontrar fue la cantidad de personas detenidas por el CICPC. En el Gráfico 4 se presenta la relación entre el número total de estos detenidos y el total de los delitos registrados por la misma institución discriminados por año²⁹:



Cálculos propios

Con estas variables se puede tener la tentación de construir algún tipo de indicador en términos de eficacia, como si la cantidad de detenidos fuese un producto en términos de calidad. Desde esta perspectiva las detenciones descienden desde 45% en 1999 a menos de 10% entre los años 2000 y 2003. A partir de 2004 se observa un repunte y a partir de 2006 los detenidos representan 25% de los delitos, con pocas variaciones

28 Sobre la construcción burocrática de los “casos” en sede policial ver el interesante trabajo de Antillano et al.2012.

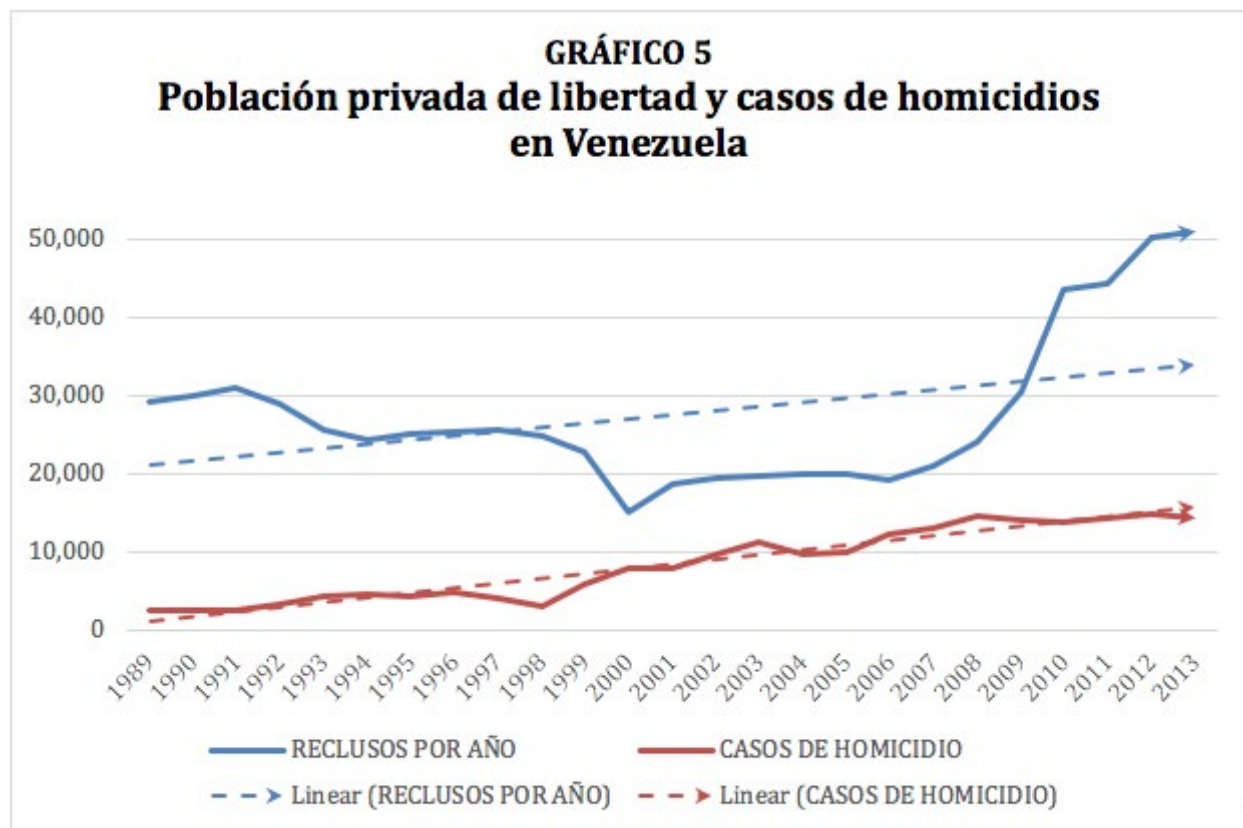
29 Se trata de los mismos delitos de los gráficos anteriores -lo que acarrea la acumulación de cuestionamientos que ya se han realizado al respecto-, y los detenidos que reporta el CICPC, cuando los reporta.

hasta el final del período. Este ejercicio ratifica las interrogantes, inquietudes y fallas ya descritas: el problema de hablar de delitos en genérico, la construcción burocrática de los datos, la ausencia de definiciones claras de las categorías, con un ingrediente adicional: la cantidad de detenidos como producto. Esta última idea merece una breve reflexión.

Desde la perspectiva de la estabilidad del sistema y de la importancia de la armonía normativa, típica del ideario funcionalista, se ha planteado la vinculación de la inseguridad ciudadana y las altas tasas de homicidios en el país con la impunidad. En un intento de calcular un estimado de impunidad en casos de homicidio, Briceño et. al (2012) hacen una relación entre el número de homicidios ocurridos en un año y el número de detenciones por homicidio ocurridos durante el mismo período. Sin embargo, hay que considerar las complejidades y particularidades del proceso penal, la falta de sincronía entre el tiempo de registro del caso y el tiempo de registro de las detenciones vinculadas con el mismo (que usualmente no corresponden al mismo año) y que a una detención no necesariamente le seguirá un juicio y una condena. Más allá de estas consideraciones de tipo metodológico, en la mencionada investigación se hizo una estimación de 91% de casos de homicidios en los que no hubo detención alguna. A todo evento este trabajo pionero en Venezuela es una primera aproximación, por lo que el trabajo empírico que está pendiente por hacerse sobre este tema es un campo que no ha sido lo suficientemente explorado (Ávila, 2017a:127).

Adicionalmente la definición de impunidad es compleja y difusa ¿Qué es la impunidad? ¿Cómo se define? ¿Cómo se mide? Cuando se revisa la literatura institucional y especializada sobre estos temas, se concluye que tiene que ver con la respuesta institucional. Algunos indicadores señalados por la Organización de Naciones Unidas (ONU) vinculados con los homicidios son, por ejemplo: números de casos de homicidios resueltos por la policía, personas arrestadas o sentenciadas por homicidios. En este sentido se aprecian desigualdades regionales significativas: 85% se esclarecen policialmente en Europa, 80% en Asia, mientras que en América la proporción es de 50%. En cuanto a las condenas, el indicador global es de 43 criminales condenados por cada 100 víctimas de homicidio doloso. Cuando se trata de condenas, las diferencias regionales son mayores: 81 en Europa, 48 en Asia y 24 por cada 100 víctimas en América. Es decir, que en este continente la impunidad en este delito, según este último criterio, sería de un 76%. El organismo internacional ha afirmado que la “impunidad asociada al homicidio ha aumentado en el continente americano en los últimos años” (ONUDD, 2013). Al ver las cifras internacionales, pudiera afirmarse que la impunidad es la regla, no solo para los homicidios que es uno de los delitos más graves, sino también para los delitos en general (Ávila, 2017a:128).

Además, si se toma a la cárcel como remedio principal y se cruzan los datos de encarcelamiento general con los casos de homicidio, no parece haber una relación inversamente proporcional entre ambas, por el contrario, en ocasiones se comportan de manera muy similar. Por lo que se puede afirmar que a mayor encarcelamiento masivo mayor cantidad de homicidios, así puede apreciarse en las tendencias de ambos fenómenos, desde 1989 hasta 2013.



En 2001 habían 16.751 detenidos y la tasa de encarcelamiento por cada 100.000 habitantes fue de 68; doce años después, en 2013, la población penitenciaria había alcanzado 51.000 y la tasa de encarcelamiento fue la más alta en la historia del país³⁰: 171 prisioneros por cada 100.000 habitantes (PROVEA, 2012³¹). A partir de 2008 la población penal, aumentó el 100% en menos de 5 años. Sin embargo, la capacidad instalada en 2013 era para unos 18.000 reclusos, lo que representaría aproximadamente un hacinamiento de un 283%. Como afirma Antillano, “no es verdad que no se castigue, se castiga más que nunca” (2016:131).

¿Estas altas tasas de encarcelamiento han generado un impacto positivo en la seguridad ciudadana durante este período? ¿Puede evaluarse positivamente a las policías o al sistema de justicia por este aumento del encarcelamiento masivo? La respuesta, como se desprende tanto de la tasa, como del número de casos de homicidios, es negativa. Al menos en términos de eficiencia los costos sociales son muy elevados, para los escasos beneficios sociales de esta racionalidad.

Así que tomar como referente al castigo resulta no solo insuficiente, sino además peligroso; por tener detrás de sí una lógica expansiva del sistema penal y de la pena de prisión, obviando una diversidad de formas de control e intervenciones institucionales

30 En ese período los homicidios aumentaron un 53% (Ávila, 2017a:125)

31 Actualización de datos propia. Es de advertir que en estas cifras no se incluye a los detenidos en retenes o calabozos policiales, cuyo número -según el Defensor del Pueblo- para mayo de 2016 llegaba a 22.759 personas detenidas en estos recintos. Esta cifra coincide con las proyecciones del Observatorio Venezolano de Prisiones (Saab, 2016; Lugo, 2016). Esto significa que la población de personas privadas de libertad es mayor de la que arriba se refleja.

ante los conflictos sociales. Sobre este punto no hay que perder de vista que según el último censo penitenciario de 2010 (Consejo Superior Penitenciario, 2011:60) los homicidas apenas alcanzaron el 20% de los reclusos, concentrándose el sistema penal en realidad en otro tipo de conductas menos lesivas como delitos contra la propiedad y microtráfico de drogas, es decir, generalmente delitos de bagatela (Ávila, 2017a:129). Realizada esta panorámica sobre los retos de construir indicadores sobre la información disponible, su sistematización, procesamiento y análisis, a continuación se presentarán los hallazgos por cuerpo policial.

3 SISTEMA INTEGRADO DE POLICÍA EN VENEZUELA

La LOSPCPNB en su artículo 22 establece que el Sistema Integrado de Policía está conformado por: el MIJ, la PNB, las policías estatales, las policías municipales, la UNES, y los demás órganos y entes que excepcionalmente ejerzan competencias propias del Servicio de Policía. A continuación se describirán a las principales fuerzas de seguridad que forman parte de este sistema.

3.1. Policías municipales

Los Alcaldes como primera autoridad civil del municipio son los responsables de los servicios de policía municipal, que está primordialmente orientada hacia actividades preventivas y control del delito dentro de su espacio territorial, especialmente las de competencia exclusiva en materia administrativa del municipio y la protección vecinal. En caso de que estas se vean superadas deben ser apoyadas de inmediato por la policía estatal correspondiente (artículos 178.7 CRBV; 34, 44-46, 50-54 LOSPCPNB).

La LOSPCPNB establece 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 cuerpos de policía ni ejercer el servicio (artículo 45). Para el año 2015 existían unas 123 policías municipales en el país (Romero, 2015).

Estas policías no están ajenas a la opacidad y precariedad de la información que padecen los cuerpos nacionales.

En un intento de conseguir algunos datos sobre las policías municipales, se realizó una revisión de las páginas web y de distintos medios digitales, correspondiente al período 2000-2018, concentrando la búsqueda en el municipio Libertador del Distrito Capital, y de los municipios Sucre, Chacao y Baruta del Estado Miranda³².

Sin embargo, no fue posible ubicar informe alguno de memoria y cuenta de las policías de los municipios Libertador, Chacao y Sucre. Solo se hallaron los informes de Memoria y Cuenta de la Policía del municipio Baruta, correspondientes a los años 2009 al 2014³³.

Adicionalmente, se encontró un anuncio en la página web oficial del municipio Chacao³⁴, de octubre de 2017, donde se informaba de la disminución en un 44% de los delitos cometidos en dicho municipio. Se pasaba de 70 delitos a 39 delitos en una semana. Estos datos son limitados temporalmente como para realizar mayores análisis, más allá de la precariedad de la información. También reseñaron el aumento de las detenciones en ese mes, sin especificar cantidades, motivaciones, ni los delitos supuestamente cometidos.

32 Dichos municipios conforman el Área Metropolitana de Caracas, considerada la segunda zona más poblada del país, que tradicionalmente tiene las tasas de homicidio más altas de Venezuela (Ávila, 2016), motivo por el que fue utilizada como referencia para ejemplificar la información sobre las policías municipales.

33 Entre lo más relevante se observó el registro de 4.191 delitos (solamente: robos, hurtos, apropiaciones indebidas, estafas, “desvalijamientos”, lesiones, homicidios, “arrebatores”, secuestros y violaciones), con una tendencia a la baja durante ese período, un poco similar a lo observado con las cifras nacionales, siendo el de mayor incidencia el delito de hurto con 1.603. Se contabilizaron 4.234 detenciones durante los años 2009, 2011 y 2013, prevaleciendo el año 2009 con 2.276. Además, dicho cuerpo policial recibió 772 denuncias por faltas previstas en la Ley del Estatuto de la Función Pública, 110 funcionarios estuvieron involucrados en delitos (2014 registró la mayor cantidad -43-). Sin embargo, al no contar con la cantidad total de funcionarios policiales que integra esa policía, no se pueden establecer mayores comparaciones en cuanto al porcentaje de funcionarios infractores de la Ley.

