

Resumen ejecutivo

Visión panorámica del sistema policial en Venezuela (2000-2018)¹

Generalidades y contexto

1. El Informe es el resultado de un recorrido normativo y operativo por las policías preventivas y el principal órgano de investigaciones penales del país, realizado con el propósito de hacer un diagnóstico sobre el desempeño de dichas instituciones integrantes del sistema penal venezolano. Se analizaron diversos instrumentos legales, se sistematizó la poca información oficial disponible y se consultaron investigaciones académicas, informes de organizaciones no gubernamentales y otras fuentes periodísticas. La dificultad para construir indicadores, aunada a la opacidad de los datos oficiales y la complejidad que conlleva analizar la gestión de casi 150 cuerpos policiales, hacen cuesta arriba la elaboración de indicadores de gestión, convencionales o simplemente administrativos. No obstante, después de la revisión de los principales insumos existentes, se logró elaborar un diagnóstico general y actualizado sobre estas instituciones, así como 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.
2. 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 municipales, 23 estatales y una nacional), para tener un total

¹ Investigadores: Keymer Ávila, Elienai González, Carmen Jiménez y Lissette González.

de 147 cuerpos de esta naturaleza) , 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. La presente investigación estará enfocada solo sobre las policías, tanto las de carácter preventivo, uniformadas y ostensivas, como la de investigación (CICPC).

3. La falta de direccionalidad en las políticas públicas, ausencia de controles y dispersión legal en la materia, evidentes irregularidades, excesos en el uso de la fuerza, así como la aparición de casos emblemáticos, ocasionaron que en el año 2006, se diera inicio al proceso de reforma policial liderado por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL). En este espacio compuesto por un equipo plural, multidisciplinario y con alto nivel técnico, se produjeron diversas e importantes investigaciones para comprender la realidad venezolana en este ámbito; que generaron insumos suficientes para emprender los cambios necesarios en pro de un modelo policial ejemplar. En efecto, a partir de 2008, se creó la Policía Nacional Bolivariana (PNB), a través de la promulgación de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB) y la Ley del Estatuto de la Función Policial (LEFP); y se ampliaron las estructuras institucionales con espacios de formación y monitoreo policial. No obstante, en la realidad no se ha apreciado la voluntad política para materializar los postulados de dicha reforma. Es más en el plano de la realidad, 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 ha sido más bien una contrarreforma, es decir, hacer lo contrario de lo que establecía el modelo.

4. Dentro de la opacidad de la información oficial sobre el desempeño policial, se pudo acceder a algunas cifras delictivas, aunque con datos precarios, imprecisos, no continuos, ni discriminados en su totalidad. Las cifras delictivas, aun en sus mejores condiciones, no son suficientes para evaluar el desempeño policial. A esto se añade que la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2014 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. Así a la falta de fiabilidad innata de las estadísticas delictivas oficiales, se suma el alto porcentaje de desconfianza hacia el sistema penal que incide en la no denuncia por parte de las víctimas como ya se indicó, lo que aunado al fenómeno migratorio de los últimos años, que afecta el cálculo de las tasas poblacionales, trae como consecuencia que el uso de delitos en general como indicador principal de desempeño policial pueda no ser del todo contundente.
5. En sintonía con el punto anterior, tampoco puede tomarse como referencia la cantidad de privados de libertad para definir la gestión de la policía por las distorsiones y desigualdades existentes ante la poca gravedad de los delitos en los que están involucrados la mayoría de los detenidos, donde confluyen la falta de intervención oportuna de otras instituciones del Estado, así como la ausencia de acciones contundentes por parte de las autoridades policiales cuando se trata de delitos de mayor entidad como los homicidios. 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.

Sistema policial venezolano

6. Como ya se dijo antes, las policías preventivas están divididas en 3 niveles político-territoriales y se encuentran conformadas por 123 policías municipales, 23 estatales y una nacional, cuyos criterios operativos y de evaluación de desempeño continúan siendo heterogéneos. En teoría, sus funciones están basadas en proteger a las personas frente a situaciones de amenaza, riesgo o daños; su rol es esencialmente preventivo (*ex ante*) y a su vez tiene un carácter contingente, situacional, fáctico, de reacción inmediata