34 Véase en: <http://chacao.gob.ve/?p=18558> (Consultado el 15-1-2019).

Finalmente, en un trabajo reciente, en el que se realizó un seguimiento diario de noticias de casos de muertes en manos de las fuerzas de seguridad del Estado ocurridas durante 2016 y 2017³⁵, se concluyó que las policías municipales son responsables de -al menos- el 11,5% de las muertes en manos de las fuerzas de seguridad ocurridas en el país (Ávila, 2019b:58).

3.2. Policías estatales

Es competencia de los Gobernadores la organización y determinación del servicio de policía estatal. Estas además de competencias mínimas concurrentes con las policías municipales, tienen 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, en su espacio territorial. En caso que se vean superadas deben ser apoyadas de inmediato por la PNB o la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) (artículos 164.6 CRBV; 34, 42, 43, 50-54 LOSPCPNB). Actualmente cada estado cuenta con su policía estatal.

Estas policías no están ajenas a la opacidad y precariedad de la información que padecen los cuerpos nacionales. Después de una revisión detallada de las páginas web oficiales, tanto de las policías estatales, como de las 23 gobernaciones existentes en el país, resultó infructuosa la búsqueda de información relativa a los cuerpos policiales dependientes de las mismas. Hay tres estados (Amazonas, Sucre y Zulia) en los que las policías estatales ni siquiera tienen espacios de difusión de información institucional en internet.

La excepción fue el hallazgo de un Informe de rendición de cuentas de la policía del estado Táchira correspondiente al año 2013, que precisó, entre otras cosas, que para ese año existían unos 3.480 funcionarios policiales, practicaron la detención de 1.604 personas y reportaron unos 57 casos contra sus propios policías por delitos e infracciones, de los cuales 4 fueron por homicidio. No obstante, al carecer de datos de otros períodos no fue posible elaborar análisis comparativos respecto a la gestión de esta policía. También se consiguieron algunas notas de prensa dispersas sobre la Policía del Estado Miranda de diciembre de 2017³⁶.

Como se puede observar, de alguna manera los cuerpos regionales reproducen, al menos en materia de rendición de cuentas, discursos, formatos y patrones similares a los cuerpos nacionales.

35 La principal fuente de información fueron los portales digitales de los diarios: Últimas Noticias, El Universal y Correo del Orinoco (que siguen la línea del discurso oficial), El Nacional, Efecto Cocuyo, Runrunes (que siguen una línea de oposición al gobierno), así como las del Ministerio de Interior y el Ministerio Público que son instituciones del Estado. Cuando era necesario complementar información sobre los casos se revisaron también otras fuentes como las páginas web de periódicos regionales, así como las páginas o redes sociales de las policías del lugar de los hechos. En los casos en los que existía información oficial ésta era priorizada ante cualquier otra fuente. Se realizó una sistematización y análisis de aproximadamente 4.391 noticias durante ese período, se hizo un censo conformado por la totalidad de los casos registrados en los medios de comunicación objeto de seguimiento, ocurridos en todo el país para llegar a un total de 1.519 víctimas para el año 2016 y 1.164 para el año 2017. Esta cifras serían una muestra respecto a la información oficial, para el año 2016 representarían un 25% y para 2017 un 23% del total de casos. Para más detalles: Ávila, 2019b:12-13 y 54. Este trabajo será también la fuente principal de información sobre las muertes en manos de las fuerzas de seguridad para las secciones subsiguientes correspondientes a las policías estatales, PNB, CICPC y FANB-GNB.

36 A través de la cual se afirmó la reducción del 27% de los índices de delitos en la entidad, sin ofrecer mayores detalles sobre las cifras, ni respaldarlas con datos que sean accesibles. Así como el anuncio de la pronta incorporación de 1.000 nuevos policías, y dotación de 100 patrullas. Véase en: <https://diariolavoz.net/2017/12/06/anuncian-reduccion-27-indices-la-inseguridad/> (Consultado el 16-12-18). Recientemente, a finales de 2018, se tuvo conocimiento que dicho cuerpo policial contaba con 2.000 policías y 235 patrullas. Además informaron que, en diciembre de 2019, se graduarían 2.000 policías más. Véase en: <http://globovision.com/article/hector-rodriguez-la-seguridad-ha-sido-el-elemento-trasversal-de-nuestra-gestion-en-miranda> (Consultado el 15-1-19). La noticia sobre la incidencia delictiva en este estado, según el gobernador Héctor Rodríguez, siguió bajando en 36% en el año 2018, sin discriminar individualmente tales hechos punibles. Véase en <https://twitter.com/HectoRodriguez/status/1097996466772213760> (Consultado el 15-1-19).

Finalmente, las policías estatales son responsables de entre el 16,5% y el 61% de las muertes en manos de las fuerzas de seguridad ocurridas en el país (Ávila, 2019b:58; Ávila, 2014:56). La gran diferencia entre ambos porcentajes se debe a las fuentes de información y a los períodos objeto de análisis, en el primer caso se trata de un seguimiento de casos registrados en los medios de comunicación durante los años 2016 y 2017, en los que pudiera haber una sobrerrepresentación de los cuerpos nacionales y un sub registro importante de los entes regionales. En el segundo, se trata de información de registros oficiales del Ministerio Público de los casos registrados entre el año 2000 y 2007, que es mucho más completo y extenso que el seguimiento de prensa, en ese período los cuerpos estatales representaban el 54% del pie de fuerza policial, por lo que es comprensible que abarquen el 61% de todos los casos.

3.3. Policía Nacional Bolivariana

La PNB fue creada con la promulgación de la LOSPCPNB, definiéndola como un órgano desconcentrado de seguridad ciudadana, dependiente administrativa y funcionalmente del Ministerio con competencia en materia de seguridad ciudadana (MIJ); de carácter civil, público, permanente, profesional y organizado. Está desplegada 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 (artículos 34, 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 CRBV y las leyes otorguen al Poder Público Nacional, así como cualquier otra vinculada a la prevención del delito (artículo 37 LOSPCPNB)

Además, la LOSPCPNB establece una serie de atribuciones que son exclusivas de PNB en todo el territorio nacional, estas son:

1. Ejecutar las políticas emanadas del Órgano Rector en áreas del servicio de policía como son fiscalización y aduanas, custodia diplomática y protección de personalidades, penitenciaria, migración, marítima, fronteras, antisequestro y las demás que determinen las leyes y reglamentos
2. Brindar a las policías extranjeras colaboración y auxilio de conformidad con lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales 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 (artículo 39 LOSPCPNB)

DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES SEGÚN LA CAPACIDAD Y MEDIOS DE LOS CUERPOS POLICIALES

Cuadro N°1

INDICADOR GENERAL	ATRIBUCIONES		POLICÍA NACIONAL	POLICÍAS ESTADALES	POLICÍAS MUNICIPALES
CAPACIDAD	1. Fiscalización y aduanas 2. Custodia diplomática y protección de personalidades 3. Penitenciaria 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 (Art.37 y 39)		X		
	Orden Público (Art.37)		X	X	
		Control de reuniones y manifestaciones (Art.43)		X	
	Servicio de policía comunal			X	X
	Prevención y control del delito, promoción de la participación de la comunidad en materia de planes y supervisión (Art.28, 42)			X	X
	Materia administrativa y protección vecinal (Art.46)				X
MEDIOS	Artículo 6 NDEBE	Equipamiento básico	X	X	X
	Artículo 4 NARCAM	Armamento mínimo	X	X	X
		Equipos orden público y carabina	X	X	
		Autorización de armas especiales	X		
	Artículo 6 NDEBE	Equipo especializado de unidades operativas de orden público	X	X	
		Equipo especializado de grupos tácticos	X		

Fuente: Gabaldón et al., 2012:24

37 Normas relativas a la dotación y equipamiento básico y especializado de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales (2010).

38 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 (2009).

En cuanto a su letalidad, la PNB parece ocupar el lugar de la extinta Policía Metropolitana en el caso del Área Metropolitana de Caracas, y disputarle espacios a la GNB en el resto del país. A pesar de su breve historia, ya se posiciona como la segunda institución más letal. Es responsable de -al menos- un 30% de las muertes por intervención de la fuerza pública en el país. Esto se vincula con el protagonismo que viene tomando su división “FAES” a partir de la merma de la campaña de las OLP (Ávila, 2019b:59)³⁹.

3.4. Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas

El CICPC, originalmente denominado Cuerpo Técnico de Policía Judicial (CTPJ), popularmente conocido como “PTJ” (Policía Técnica Judicial), fue creado el 20 de febrero de 1958, mediante el decreto N° 48, emanado de la Junta de Gobierno de la República de Venezuela, como un órgano auxiliar del poder judicial, en la investigación de delitos. Para esa época ya tenía una doble adscripción, dependía orgánicamente del poder ejecutivo y cuando ejercía funciones para el poder judicial estaría subordinada a los jueces de instrucción (Pérez, 1972).

Si bien, ya para aquel momento existían posiciones que abogaban por la separación tanto orgánica como funcional de la policía administrativa, por un lado, y la policía judicial, por el otro, quedó establecido que un solo órgano policial tuviera las funciones preventivas o de seguridad y las funciones represivas o de investigación (Ibíd:68).

A pesar que la CRBV en 1999, en su artículo 332, estableció la separación de las funciones preventivas de las investigativas, y además, ordenó la creación de un CICPC, paradójicamente esa misma norma lo concibe como un órgano de seguridad ciudadana, ratificado de esta manera en la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana (LCSC). Pero al mismo tiempo, la Constitución en su artículo 253 y la Ley del Sistema de Justicia, disponen que se trata de un órgano integrante de la administración de justicia. Si bien se ha avanzado normativamente en la separación de las funciones preventivas de las de investigación, la legislación mantiene algunas “ventanas abiertas” que pueden contribuir a su confusión, como se puede observar claramente en la LOSPI de 2012 y en la reforma del COPP de ese mismo año, que introducen lógicas policiales y securitarias a la justicia, policializando la fase de investigación del proceso penal (Ávila, 2014).

En Venezuela la propia Constitución, en su artículo 285, numerales 3 y 4, y el COPP de 1998, marcaron el inicio del proceso penal acusatorio, a raíz de ello surgieron la Ley del CICPC y la LOMP, en el año 2001, año en que se modificó formalmente la denominación de PTJ a CICPC, como órgano principal de investigaciones penales; además, se consolidó un marco jurídico con significativos avances, donde se estableció claramente la adscripción funcional del Ministerio Público como director de la investigación penal sobre el CICPC, tanto en el COPP de 1998 como en su reforma de 2009, en los artículos 108, numerales 1 y 2; y en la mencionada Ley del CICPC, posteriormente reformada en 2007, en sus artículos 3, 4 y 11.

³⁹ Las OLP se presentaron públicamente de manera oficial el 13 de julio de 2015, eran operativos policiales militarizados que se hacían de manera conjunta entre distintas fuerzas de seguridad del Estado, que se constituyeron como la principal campaña del gobierno durante ese año electoral. Estos operativos fueron cuestionados por sus altos costos en vidas humanas, ya a finales de año, con la derrota electoral que sufrió el gobierno por los escaños del Poder Legislativo, la campaña mediática sobre las OLP disminuyó considerablemente. En 2016 fue desapareciendo de los medios, lo que no significa que las muertes institucionales disminuyeran (Ávila, 2017b).

Sin embargo, como ya se ha adelantado, en el año 2012 se impusieron cambios legislativos, el COPP fue reformado nuevamente, y se promulgó el nuevo Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Servicio Nacional de Medicina y Ciencias Forenses (LOSPI), que derogó la anterior Ley del CICPC de 2007.

La característica principal de estos cambios se ha dirigido a una mayor autonomía y discrecionalidad del CICPC en detrimento de la autoridad del Ministerio Público en la dirección de la investigación penal. La concentración de poder en el Ejecutivo Nacional permea también esta delicada área, así el artículo 14 de la Ley del Estatuto de la Función de la Policía de Investigación de 2012, establece que el Presidente de la República ejerce la “rectoría” y “dirección” de la función de la policía de investigación.

El intento de mermar la dirección del Ministerio Público sobre la investigación penal también se observa en la mencionada reforma del COPP, en la que se eliminó el artículo 114 -que establecía la subordinación de los funcionarios del CICPC a los fiscales- y el 116 -donde se disponía el poder disciplinario del Fiscal General sobre los funcionarios de ese órgano de investigaciones⁴⁰.

El aumento del poder, discrecionalidad y autonomía del CICPC es delicado, en especial porque histórica y paradójicamente, este órgano de investigaciones es la fuerza de seguridad más letal del país, con el 41% de los casos de muertes por intervención de la fuerza pública bajo su responsabilidad (Ávila, 2019b:58). Lo que representa un evidente conflicto de intereses con importantes implicaciones en materia de derechos humanos (Ávila, 2014:56)⁴¹.

3.5. Guardia Nacional Bolivariana

La GNB, es uno de los componentes de las FAN. Está activa desde 1937, ejerciendo de facto, por lo menos hasta la Constitución de 1999⁴², labores de policía nacional en todo el país, es un cuerpo de naturaleza militar inspirado en la Guardia Civil Española, que también tiene ese carácter. Esta corporación fue la que impidió desde hace décadas la creación de una policía nacional de carácter civil.

Desde el “deber ser” mientras se desarrollaba y fortalecía institucionalmente la PNB, en una etapa transitoria, la GNB ejercería de manera subsidiaria y excepcional labores de control de manifestaciones y de orden público, en la prestación de esta área del servicio de policía, solo cuando los cuerpos de policía estatales y la PNB se vean rebasados en su capacidad y medios.

40 Asimismo, el artículo 108, numeral 1, que establecía como funciones del Ministerio Público, dirigir la investigación penal y la actividad de los órganos de policía de investigación, en la mencionada reforma del 2012 fue cambiado de número al artículo 111, numeral 1, y en su contenido excluyeron la mención a la policía de investigación. Que aunque desde el punto de vista jurídico y operativo no implicaría una diferencia por seguir siendo el Ministerio Público el titular de la acción penal, devela la intención del legislador de disminuir protagonismo de esta institución frente al CICPC.

Otro ejemplo del empoderamiento del CICPC se encuentra en el artículo 50 de la LOSPI, que suprime de sus atribuciones la práctica de diligencias ordenadas por el Ministerio Público; en su lugar, el artículo 35, numeral 2, hace mención de una mera notificación que debe hacerse a esta institución sobre “la ejecución del plan de investigación científico policial de cada hecho punible”. Además, fue derogado el artículo 24 de la anterior Ley del CICPC, que establecía, entre otras cosas, que los funcionarios del CICPC “no fuesen apartados de la investigación, si no era por decisión del fiscal del Ministerio Público, conforme a las causales establecidas por ley”.

41 Es paradójico que por las funciones de investigación que tiene asignadas el CICPC y la poca interacción en las calles que tienen con los ciudadanos, en comparación con las policías exclusivamente preventivas, hace que la población tenga una baja percepción de violación de derechos humanos cometida por sus funcionarios (CONAREPOL, 2007a).

42 Artículo 329. El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. La Guardia Nacional cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país. La Fuerza Armada Nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.

En estos casos la GNB cuando cumpla estas labores de apoyo debe regirse por las normas que rigen el servicio de policía que es de carácter civil (arts.1, 5.4 NACPOP⁴³; 27 LCSC; 65 numerales 2 y 6 de la LOFANB) y estar a las órdenes del Ministro de Interior (65.2 LOFANB⁴⁴; 22.7 LOSPCPNB y 27 LCSC).

Las FAN son la tercera institución más letal del país, responsable al menos del 17% de las muertes en manos de las fuerzas de seguridad del Estado a nivel nacional, estos casos son responsabilidad en su mayoría de la GNB. El protagonismo de la institución castrense en estas labores, así como los saldos letales de sus intervenciones, se suman a los indicadores negativos de la militarización de la seguridad ciudadana en el país (Ávila, 2019b:60).

Cuadro N° 2

MUERTES POR INTERVENCIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA - AÑO 2016					
CUERPOS DE SEGURIDAD ACTUANTES				N° de fallecidos	PORCENTAJE
NACIONALES	CICPC			427	32,3%
	PNB			222	16,8%
	FANB (GNB)			101	7,6%
	FANB			17	1,3%
	SEBIN			2	0,2%
ACTUACIONES CONJUNTAS	CICPC - FANB (GNB)			25	1,9%
	CICPC - PNB			11	0,8%
	CICPC-PNB- FANB (GNB)			10	0,8%
	CICPC -FANB			3	0,2%
	CICPC - SEBIN			2	0,2%
	FANB (GNB) - PNB			20	1,5%
	FANB – SEBIN			1	0,1%
	CUERPOS NACIONALES Y REGIONALES	CICPC - FANB (GNB) - POLICÍAS ESTADALES	CUERPO POLICIAL BOLIVARIANO DEL ESTADO ZULIA	14	1,1%
		CICPC - PNB - POLICÍAS ESTADALES	POLICÍA DEL ESTADO MIRANDA	8	0,6%
		CICPC - PNB - FANB (GNB) - SEBIN - POLICÍAS ESTADALES	POLICÍA DEL ESTADO MONAGAS	6	0,5%

43 Normas sobre la actuación de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones (2011).

44 El artículo 65.6 de esta ley militariza la investigación penal pudiendo afectar con esta perspectiva las labores propias del CICPC y del Ministerio Público.

ACTUACIONES CONJUNTAS	CUERPOS NACIONALES Y REGIONALES	CICPC - PNB - FANB (GNB) - POLICÍAS ESTADALES Y MUNICIPALES	POLICÍA DEL ESTADO TÁCHIRA - POLICÍA MUNICIPAL DE LA CEIBA	4	0,3%
		CICPC-FANB- POLICÍA ESTADAL	POLICÍA DEL ESTADO TÁCHIRA	2	0,2%
		CICPC- POLICÍAS ESTADALES	CUERPO POLICIAL BOLIVARIANO DEL ESTADO ZULIA	2	0,2%
			POLICÍA DEL ESTADO TÁCHIRA	1	0,1%
		CICPC- POLICÍAS MUNICIPALES	POLICÍA MUNICIPAL DE ZAMORA	14	1,1%
			POLICÍA MUNICIPAL DE GUAICAIPURO	5	0,4%
			POLICÍA MUNICIPAL DE BARUTA	2	0,2%
			POLICÍA MUNICIPAL DE BRION	2	0,2%
		CICPC -POLICÍAS ESTADALES Y MUNICIPALES	CUERPO POLICIAL BOLIVARIANO DEL ESTADO ZULIA - POLICÍA MUNICIPAL DE ROSARIO DE PERIJÁ	3	0,2%
		CICPC -SEBIN- POLICÍAS ESTADALES Y MUNICIPALES	POLICÍA DEL ES- TADO MIRANDA - POLICÍA MUNICIPAL DE LOS VALLES DEL TUY	2	0,2%
		CICPC-FANB (GNB)-SEBIN- POLICÍA MUNICIPAL	POLICÍA MUNICIPAL DE TOMÁS LANDER	1	0,1%
		FANB (GNB)- POLICÍAS ESTADALES	POLICÍA DEL ESTADO GUÁRICO	5	0,4%
			POLICÍA DEL ESTADO NUEVA ESPARTA	2	0,2%
		FANB (GNB)- POLICÍAS MUNICIPALES	POLICÍA MUNICIPAL DE ANAUCO	2	0,2%
			POLICÍA MUNICIPAL DE CABIMAS	4	0,3%
POLICÍA MUNICIPAL DE LAGUNILLAS	2		0,2%		

ACTUACIONES CONJUNTAS	CUERPOS NACIONALES Y REGIONALES	PNB -POLICÍAS ESTADALES	POLICÍA DEL ESTADO GUÁRICO	3	0,2%
		PNB - POLICÍAS MUNICIPALES	POLICÍA MUNICIPAL DE LEONARDO INFANTE	4	0,3%
			POLICÍA MUNICIPAL DE SAN FRANCISCO	2	0,2%
POLICÍAS ESTADALES		CUERPO POLICIAL BOLIVARIANO DEL ESTADO ZULIA		178	13,5%
		POLICÍA DEL ESTADO CARABOBO		6	0,5%
		POLICIA DEL ESTADO MÉRIDA		6	0,5%
		POLICIA DEL ESTADO MIRANDA		6	0,5%
		POLICÍA DEL ESTADO PORTUGUESA		5	0,4%
		POLICÍA DEL ESTADO TRUJILLO		5	0,4%
		POLICÍA DEL ESTADO VARGAS		5	0,4%
		POLICÍA DEL ESTADO BOLÍVAR		4	0,3%
		POLICÍA DEL ESTADO ANZOÁTEGUI		3	0,2%
		POLICÍA DEL ESTADO ARAGUA		2	0,2%
		POLICÍA DEL ESTADO MONAGAS		1	0,1%
		POLICÍA DEL ESTADO NUEVA ESPARTA		1	0,1%
ACTUACIONES CONJUNTAS	ESTADALES Y MUNICIPALES		CUERPO POLICIAL BOLIVARIANO DEL ESTADO ZULIA - POLICÍA MUNICIPAL DE SAN FRANCISCO	4	0,3%
			CUERPO POLICIAL BOLIVARIANO DEL ESTADO ZULIA - POLICÍA MUNICIPAL DE MARACAIBO	2	0,2%
POLICÍAS MUNICIPALES		POLICÍA MUNICIPAL DE SAN FRANCISCO (ESTADO ZULIA)		40	3,0%
		POLICÍA MUNICIPAL DE SUCRE (ESTADO MIRANDA)		39	3,0%
		POLICÍA MUNICIPAL DE LAGUNILLAS (ESTADO ZULIA)		17	1,3%
		POLICÍA MUNICIPAL DE MARACAIBO (ESTADO ZULIA)		12	0,9%

POLICÍAS MUNICIPALES	POLICÍA MUNICIPAL DE ZAMORA (ESTADO MIRANDA)	8	0,6%
	POLICÍA MUNICIPAL DE CHARALLAVE (ESTADO MIRANDA)	5	0,4%
	POLICÍA MUNICIPAL DE SAN JOSÉ DE GUANIPA (ESTADO ANZOÁTEGUI)	5	0,4%
	POLICÍA MUNICIPAL DEL HATILLO (ESTADO MIRANDA)	4	0,3%
	POLICÍA MUNICIPAL DE CABIMAS (ESTADO ZULIA)	3	0,2%
	POLICÍA MUNICIPAL DE CHACAO (ESTADO MIRANDA)	3	0,2%
	POLICÍA MUNICIPAL DE INDEPENDENCIA (ESTADO MIRANDA)	3	0,2%
	POLICÍA MUNICIPAL DE MIRANDA (ESTADO MIRANDA)	3	0,2%
	POLICÍA MUNICIPAL DE BARUTA (ESTADO MIRANDA)	2	0,2%
	POLICÍA MUNICIPAL DE LIBERTADOR (DISTRITO CAPITAL)	2	0,2%
	POLICÍA MUNICIPAL DE PEDRO GUAL (MIRANDA)	2	0,2%
	POLICÍA MUNICIPAL DEL TIGRE (ESTADO ANZOÁTEGUI)	2	0,2%
	POLICÍA MUNICIPAL DE ACEVEDO (ESTADO MIRANDA)	1	0,1%
	POLICÍA MUNICIPAL DE BARALT (ESTADO ZULIA)	1	0,1%
	POLICÍA MUNICIPAL DE COLÓN (ESTADO ZULIA)	1	0,1%
	POLICÍA MUNICIPAL DE FREITES (ESTADO ANZOÁTEGUI)	1	0,1%

POLICÍAS MUNICIPALES		POLICÍA MUNICIPAL DE SALIAS (ESTADO MIRANDA)	1	0,1%
		POLICÍA MUNICIPAL DE SANTA LUCÍA (ESTADO MIRANDA)	1	0,1%
		POLICÍA MUNICIPAL DE URDANETA (ESTADO MIRANDA)	1	0,1%
		POLICÍA MUNICIPAL DE VARGAS	1	0,1%
ACTUACIONES CONJUNTAS	INTERMUNICIPALES	POLICÍA MUNICIPAL DE BARALT - POLICÍA MUNICIPAL DE LAGUNILLAS	3	0,2%
		POLICÍA MUNICIPAL DEL HATILLO - POLICÍA MUNICIPAL DE BARUTA	1	0,1%

Fuente: Ávila, 2019b:60

Cuadro N° 3

MUERTES POR INTERVENCIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA - AÑO 2017

CUERPOS DE SEGURIDAD ACTUANTES			N° de fallecidos	PORCENTAJE
NACIONALES	CICPC		336	29,6%
	PNB		294	25,9%
	FAN (GNB)		59	5,2%
	FANB		28	2,5%
	SEBIN		5	0,4%
ACTUACIONES CONJUNTAS (SOLO NACIONALES)	CICPC-PNB-FAN (GNB)		44	3,9%
	CICPC - FANB		19	1,7%
	CICPC - FANB (GNB)		14	1,2%
	CICPC - PNB		13	1,2%
	FAN (GNB) - PNB		4	0,4%
ACTUACIONES CONJUNTAS (NACIONALES Y REGIONALES)	CICPC - FANB (GNB) - POLICÍAS ESTADALES	CUERPO POLICIAL BOLIVARIANO DEL ESTADO ZULIA	8	0,7%

ACTUACIONES CONJUNTAS (NACIONALES Y REGIONALES)	CICPC-POLICÍAS ESTADALES	POLICÍA DEL ESTADO GUÁRICO	4	0,4%
		POLICÍA DEL ESTADO CARABOBO	2	0,2%
		POLICÍA DEL ESTADO VARGAS	1	0,1%
	CICPC- POLICÍAS MUNICIPALES	POLICÍA MUNICIPAL DE ACEVEDO	6	0,5%
		POLICÍA MUNICIPAL DE INDEPENDENCIA	3	0,3%
		POLICÍA MUNICIPAL DE BARUTA	2	0,2%
		POLICÍA MUNICIPAL DE CABIMAS	1	0,1%
		POLICÍA MUNICIPAL DE LOS VALLES DEL TUY	1	0,1%
		POLICÍA MUNICIPAL DE SAN FRANCISCO	1	0,1%
	CICPC- FANB (GN)-POLICÍAS MUNICIPALES	POICÍA MUNICIPAL DE BRIÓN	3	0,3%
		POLICÍA MUNICIPAL DE PAZ CASTILLO	3	0,3%
	FAN (GNB)- POLICÍAS ESTADALES	POLICÍA DEL ESTADO BOLÍVAR	1	0,1%
	FAN (GNB)- POLICÍAS MUNICIPALES	POLICÍA MUNICIPAL DE GUAICAIPURO	2	0,2%
		POLICÍA MUNICIPAL DE LOS SALIAS	1	0,1%
		POLICÍA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR	1	0,1%
	FANB -PNB- POLICÍAS MUNICIPALES	POLICÍAS MUNICIPALES DE PLAZA Y ZAMORA	2	0,2%
PNB - SEBIN - POLICÍAS ESTADALES	POLICÍA DEL ESTADO TRUJILLO	3	0,3%	

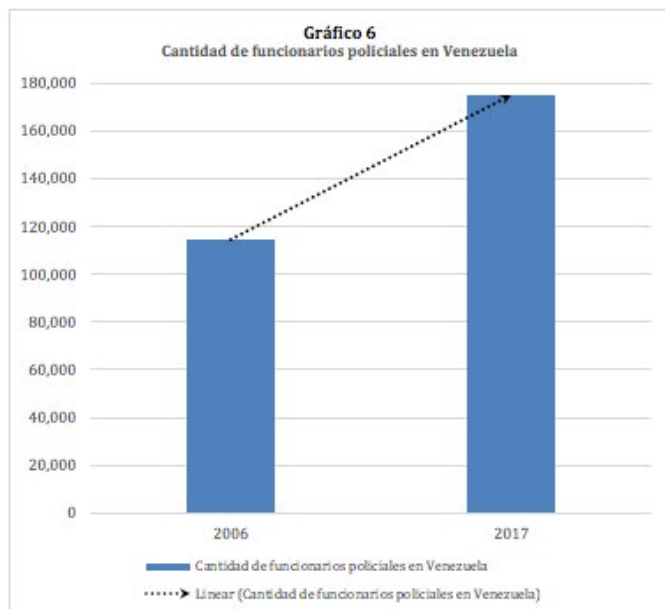
POLICÍAS ESTADALES	CUERPO POLICIAL BOLIVARIANO DEL ESTADO ZULIA	141	12,4%
	POLICÍA DEL ESTADO ARAGUA	11	1,0%
	POLICIA DEL ESTADO MIRANDA	6	0,5%
	POLICÍA DEL ESTADO VARGAS	5	0,4%
	POLICÍA DEL ESTADO GUÁRICO	4	0,4%
	POLICÍA DEL ESTADO FALCÓN	4	0,4%
	POLICÍA DEL ESTADO TRUJILLO	3	0,3%
	POLICÍA DEL ESTADO CARABOBO	2	0,2%
	POLICÍA DEL ESTADO TÁCHIRA	1	0,1%
	POLICÍA DEL ESTADO ANZOÁTEGUI	1	0,1%
POLICÍAS MUNICIPALES	POLICÍA MUNICIPAL DE SUCRE (ESTADO MIRANDA)	27	2,4%
	POLICÍA MUNICIPAL DE SAN FRANCISCO (ESTADO ZULIA)	25	2,2%
	POLICÍA MUNICIPAL DE ZAMORA (ESTADO MIRANDA)	6	0,5%
	POLICÍA MUNICIPAL DE INDEPENDENCIA (ESTADO MIRANDA)	5	0,4%
	POLICÍA MUNICIPAL DE CRISTÓBAL ROJAS (ESTADO MIRANDA)	4	0,4%
	POLICÍA MUNICIPAL DE ACEVEDO (ESTADO MIRANDA)	4	0,4%
	POLICÍA MUNICIPAL DE BARALT (ESTADO ZULIA)	4	0,4%
	POLICÍA MUNICIPAL DE PLAZA (ESTADO MIRANDA)	4	0,4%
	POLICÍA MUNICIPAL DE LAGUNILLAS (ESTADO ZULIA)	3	0,3%
	POLICÍA MUNICIPAL DE CABIMAS (ESTADO ZULIA)	2	0,2%
	POLICÍA MUNICIPAL DE GUACARA (ESTADO CARABOBO)	2	0,2%
	POLICÍA MUNICIPAL DE LIBERTADOR (DISTRITO CAPITAL)	2	0,2%
	POLICÍA MUNICIPAL DE BRIÓN (ESTADO MIRANDA)	1	0,1%
	POLICÍA MUNICIPAL DE CARIRUBANA (ESTADO FALCÓN)	1	0,1%

POLICÍAS MUNICIPALES	POLICÍA MUNICIPAL DE CARRIZAL (ESTADO MIRANDA)	1	0,1%
	POLICÍA MUNICIPAL DE CUA (ESTADO MIRANDA)	1	0,1%
	POLICÍA MUNICIPAL DE CHACAO (ESTADO MIRANDA)	1	0,1%
	POLICÍA MUNICIPAL DE GUAICAIPURO (ESTADO MIRANDA)	1	0,1%
	POLICÍA MUNICIPAL DE MIRANDA (ESTADO MIRANDA)	1	0,1%
	POLICÍA MUNICIPAL DE PEDRO GUAL (MIRANDA)	1	0,1%

Fuente: Ávila, 2019b:61

4 TASA DE ENCUADRAMIENTO POLICIAL

La información sobre el total de funcionarios policiales cuenta con dificultades ya que ninguna fuente oficial publica con regularidad esta información, tampoco era una estadística conocida antes de 1999⁴⁵. La primera estimación oficial fue realizada en los trabajos de la CONAREPOL en 2007, solo en algunos años puntuales (2011-2014) aparecía esta información de manera fragmentaria en la Memoria y Cuenta del MIJ⁴⁶.



Fuente: Ávila, 2019a:6. Actualización propia

Como se ha señalado en análisis anteriores, una de las principales consecuencias de la llamada reforma policial en Venezuela fue la hipertrofia policial (Ávila, 2019a⁴⁷), así se denomina el crecimiento acelerado y desmedido de esta institución. Todo proceso de masificación en la prestación de un servicio debe tener un ritmo racional, que debe ser evaluado técnica y permanentemente para asegurar la calidad y evitar que el pretendido remedio sea peor que la enfermedad. Desde el año 2006, a partir del proceso llevado a cabo por la CONAREPOL, el número de las policías preventivas (en los 3 niveles político territoriales) se ha incrementado considerablemente. Los estándares internacionales de tasa de encuadramiento policial sugieren un promedio que va entre los 300 y 400 funcionarios por cada cien mil habitantes, Venezuela ya desde el año 2006 se encontraba muy por encima de este promedio: 429⁴⁸ policías por cien mil habitantes (Antillano y Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV, 2007; Antillano, 2014).

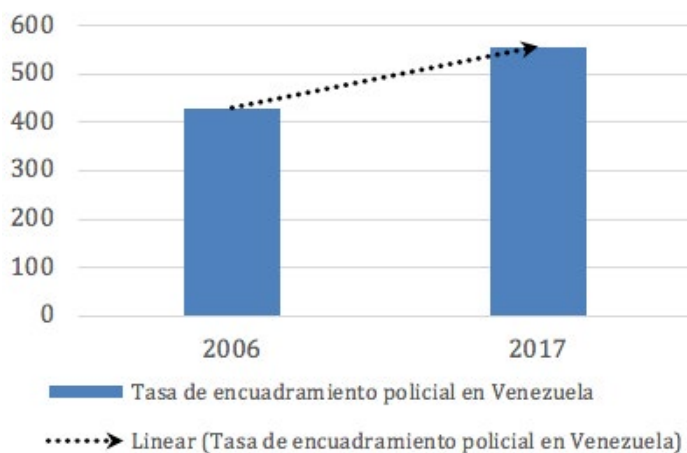
sugieren un promedio que va entre los 300 y 400 funcionarios por cada cien mil habitantes, Venezuela ya desde el año 2006 se encontraba muy por encima de este promedio: 429⁴⁸ policías por cien mil habitantes (Antillano y Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV, 2007; Antillano, 2014).

45 “Una evaluación integral de las policías uniformadas en el país, hecha en agosto de 1989 por la Contraloría General de la República (1989) señala que 6.602 funcionarios representaban el 25,7% de la nómina de las policías uniformadas del país, si esto era así, se pudiera estimar un aproximado de 25.689 policías estatales, que sumados a los 6.586 de la Policía Metropolitana (PM) que allí se registra, da un total de 32.275 policías para todo el país. Al considerar la población para esa fecha (19.012.783, según el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes), la tasa de encuadramiento sería aproximadamente de unos 170 policías pccmh (por cada cien mil habitantes). Esta cifra nos puede dar una idea general del continuo y progresivo incremento de las policías en el país, que paradójicamente no ha contribuido ni a la disminución de la violencia homicida en general ni de la institucional en particular” (Ávila, 2019b:26).

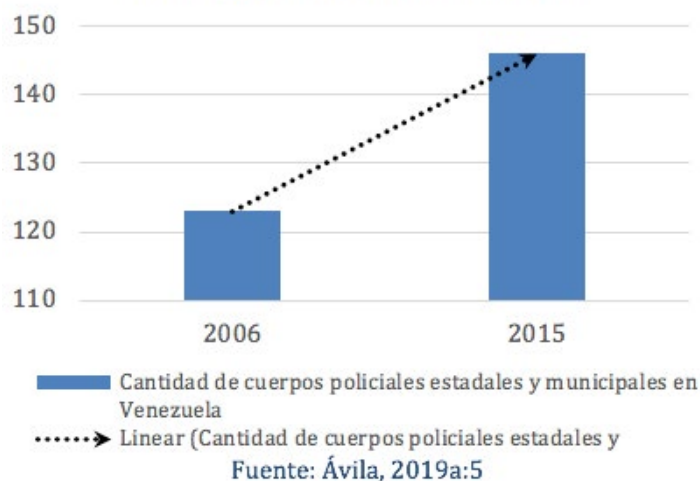
46 La información analizada en esta fuente no considera a la totalidad de los cuerpos policiales en el país, no coincide ni con los diagnósticos técnicos realizados por la CONAREPOL ni con las posteriores informaciones del Ministro de Interior sobre este tema, razón por la cual se tomaran como referentes solo las cifras de la CONAREPOL y las del Ministro, por considerarlas más completas y congruentes entre sí.

47 Toda esta sección viene de este trabajo, págs.:5-6.

Gráfico 7
Tasa de encuadramiento policial en Venezuela



Fuente: Ávila, 2019a:6. Actualización propia
Cantidad de cuerpos policiales estatales y municipales existentes en Venezuela



Fuente: Ávila, 2019a:5

Así, se pasó de un total de 114.463 funcionarios policiales en 2006 (Sanjuan, 2012) a más de 175.000 para inicios de 2017 (Reverol, 2017b⁴⁸) (Gráfico 6). Esto significa que el pie de fuerza policial ha tenido un crecimiento aproximado de 53% en ese lapso, incrementándose la tasa de encuadramiento policial 128 puntos más, para llegar a 557 policías por cien mil habitantes (Gráfico 7), 207 puntos por encima del estándar internacional. En 2006 existían 123⁵⁰ policías uniformadas estatales y municipales, para 2015 ese número había ascendido a 147 (incremento del 19%) (Gráfico 8). El caso de la PNB (2015) es emblemático, en apenas seis años de creación alcanzó un número aproximado de 14.739 funcionarios. Para llegar a esas cifras no se cumplen con estándares mínimos de selección, ni capacitación, y posteriormente se hace cuesta arriba llevar una supervisión y control eficiente de esos miles de jóvenes armados, que son sacados a la calle después de un tiempo de formación que resulta insuficiente.

Esto puede dar indicios para hacer evaluaciones respecto a la eficiencia de la policía en Venezuela. Más adelante se presentarán cuáles han

sido algunas de las posibles consecuencias de este incremento abrupto del número de policías en el país.

48 En esta tasa se incluía a la GNB, el CICPC y el Cuerpo de Vigilantes de Tránsito Terrestre.

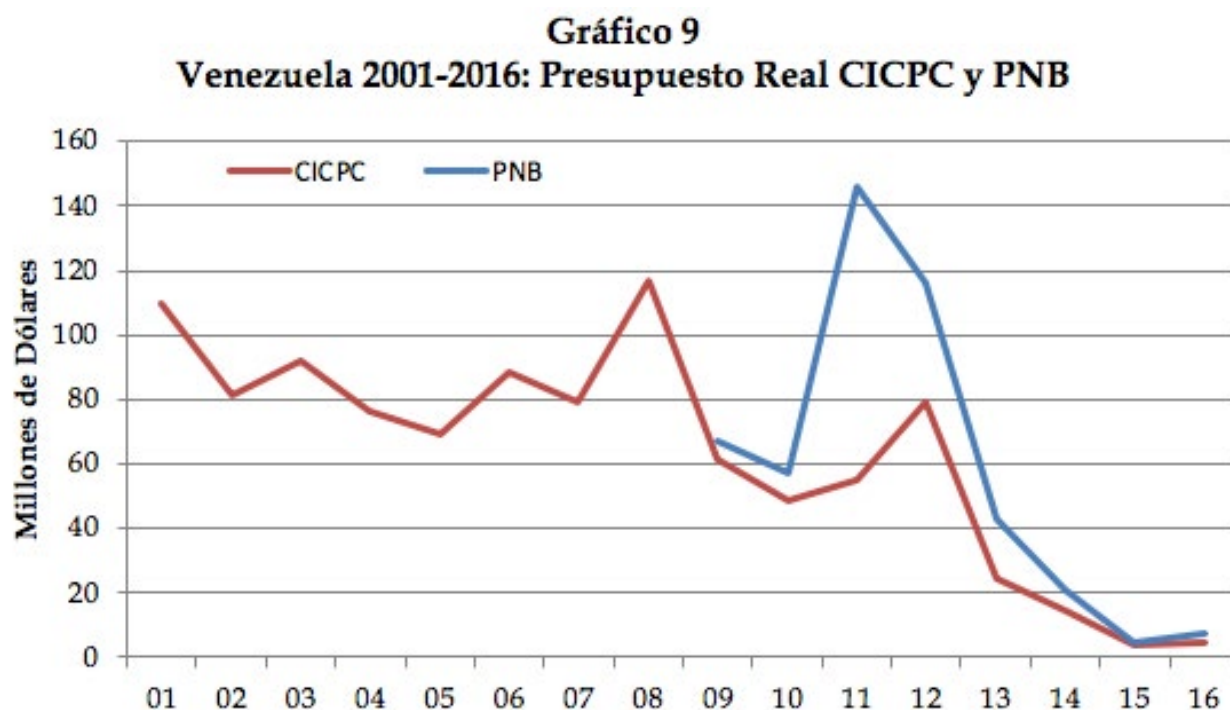
49 Se toma esta referencia ante la ausencia de información oficial detallada, en la misma no se especifica si se está considerando o no a la GNB y al CICPC, por lo tanto las cifras presentadas así como los promedios de incremento presentados son sólo aproximaciones que posiblemente se encuentren por debajo de las cifras reales.

50 Antillano y Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV (2007) y Gabaldón (2013). En el año 2003 habían solo 92 (Brown, 2003).

5 PRESUPUESTO

Respecto a la información presupuestaria, también se encontraron limitaciones al buscar los recursos asignados a los servicios policiales. La única fuente disponible para ello fue la Ley de Presupuesto de cada año donde apareció el desglose de los gastos del MIJ (2001-2016). Sin embargo, los cambios apreciados en la metodología año tras año, sobre cómo presentar la información presupuestaria dificultaron la reconstrucción de los gastos para todo el período analizado.

En los casos del CICPC y de la PNB fue donde se pudo obtener la mejor y más completa información. En la presente sección se mostrarán las variaciones de los recursos asignados a estas instituciones a lo largo de los años recientes, tal como se presenta en el Gráfico 9 que se visualiza a continuación:



Fuente: ONAPRE: Ley de Presupuesto. Cálculos Propios.

El monto de recursos asignados se asocia fuertemente con los ciclos económicos que cayeron por efecto del paro petrolero (2002-2003), y aumentaron en el período subsiguiente por la bonanza petrolera (2004-2008).

El gráfico precedente nos muestra cómo en los primeros años del período el presupuesto real⁵¹ del CICPC muestra una tendencia ascendente, hasta el año 2008. A partir de ese

51 En un contexto inflacionario se observa el aumento año a año del gasto público, pero el análisis de este gasto en precios corrientes en bolívares impide saber si estos aumentos en el presupuesto compensan los precios registrados en la economía. El análisis del presupuesto real, en cambio, nos permite comparar en el tiempo el poder de compra que tiene el presupuesto aprobado para cada año, el cual además tuvo que ser calculado en dólares por la imposibilidad de tener un precio referencial emitido por el Banco Central de Venezuela (BCV). Por lo tanto, motivado a la existencia de varios tipos de cambio en el país, a partir de la implantación del control de cambios en 2003, donde había una tasa preferencial (restringida), mientras una parte importante de las operaciones se realizaba a través de una tasa mayor (ilegal durante buena parte del período, por lo que no están registradas en el BCV), no fue posible definir un indicador oficial de tipo de cambio promedio. De hecho, en la web del Banco Mundial, Venezuela no aparece en el índice de tasa de cambio real efectiva (ver: [https://datos.bancomundial.org/indicador/px.rer.reer-Consultado el 12-3-2019-](https://datos.bancomundial.org/indicador/px.rer.reer-Consultado%20el%2012-3-2019-)). Por ello, para tener una aproximación al valor del dinero, se debió recurrir al tipo de cambio paralelo consolidado en la siguiente página web: <https://dolarparalelotoday.blogspot.com/p/precio-historico-dolar-paralelo.html> (Consultado el 12-3-2019). Luego el monto en bolívares se dividió entre el tipo de cambio de junio de cada año para obtener un valor aproximado en dólares.

momento se observa una acentuada caída de los recursos en términos reales que se mantiene hasta el año 2011; aun cuando se observa una leve recuperación en 2012, luego se retoma la tendencia descendente y en el presupuesto de 2016, la cantidad asignada representa poco más de un 4% de los recursos con los que se contaba en el año 2001.

Con la creación de la PNB (2009) se mantiene casi el mismo monto de gasto registrado en 2008, pero ahora repartido entre dos cuerpos policiales diferentes, lo que evidentemente afectará al presupuesto del CICPC. Desde su primer año de operación la PNB cuenta con más recursos que el CICPC, tendencia que se acentuará en los años 2011 y 2012 (cuando casi la triplica en recursos). Esto pudiera interpretarse como una opción político criminal que prioriza en el control territorial por parte de las policías en lógica disuasiva (control policial de la sociedad), antes que en la investigación y sanción de delitos concretos (poner en funcionamiento las instituciones del sistema de justicia). De esta manera, esta asignación presupuestaria pudiera ser un indicador que apunta hacia el predominio de un Estado de Policía sobre un Estado de Derecho y de Justicia.

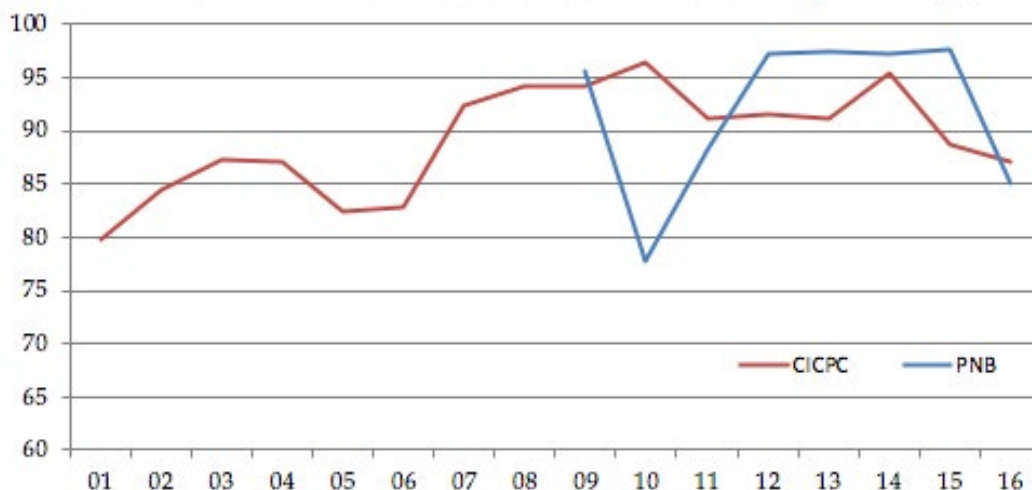
Esto se puede apreciar en una mayor presencia de funcionarios de la PNB en todo el territorio nacional, incluso de creación de nuevas divisiones dentro de este cuerpo como su temida y cuestionada Fuerza de Acciones Especiales (FAES)⁵². No obstante, también la PNB experimenta, a partir de 2012, una importante caída de los recursos en términos reales, siendo esta la tendencia casi idéntica en este cuerpo y en el CICPC a partir de este año.

Luego en 2013, el presupuesto de ambos cuerpos policiales juntos es menos de la mitad del presupuesto que tenía la antigua PTJ en 2001 y siguió disminuyendo hasta representar en 2016 solo 10% del monto en dólares del principio del período.

En resumen, ambos organismos han visto disminuir de forma drástica su disponibilidad de recursos financieros, pese a los grandes retos en materia de seguridad ciudadana y de investigación penal que existen en el país. Difícilmente podrían atender debidamente estas demandas ciudadanas si no cuentan con recursos suficientes para su operación.

Seguidamente, en el Gráfico 10 se presenta el porcentaje de esta asignación presupuestaria que se dedica a gastos de personal:

Gráfico 10
Venezuela 2001-2016: Gasto de Personal del CICPC y la PNB (%)



Fuente: ONAPRE: Ley de Presupuesto. Cálculos Propios.

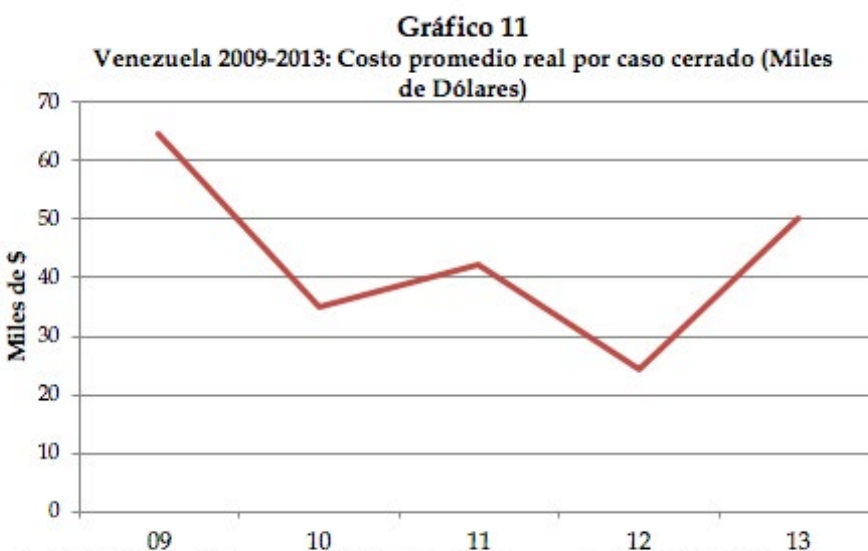
52 La FAES fueron activadas el 14 de julio de 2017 por el propio Presidente de la República: “Vamos a proceder a la activación de la Fuerza de Acciones Especiales de la Policía Nacional Bolivariana, una fuerza que viene a sumarse al combate por la seguridad, contra el crimen y contra el terrorismo (...) desde aquí les damos un aplauso a las Fuerzas de Acciones Especiales de la Policía Nacional Bolivariana (...) que tienen el entrenamiento para defender y proteger al pueblo frente al crimen, las bandas criminales y frente a las bandas terroristas alentadas por la derecha criminal, por la derecha terrorista. (...) ¡Activada las Fuerzas de Acciones Especiales de la Policía Nacional Bolivariana!” (Maduro, 2017 en Ávila, 2019b:59).

En el gráfico precedente se puede constatar que el gasto en personal ha sido a lo largo del período el rubro al que se dedica mayor proporción del presupuesto asignado; así, en el año 2001 el gasto en personal representaba casi el 80% del presupuesto de PTJ, alcanzando más del 95% del presupuesto del CICPC en los años 2009 y 2010, luego se observa un ligero descenso hasta alcanzar 90% del total en el año 2015. Ello indica que este cuerpo cuenta con escasos recursos para dotación y mantenimiento de sus equipos, así como para adelantar las investigaciones penales⁵³.

En el caso de la PNB, también el gasto en personal sigue siendo el principal rubro, aunque en los primeros años fue algo menor (poco menos de 90%), el resto del período se mantiene entre 97% y 98%. Estos hallazgos son especialmente preocupantes puesto que el cumplimiento de las responsabilidades de este cuerpo policial supone un egreso importante en otros ámbitos como mantenimiento de patrullas, dotación de uniformes, entrenamiento, armamento, entre otros muchos elementos. Por tanto, si los recursos apenas alcanzan para cubrir los gastos de personal, resulta muy difícil que las tareas policiales se puedan cumplir a cabalidad. Aunado a lo anterior si esta institución tiene el acelerado crecimiento explicado en la sección anterior, la sostenibilidad de la misma en el tiempo se hace precaria, lo que abriría espacios para la búsqueda de otras fuentes de financiamiento por parte de su personal, promoviendo facilidades para opciones ilícitas, como la corrupción y la concusión.

En el último año evaluado, 2016, tanto en el CICPC como en la PNB, disminuyó el porcentaje de gasto en personal, a un 87% y 85%, respectivamente. Ello no necesariamente implica un aumento de los recursos dedicados a otras partidas; lo más probable es que sea reflejo o de la pérdida de valor de los salarios del personal o reducción en el número de funcionarios. Esta última tesis se ha posicionado mediáticamente, si bien algunos renuncian o emigran ante las pésimas condiciones laborales⁵⁴, las tasas de encuadramiento analizadas señalan que se encuentran muy por encima de los estándares internacionales, lo que la deja sin sustento empírico.

Ahora bien, para continuar en este intento de evaluación de desempeño se procuró relacionar los “logros” del CICPC con el monto de recursos disponibles anteriormente indicados. Para ello se presenta en el Gráfico 11 el costo promedio por caso concluido en términos reales.



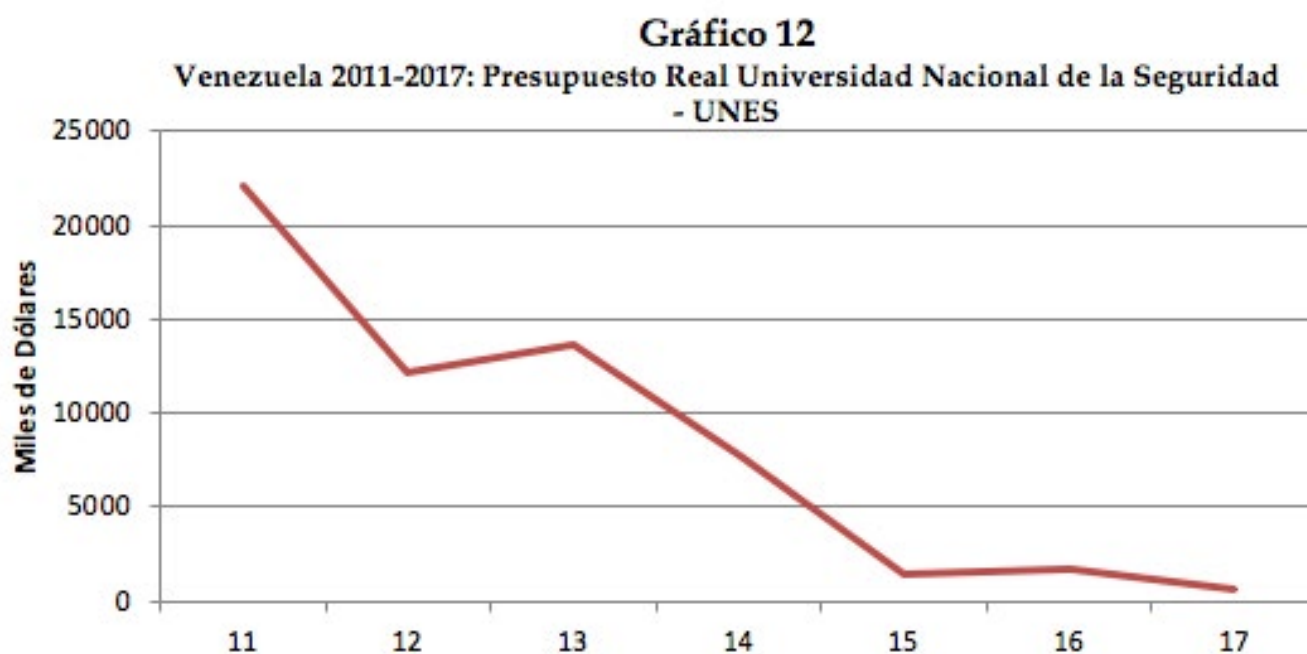
Fuentes: ONAPRE: Ley de Presupuesto. Cálculos Propios. Casos cerrados: Hasta 2003: INE, Anuario estadístico de Venezuela / 2009-2013: Memoria y Cuenta Ministerio de Interior, Justicia y paz

53 Estos problemas ya se encontraban presentes en el diagnóstico realizado para la CONAREPOL sobre el CICPC de Hernández y Silva (2007).

54 La Asamblea Nacional, durante la presentación de la Memoria y Cuenta de la Comisión Permanente de Política Interior del año 2017, registró la renuncia de más de 1.600 funcionarios policiales en 2016, por el alto riesgo de la profesión sin ningún tipo de beneficios, ni ley que los ampare a ellos o a su familia.

Este gráfico nos muestra que el costo promedio disminuyó de forma acentuada entre los años 2009 y 2012, con un leve repunte en el año 2013. Sin embargo, este resultado es producto de la importante caída del presupuesto en términos reales durante esos años; por lo tanto, no debe tomarse este resultado como un logro en términos de eficiencia. Además, se desconoce qué significa la categoría “caso cerrado” por lo que se arrastrarían todos los cuestionamientos y dudas sobre el alcance de estas estimaciones, realizadas en la sección correspondiente a la precariedad de los datos sobre las estadísticas delictivas (2.2.2).

Finalmente, se pudo tener conocimiento del presupuesto asignado a la UNES, desde el año 2011, que para esa fecha inició con 22 millones de dólares, y posteriormente, la caída en sus recursos ha sido vertiginosa, hasta alcanzar menos de 1 millón de dólares en 2017. Tal como se puede observar en el Gráfico 12:



Fuente: ONAPRE: Ley de Presupuesto. Cálculos Propios.

6 LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS COMO PRINCIPAL INDICADOR

Si se parte de la idea de eficiencia (en qué medida y en qué forma la policía cumple el cometido y logra los efectos esperados), eficacia (relación entre costos y resultados) y fines normativos para evaluar a la policía, la perspectiva de la garantía de los derechos de la ciudadanía es fundamental. Tal como afirma Antillano:

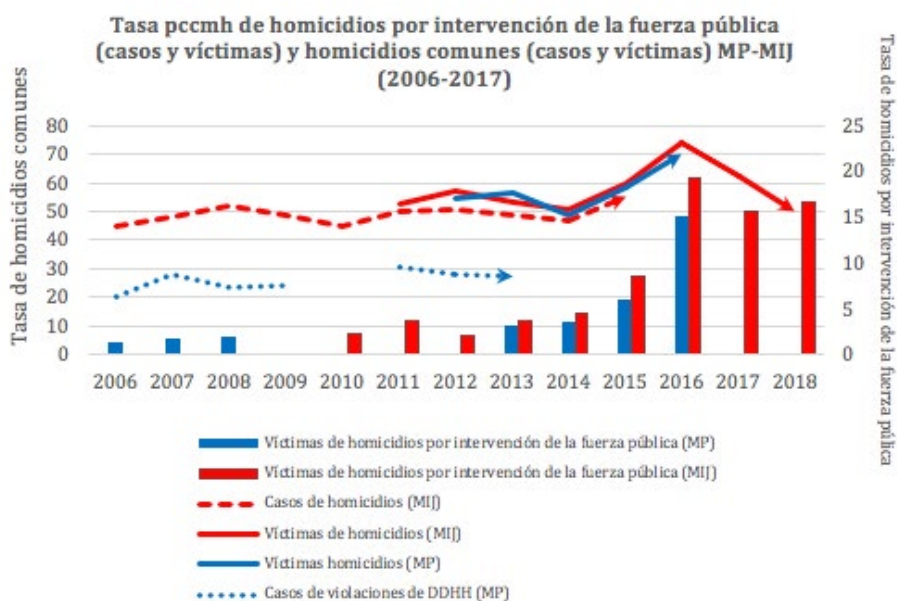
“La policía debe lograr cumplir su cometido, pero sin costos desmedidos y dentro de un claro marco normativo y programático. En otras palabras, la policía debe garantizar seguridad, prevenir el delito y pacificar a la sociedad, pero no a cualquier costo ni a través de cualquier medio (vulnerando derechos, actuando al margen de la legalidad o reprimiendo a grupo sociales vulnerables a favor de determinadas élites, por ejemplo)” (2010a:13)

El bloque normativo venezolano establece que el servicio de policía es de carácter civil (artículo 6 LOSPCPNB y 332 de la CRBV) y predominantemente preventivo (artículo 5 LOSPCPNB). Su finalidad es cumplir con la garantía de asegurar los derechos de la ciudadanía, es decir: 1) proteger los derechos humanos y las libertades públicas (artículos 3, 4 y 8 LOSPCPNB, cuya base constitucional se encontraría en el art. 55 CRBV); 2) Controlar y prevenir la comisión de delitos (artículos 5 y 16 LOSPCPNB). Les otorgan también muchas funciones, pero todas derivan de estas dos finalidades.

A continuación se presentan dos elementos que pudieran servir como indicadores para evaluar si la policía venezolana cumple con los fines y funciones que establecen las leyes⁵⁵:

6.1. Los homicidios y la violencia delictiva

Durante los últimos años Venezuela ha mantenido la segunda posición entre las tasas de homicidio más altas del mundo. Los homicidios son el indicador por excelencia de la violencia delictiva y de la seguridad ciudadana en un país. Durante el año 2016, siguiendo la tendencia sostenida de un acelerado incremento de la violencia homicida, Venezuela alcanzó a tener la tasa más alta, llegando a 70,1 homicidios por cada cien mil habitantes (Ministerio Público, 2017). Según información oficial las cifras para 2017



Fuente: Ávila, 2019a:9 (actualizado con datos del Informe del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, 2019)

disminuyeron aproximadamente unos 8 puntos, no obstante, esta disminución coyuntural no afecta la tendencia general hacia el incremento de estos casos (Ávila, 2018a).

55 Toda esta sección fue tomada de Ávila, 2019a:7-10.

6.2. Las muertes en manos de las fuerzas de seguridad del Estado

El análisis de los homicidios en Venezuela no puede dejar de lado los casos en los que los victimarios son las propias fuerzas de seguridad del Estado. Según las fuentes oficiales basadas en registros criminales, así como en las no oficiales, la tendencia general durante los últimos años es de un claro y acelerado incremento de las muertes en manos de las fuerzas de seguridad del Estado. No sólo en número de casos, sino en el porcentaje que estas muertes ocupan dentro del total de homicidios en el país, que para el año 2018 alcanzaron el 33,3% de los mismos.

Se puede afirmar con certeza que entre 2010 y 2018, que es el período en el que se cuenta con la información mejor sistematizada y continua, han fallecido a manos de las fuerzas de seguridad del Estado unas 23.688 personas. En 2010 la tasa pccmh de estos casos era de 2,3, en 2018 llegó a 16,6, ¡Se trata de un incremento de un 622%! El 69% de estas muertes han ocurrido durante los últimos tres años (2016 y 2018) (Ávila, 2019b:69; 2019c).

Estas cifras desde cualquier perspectiva son un indicador negativo sobre la violencia general en el país, en especial de la violencia institucional y de la capacidad por parte de los cuerpos de seguridad de contener la violencia delictiva dentro de los límites legales que deben respetar los Estados de Derecho modernos (Antillano y Ávila, 2017a; Ávila, 2017b; Ávila, 2018a; 2019a; 2019b). Contribuyendo en consecuencia a la perpetuación de un ciclo de violencia estructural en el que la violencia institucional y violencia delictiva se retroalimentan entre sí, en detrimento de los derechos de las personas, siendo mayormente victimizados los más humildes (Ávila, 2017b:75).

Según PROVEA (2016:4) más del 86% de los casos de muertes en manos de las fuerzas de seguridad son ejecuciones. Esto de alguna manera es congruente con los hallazgos de investigaciones previas sobre policías víctimas de homicidio: a) más del 70% no se encontraba en ejercicio de sus funciones; b) apenas un 7% de los casos se trató de un enfrentamiento (Ávila, 2016⁵⁶). Es decir, que los casos de enfrentamientos son excepcionales, la mayoría de estos eventos resultan ser ejecuciones extrajudiciales. Esto es un indicador negativo sobre el carácter preventivo de las policías y de su rol como agencias violadoras derechos fundamentales⁵⁷.

Estas cifras nos indican que las policías en Venezuela no cumplen con su principal finalidad legal que es proteger los derechos de la ciudadanía. Ha aumentado la violencia delictiva, las muertes en manos de las fuerzas de seguridad, y en consecuencia la desconfianza hacia la policía⁵⁸ y las instituciones del sistema de justicia. En este sentido las fuerzas de seguridad del Estado respecto a sus funciones manifiestas no han sido ni eficaces (por no cumplir con sus cometidos) ni eficientes (por los altos costos en vidas humanas con resultados socialmente dañinos) (Ávila, 2019a: 9-10).

56 Resultados que fueron confirmados dos años después en un estudio a nivel nacional (Ávila, 2018b).

57 En cuanto a la necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad del Estado venezolano, en una investigación reciente, se han obtenido los siguientes indicadores: por cada funcionario fallecido en el contexto de operativos policiales mueren 122 civiles; por cada funcionario herido mueren 20 civiles; por cada civil herido por intervención de la fuerza pública fallecen otros 35. Esto indica claramente que hay un uso arbitrario y desproporcionado de la fuerza (Ávila, 2019b).

58 La encuesta de la CONAREPOL (2007b) arrojó que la violencia policial es el segundo principal problema de la policía (15%), precedida de la corrupción (39%). Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana del INE (2009) un 68,6% de los entrevistados no denunciaban los delitos ante las instituciones policiales. En la encuesta de la CAF de 2014 el porcentaje de personas que no hacía denuncias ante la policía era de un 55%. En la ENCOVI (2016) un 57% de los encuestados calificó su experiencia con la policía entre mala y muy mala; un 12% de los delitos que conocían involucraba la participación de funcionarios policiales. Todas concuerdan en los motivos para la no realización de las denuncias: la policía no haría nada con la denuncia, no la aceptarían o temen tener contacto con funcionarios policiales. Es de destacar que la encuesta de la CAF indica que la mayor parte de los encuestados percibe que el trato de la policía depende de con quién interactúe, representando un factor importante, el aspecto físico o el nivel socioeconómico de la persona, lo que puede servir como un indicio del carácter selectivo, racista y clasista del aparato policial.

7 CONCLUSIONES

La CONAREPOL en términos de diseño de políticas públicas tuvo una metodología basada en la consulta y en la investigación interdisciplinaria de alto nivel, de la cual surgieron instrumentos normativos que sentaron las bases para un modelo ideal. Sin embargo, en el plano de la realidad, en cuanto a construcción de institucionalidad y de impacto en la vida cotidiana de las personas, el modelo no se ha implementado y lo que ha hecho el poder político es más bien una contrarreforma, que aplica lo contrario a lo que se predica.

A pesar del crecimiento de estructura y de la creación de espacios especializados en materia policial para hacer monitoreo y planificación de las actividades policiales que permitan garantizar la mejora y evaluación constantes de políticas de este servicio público, se desconoce hasta el momento el rol que han tenido estas nuevas dependencias en ello (tres nuevos viceministerios, CGP, UNES, etc.).

La reforma del año 2012 relacionada con el CICPC, representa un atraso en la independencia de las investigaciones penales y -en consecuencia- del proceso y la justicia penal. Se trata de la profundización, por una parte, de la injerencia del Ejecutivo en el Sistema de Justicia, y por la otra, de la autonomía y discrecionalidad del CICPC, así como el camino hacia el retorno del sistema inquisitivo, lo que constituiría un retroceso en materia de garantías y derechos ciudadanos conquistados.

Varios preceptos de dicha reforma coliden con el resto del bloque normativo vigente, en especial con la CRBV y la LOMP, lo que impide normativamente que las intenciones de esta reforma puedan considerarse ajustadas a derecho. Desde el punto de vista institucional, lamentablemente no se cuenta con un Ministerio Público lo suficientemente autónomo como para hacer valer su autoridad ante el CICPC, lo que dificulta un adecuado desempeño en las investigaciones, que afecta especialmente a las víctimas.

Desde el punto de vista legal y operativo, los datos obtenidos sobre las actuaciones de las instituciones analizadas, evidencian que, a pesar de las exigencias normativas existentes en la materia, no se cumple con los requerimientos de información sobre la gestión pública que la Constitución y las leyes establecen como obligatorios, lo que imposibilita conocer plenamente la eficiencia de estas instituciones, y suprime la participación de los ciudadanos en sus actividades de contraloría social.

Fue difícil acceder a la información oficial necesaria para elaborar indicadores detallados de gestión, estos tampoco son informados por las autoridades. En general los pocos datos disponibles son precarios y carecen de fiabilidad. Esto es lo que se pudo apreciar durante un período de casi 20 años, de manera ininterrumpida, esta situación es un obstáculo para evaluar con criterios objetivos la calidad administrativa del desempeño de los funcionarios.

Tampoco se conoce con detalle y claridad el número de policías existentes en el país y su distribución institucional y territorial, el porcentaje real de deserción, lo que sí se ha podido observar es que el incremento abrupto del número de policías en el país ha dejado como una de sus principales consecuencias el aumento de su letalidad. Aspectos estos que deben ser dilucidados, en aras de evaluar las garantías y los avances en lo que respecta a la

prevención del delito y las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

Por otro lado, si un ciudadano común desea tener acceso a información que le indique el manejo presupuestario de los servicios policiales, se encuentra con muchas dificultades. Por ejemplo, no se pudo contar con estadísticas suficientes para consolidar el total de créditos adicionales del MIJ, que son asignados a los organismos que están bajo su dependencia.

Sin embargo, de los datos revisados, se puede afirmar que las inversiones realizadas en estos cuerpos policiales y de investigaciones, han logrado poco para atender las demandas de la población venezolana, así como la impunidad de los delitos más graves. En términos de los recursos financieros que se dedican a estas instituciones, se observa que han caído de forma importante en términos reales y la mayor parte de ellos se destina a los gastos de personal, dificultándose así que se pueda atender debidamente el equipamiento y los gastos administrativos necesarios para cumplir sus funciones legales a cabalidad.

Un aspecto que destaca en el análisis realizado es la expansión del Estado de Policía y la merma de los derechos de la ciudadanía que puede apreciarse en los hechos siguientes:

1. **Prioridad política en el control policial del territorio y de la sociedad, antes que en la investigación y sanción de delitos concretos:** esto se puede observar cuando se analizan las asignaciones presupuestarias donde se invierte más en la PNB en desmedro del CICPC. Este es un indicador más del predominio del Estado de Policía sobre el Estado de Derecho y de Justicia.
2. **Hipertrofia policial:** no solo se puede percibir una mayor presencia de funcionarios policiales en todo el territorio nacional, incluso la creación de nuevas divisiones dentro de cuerpos, también de reciente creación, como la PNB y su temida FAES. Cuando se analizan los datos se observa que el pie de fuerza policial ha tenido un crecimiento aproximado de 53%, aumentándose la tasa de encuadramiento policial 128 puntos más desde el año 2006, para llegar a 557 policías por cada cien mil habitantes, 207 puntos por encima del estándar internacional. Se trata de un claro y progresivo proceso de policialización de la sociedad.
3. **Empoderamiento y expansión de los cuerpos más letales:** aparte de la creación y expansión de la PNB y de su división FAES, también se puede apreciar desde lo normativo y lo fáctico el aumento del poder, discrecionalidad y autonomía del CICPC, órgano que histórica y paradójicamente ha sido la fuerza de seguridad más letal del país, que termina investigándose a sí misma en este tipo de casos, lo que representa un evidente conflicto de intereses con importantes implicaciones en materia de derechos humanos.
4. **Militarización de las policías:** aparte del hecho que de los últimos 15 ministros de interior, 12 (80%) han sido militares; lo clave para hablarse de militarización ha sido la cultura, infundida mediante prácticas y lógicas bélicas internalizadas, basadas en normas jurídicas aprobadas, con el fin de transformar las labores de seguridad ciudadana en una especie de guerra, con consecuencias fatales para cualquiera.

El brutal incremento de las muertes en manos de las fuerzas de seguridad del país nos indica que las policías en Venezuela no cumplen con su principal finalidad legal que es proteger los derechos de la ciudadanía. En este sentido las fuerzas de seguridad del Estado respecto

a sus funciones manifiestas no han sido ni eficaces (por no cumplir con sus cometidos), ni eficientes (por los altos costos en vidas humanas con resultados socialmente dañinos).

Por otra parte, la violencia institucional desenfrenada, la señalada expansión y crecimiento de las fuerzas de seguridad del Estado, se vinculan, entre otros, con los problemas presupuestarios que estas organizaciones parecen atravesar. La sostenibilidad formal de estas instituciones en el tiempo se hace precaria, situación que promueve espacios para la búsqueda de otras fuentes de financiamiento por parte de su personal, lo que incrementa y hace atractivas opciones ilícitas, como la corrupción y la concusión. Estos tres elementos (alta letalidad policial, hipertrofia policial y déficit presupuestario lícito) se retroalimentan entre sí en una combinación fatal en desmedro de la institucionalidad democrática del país y de los derechos de la ciudadanía.

Si bien, la información a la que se pudo tener acceso no permite contar con un panorama completo y actualizado sobre su gestión, puesto que la información disponible es escasa y no tiene el nivel de detalle necesario, fue posible la construcción de indicadores alternativos que presentan un panorama preocupante desde la perspectiva de la búsqueda de fortalezas institucionales y de protección de derechos humanos.

A pesar de todas las dificultades se espera que este informe, que constituye un esfuerzo de sistematización y análisis de toda la información disponible sobre esta importante institución del sistema penal venezolano, sea de alguna utilidad para futuros estudios, análisis y toma de decisiones en esta materia.

REFERENCIA

- ACNUR – OIM (2019) *Los flujos de venezolanos continúan constantes, alcanzando ahora la cifra de 3,4 millones*. Disponible en: https://www.acnur.org/noticias/press/2019/2/5c700eb94/los-flujos-de-venezolanos-continuan-constantes-alcanzando-ahora-la-cifra.html?fbclid=IwAR1hmq6GXUM_eL52OZSyvZaS206V3NRXbBodniyQj0ev3dmCABA6pG4I338 (Consulta del 18-5-2019).
- Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (2019) *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*. Ginebra. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>
- Anitua, I. (2006) *Historias de los pensamientos criminológicos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Antillano, A. (2016) “*Incluir y castigar: tensiones y paradojas de las políticas hacia los pobres en la Venezuela pos-neoliberal*” En Tavares, J. / Barreira, C. *Paradoxos da segurança cidadã*, pp. 123-139. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Antillano, A. (2014) “*La reforma policial en la Venezuela bolivariana*” En Zavaleta, J. *El laberinto de la inseguridad ciudadana: bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 63-91.
- Antillano, A. (2011) “*Supervisión, control interno y actividad policial*”. *Gobernanza y gestión de la policía: avances del nuevo modelo policial venezolano*. Caracas: Consejo General de Policía.
- Antillano, A. (2010a) “*Introducción*”. En: Antillano, A. *¿Qué es, que hace y para qué sirve el trabajo policial?* Tomo III. Caracas: Consejo General de Policía.
- Antillano, A. (2010b) “*Evaluando la policía: Apuntes sobre aspectos teóricos, metodológicos y operacionales de la medición del desempeño policial*”. En: Antillano, A. *¿Qué es, que hace y para qué sirve el trabajo policial?* Tomo III. Caracas: Consejo General de Policía.
- Antillano, A. y Ávila, K. (2017) “*¿La mano dura disminuye los homicidios? El caso de Venezuela*” *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*. Reducción de los homicidios y de la violencia armada. Una mirada a América Latina, N° 116, septiembre, pp.77-100, Barcelona. Disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/116/la_mano_dura_disminuye_los_homicidios_el_caso_de_venezuela (Consulta del 18-5-2019).
- Antillano, A., Pojomovsky, I., Bastardo, A., Torres, I. y Palis, D. (2012) “*¿Qué hace el CICPC? Descripción de las actividades rutinarias de investigación de un grupo de detectives*”. En CGP: *Diagnóstico y propuestas de reforma del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas. Avances del nuevo modelo policial*. Caracas.
- Antillano, A. y Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV (2007) “*Características de la policía venezolana*”. En Gabaldón, L. y Antillano, A. *La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio* (pp.65-158). Venezuela: CONAREPOL.
- Asamblea Nacional (2017) *Memoria y Cuenta de la Comisión Permanente de Política Interior*. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/documentos_transparencias/informe-anual-2017-diputada-delsa-solorzano-89.pdf (Consulta del 13-12-2018).

- Ávila, K. (2019a) *¿Qué pasó con la reforma policial en Venezuela? Preguntas y respuestas básicas sobre el proceso en su etapa púber. Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)*. Disponible en: https://www.academia.edu/38777597/Qu%C3%A9_pas%C3%B3_con_la_reforma_policial_en_Venezuela_Preguntas_y_respuestas_b%C3%A1sicas_sobre_el_proceso_en_su_etapa_p%C3%BAber (Consulta del 18-5-2019).
- Ávila, K. (2019b) *Uso de la fuerza y derecho a la vida en Venezuela*. Caracas: PROVEA. Disponible en: https://www.academia.edu/38929072/Uso_de_la_fuerza_p%C3%BAblica_y_derecho_a_la_vida_en_Venezuela (Consulta del 24-5-2019).
- Ávila, K. (2019c) *Una masacre por goteo: Venezuela y la violencia institucional*. Nueva Sociedad. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/venezuela-maduro-represion-izquierda/> (Consulta del 24-8-2019).
- Ávila, K. (2018a) *¿Cómo analizar las actuales cifras delictivas en Venezuela?* Amnistía Internacional. Venezuela. Disponible en: https://www.academia.edu/36014058/C%C3%B3mo_analizar_las_actuales_cifras_delictivas_en_Venezuela (Consulta del 18-5-2018).
- Ávila, K. (2018b) “*¿Cómo muere la policía en Venezuela? Una visión panorámica de la victimización por homicidio de los funcionarios de cuerpos de seguridad del Estado*”. En Revista Estudios Centroamericanos (ECA), Vol. 73, N° 754, pp.277-299. El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Ávila, K. (2018c) “*Estado de excepción y necropolítica como marco de los operativos policiales en Venezuela*” En Crítica Penal y Poder del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos (OSPDH) de la Universitat de Barcelona (UB), N°15, oct-nov 2018, pp.:180-14, España. Disponible en: https://www.academia.edu/37864150/Estado_de_excepci%C3%B3n_y_necropol%C3%ADtica_como_marco_de_los_operativos_policiales_en_Venezuela (Consulta del 25-8-2019).
- Ávila, K. (2017a) “*Homicidios en Venezuela: principales debates y aproximaciones explicativas*”. En Misión jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales, N° 12, enero-junio, pp. 117-140, Colombia: Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Disponible en: <http://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2017/08/6-HOMICIDIOS-EN-VENEZUELA.pdf> (Consulta del 2-5-2019).
- Ávila, K. (2017b) “*Las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP): entre las ausencias y los excesos del sistema penal en Venezuela*” Crítica Penal y Poder del OSPDH de la Universitat de Barcelona (UB), N°12, marzo 2017, pp.:58-86, España. Disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/16878> (Consulta del 25-5-2019).
- Ávila, K. (2016) “*Funcionarios de cuerpos de seguridad víctimas de homicidio: Estudios de casos del Área Metropolitana de Caracas*.” En Desafíos, 28 (II): 17-64. Bogotá: Universidad del Rosario. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/desa/v28n2/v28n2a02.pdf> (Consulta del 25-7-2019).
- Ávila, K. (2015) “*Seguridad Ciudadana y Seguridad Nacional: La lucha por el control de las manifestaciones y del orden público en Venezuela*” En Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación 1915-2015. Tomo I. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Disponible en: https://www.academia.edu/21594916/Seguridad_Ciudadana_y_Seguridad_Nacional_La_lucha_por_el_control_de_las_manifestaciones_y_del_orden_p%C3%BAblico_en_Venezuela (Consulta del 24-8-2019).
- Ávila, K. (2014) “*Prevenir o investigar: reflexiones sobre el órgano de investigaciones criminalísticas en el contexto venezolano*”. En Ciencias Penales desde el Sur. Segundo Congreso de Derecho Penal y Criminología. Publicación dirigida por Eugenio Raúl Zaffaroni. Pp.:41-61. Argentina: Infojus. <http://www.infojus.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/ciencias%20penales%20desde%20el%20sur%20comisiones.pdf> (Consulta del 18-5-2019).

Ávila, K. (2012) “*La instrumentalización del delito: política, empresas de comunicación e inseguridad. Sobre cómo la inseguridad logró posicionarse en el primer lugar de la agenda pública en Venezuela.*” En *Crítica Penal y Poder del OSPH de la Universitat de Barcelona*, N°2, marzo, pp.36-64, España. Disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/issue/view/213> (Consulta del 18-5-2019).

Ávila, K. y Gan, N. (2018) “*Balance de muertes violentas ocurridas en el contexto de la conflictividad política en Venezuela durante abril-julio de 2017.*” En *Anuari del Conflict Social 2017*, N° 7, mayo de 2018. Disponible en: https://www.academia.edu/37184267/Balance_de_muertes_violentas_ocurridas_en_el_contexto_de_la_conflictividad_pol%C3%ADtica_en_Venezuela_durante_abril-julio_de_2017 (Consulta del 25-5-2019).

Ávila, K. y Gabaldón, L. (2017) “*Investigación, política pública y reforma legislativa: el caso del nuevo modelo policial venezolano.*” En: *Espacio Abierto*, Vol. 26 N°1, enero-marzo. Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/122/12252817002/> (Consulta del 18-5-2019).

Baratta, A. (1998) *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*. 5ta ed. México: Siglo XXI editores.

Bergalli, R. (2003) “*Las funciones del sistema penal en el Estado constitucional, de derecho, social y democrático: perspectivas socio-jurpídicas.*” *Sistema Penal y Problemas Sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch Alternativa.

Bergalli, R., Bustos R., Miralles T. (1983) *El pensamiento criminológico I. Un análisis crítico*. Bogotá: Temis.

Briceño, R.; Ávila, O; Camardiel, A. (2012) *Violencia e institucionalidad. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2012*. Caracas: Editorial Alfa.

Brown, S. (2003) “*La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Venezuela.*” En: Ambos, K., Gómez, J., Vogler, R. *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos. Un proyecto internacional de investigación*. Colombia: Instituto Max-Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, Friedrich Ebert Stiftung, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Cano, I. (2010) “*¿Cómo evaluar a la policía?*” En: Antillano, A. En: Antillano, A. *¿Qué es, que hace y para qué sirve el trabajo policial?* Tomo III. Caracas: Consejo General de Policía.

Christie, N. (1984) *Los límites del dolor. México: Fondo de Cultura económica*.

CONAREPOL (2007a) *Victimización delictiva y percepción de la policía*. Caracas. Disponible en: <https://docplayer.es/38302184-Estudios-victimizacion-delictiva-y-percepcion-de-la-policia.html> (Consulta del 1-6-2019).

CONAREPOL (2007b) *La consulta nacional sobre la reforma policial en Venezuela. Una propuesta para el diálogo y el consenso*. Caracas.

Coordinación de Evaluación del Consejo General de Policía (2012) “*Investigación sobre Organización y Funcionamiento de las Instancias de Control Interno de los Cuerpos de Policía.*” En: *Investigaciones para la evaluación del servicio de policía en Venezuela*. Caracas: Consejo General de Policía.

Consejo Superior Penitenciario (2011) *Diagnóstico sociodemográfico de la población penitenciaria de la República Bolivariana de Venezuela 2010-2011*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia.

Diario La Voz (2017). *Anuncian reducción de 27 % en índices de la inseguridad*. Disponible en: <https://diariolavoz.net/2017/12/06/anuncian-reduccion-27-indices-la-inseguridad/> Consultado el 15-1-2019.

Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI (2016). *Seguridad Personal* Disponible en: <https://encovi.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ucv-ucab-usb-encovi-seguridad-personal-2016.pdf>

Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI (2014). Una Mirada a la Situación Social de la Población Venezolana. Disponible en: <https://encovi.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/encovi-2014-una-mirada-a-la-situacion-social-de-la-poblacion-venezolana.pdf> Consultado el 16-12-2018.

Gabaldón, L. (2013) “*La reforma policial en Venezuela: Lecciones aprendidas e implicaciones para las políticas públicas de seguridad ciudadana*”. En: Espacio Abierto, Vol. 22 N°3, julio-septiembre.

Gabaldón, L. (2009) La experiencia de CONAREPOL: lecciones aprendidas e implicaciones sobre las políticas estatales de seguridad ciudadana. Caracas: ILDIS. Miranda. Disponible en: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentLaExperienciaCONAREPOLGabaldon.pdf> (Consulta del 18-5-2019).

Gabaldón, L., Ávila, K., Becerra, N., Ramírez, D., Paredes, G. (2012) “*Construcción y desarrollo de los criterios y niveles de actuación policial para el nuevo modelo policial venezolano*” En: Gabaldón, L. (Comp.): Investigación para la acción. Conocimiento para el desarrollo del nuevo modelo policial venezolano. Consejo General de Policía, Venezuela.

Gobernación del estado Táchira (2013) Informe de Rendición de Cuentas de la Policía del estatal del Táchira. Disponible en: www.tachira.gob.ve/http://politachira.com.ve/site/pages/download/RENDICIONDECUENTAS.pdf 2013 (Consulta del 18-1-19).

Hernández, M. y Silva, R. (2007) “*Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas para un Estado Democrático*”. En Gabaldón, L. y Antillano, A. La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio. Caracas: CONAREPOL.

Hulsman, L. (1989) “*La criminología crítica y concepto de delito*” En AAVV Abolicionismo penal. Argentina: EDIAR. Traducción: Ciafardini, M.; Bondanza, M.

Instituto Nacional de Estadística. Anuarios Estadísticos de Venezuela 1999-2002.

Instituto Nacional de Estadística (2009) Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana (documento técnico), realizada en conjunto con el Consejo de Prevención y Seguridad Ciudadana de la Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: http://pazactiva.org.ve/wp-content/uploads/2016/02/Encuesta_Nacional_de_Victimizacio%CC%81n_y_Percepcio%CC%81n_de_Seguridad_Ciudadana_2009_Por_INE.pdf (Consulta del 1-6-2019).

Kitsuse, J. y Cicourel, A. (1963) “*A Note on the Uses of Official Statics*”, Social Problems.

Lugo, A. (2016, abril 13) OVP: *Detenidos en calabozos policiales utilizan botellas como urinarios y duermen en “aéreos”*. Runrunes. Disponible en: <http://runrun.es/rr-es-plus/257068/ovp-detenidos-de-calabozos-policiales-utilizan-botellas-como-urinarios-y-duermen-en-aereos.html> (Consulta del 18-5-2019).

Maduro, N. (2017, julio 14) *Desde Los Próceres | Activadas Fuerzas Especiales de la PNB*. Venezolana de televisión (VTV). Disponible en: https://www.youtube.com/watch?time_continue=263&v=Egeg1TIR5oE (Consulta del 9-7-2018).

Maduro, N. (2016, agosto 25) Palabras del Presidente de la República durante el acto de juramentación de la II Promoción de efectivos del “Comando Antiterrorista” del SEBIN. PROVEA ONG. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?time_continue=23&v=QnaLYuf0WzE (Consulta del 9-7-2018).

Ministerio de Interior Justicia y Paz (2010-2016) *Memoria y cuenta 2009-2015*. Venezuela.

Ministerio Público (2007-2017) *Informes Anuales 2006-2016*. Venezuela.

Oficina de las Naciones Unidas Contra La Droga y el Delito (ONUDD) (2013) *Global Study on Homicide 2013*. Trends, contexts, data. Viena: ONUDD.

OVV (2017) *Informe del año 2017*. Venezuela: Disponible en: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/informe-ovv-de-violencia-2017/> (Consultado el 7-1-2019).

OVV (2016) *¿Descontando muertos?* Venezuela: Disponible en: <http://observatoriodeviolencia.org.ve/descontando-muertos-el-ovv-responde/> (Consulta del 18-5-2019).

Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) (2000-2016) *Leyes de Presupuesto 2000-2016*.

Orwell, G. (1949) 1984. Reino Unido.

Pérez, F (1972) *La Policía Judicial*. Instituto de Estudios Jurídicos del Colegio de Abogados del estado Carabobo. Venezuela.

PNB (2015) Policía Nacional Bolivariana despliega más de 14 mil funcionarios en Semana Santa 2015. Disponible en: <http://cpnb.gob.ve/index.php/noticias/internas/1026-pnb-despliega-mas-de-14-mil-funcionarios-en-semana-santa-2015> (Consulta del 19-5-2016).

Policía municipal de Baruta (2009-2014) *Memoria y Cuenta 2009-2014*. Disponibles en: <http://www.alcaldiadebaruta.gob.ve/> (Consulta del 15-12-2018).

PROVEA (2004-2016) *Informes Anuales*. Venezuela.

República Bolivariana de Venezuela (2015) *Normas de actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en Funciones de control del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones*. Caracas: G.O. 40.589.

República Bolivariana de Venezuela (2015) Decreto Presidencial N° 1.471 mediante el cual se crea el Sistema Popular de Protección para la Paz (SP3). Caracas: G.O. 40.582.

República Bolivariana de Venezuela (2014) Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. G.O.E. 6.156.

República Bolivariana de Venezuela (2014) Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. Caracas: G.O.E. 6.156.

República Bolivariana de Venezuela (2014) Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción. G.O.E. N° 6.155.

República Bolivariana de Venezuela (2014) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. G.O.E. N° 6.147.

República Bolivariana de Venezuela (2012) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Servicio Nacional de Medicina y Ciencias Forenses. G.O.E. N°6.079.

República Bolivariana de Venezuela (2012) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Procesal Penal. G.O.E. N°6.078.

República Bolivariana de Venezuela (2012) Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función de la Policía de Investigación. G.O. N°39.945.

República Bolivariana De Venezuela (2011) Normas sobre la actuación de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones. G.O. N° 39.658.

República Bolivariana de Venezuela (2011) Resolución N°91 mediante la cual se establecen los lineamientos para la regulación, coordinación, supervisión, control y seguimiento de los Órganos de Seguridad Ciudadana en sus diferentes ámbitos, por parte del Coordinador Nacional del Dispositivo Bicentenario de Seguridad (DIBISE). Caracas: G.O. N° 39.643.

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) Ley Orgánica de la Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. G.O.E. N° 6.013.

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 Sistema de Justicia. G.O. 39.276

República Bolivariana de Venezuela (2009) Ley del Estatuto de la Función Policial. Caracas: Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.940.

República Bolivariana de Venezuela (2009) Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana. Caracas: Gaceta Oficial N° 5.940.

República Bolivariana de Venezuela (2007) Ley Orgánica del Ministerio Público. G.O. N° 38.647.

República Bolivariana de Venezuela (2001) Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana. G.O. N° 37.318.

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

Reverol, N. (26-11-2018) Ministro Néstor Reverol ofreció balance anual de indicadores de seguridad ciudadana. Disponible en: <http://www.minci.gob.ve/ministro-nessor-reverol-ofrecio-balance-anual-de-indicadores-de-seguridad-ciudadana> y en <https://www.youtube.com/watch?v=3YzstUVnNPk> (Consulta del 15-01-2019).

Reverol, N. (27-12-2017) Hemos logrado la reducción de la incidencia delictiva. Twitter. Disponible en: <https://twitter.com/NestorReverol/status/946081878158823425> y en: <https://www.instagram.com/p/BdNyMwLnllS/> (Consultas del 18-5-2019).

Reverol, N. (17-2-2017b) 175.000 funcionarios policiales integrarán el Operativo Carnavales Seguros 2017. Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno. Disponible en: http://www.presidencia.gob.ve/Site/Web/Principal/paginas/classMostrarEvento3.php?id_evento=3763 (Consulta del 23-5-2019).

Romero, Julio. (2015). *Evaluación del Nuevo Modelo Policial Venezolano: carácter civil, derechos humanos y participación ciudadana*. Trabajo de Grado Académico de Magíster en Ciencia Política. Caracas: Universidad Simón Bolívar

Rosales, E. (2012) “*Seguridad de los derechos y derecho a la seguridad ciudadana*”. En Ciclo de foros: Seguridad de los derechos y derecho a la seguridad ciudadana. Los retos del pensamiento crítico. Parte I Noviembre-diciembre 2011. Caracas: Universidad Experimental de la Seguridad.

Saab, T. (2016, mayo 19) Defensor asegura que casi 23 mil personas están en calabozos policiales. Globovisión. Recuperado de: <http://globovision.com/article/defensor-asegura-que-casi-23-mil-personas-estan-en-calabozos-policiales> (Consulta del 18-5-2019).

Sanjuán, A. (2012) Seguridad ciudadana en Venezuela. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Disponible en: <http://wilsoncenter.org/event/citizen-security-venezuela> (Consulta del 23-5-2019).

Transparencia Venezuela (2017) Título II, Tomo I de la *Ley de Presupuesto Nacional 2017*, Disponible en: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2017/02/Presupuesto-2017-T%C3%ADtulo-II-Tomo-I.pdf> (Consulta del 13-10-2018).

Transparencia Venezuela (2017) Informe titulado *Presupuesto Venezuela 2017*. Disponible en: https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2017/02/Informe-Presupuesto-2017.V.Final2_.pdf (Consulta del 13-10-2018).

Zaffaroni, E. (2006) *El Enemigo en el Derecho Penal*. Buenos Aires: EDIAR.

Zaffaroni, E. (1998) *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y Dogmática Jurídico-Penal*. Argentina: EDIAR.

Páginas web:

Alcaldía de Chacao: chacao.gob.ve/

Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/px.rex.reer>

CICPC: <http://www.cicpc.gob.ve/>

Dólar Paralelo Today: <https://dolarparalelotoday.blogspot.com/p/precio-historico-dolar-paralelo.html>

Globovisión: <https://www.globovision.com/>

MIJ: <http://www.mpprij.gob.ve/>

PNB: <http://cpnb.gob.ve/>

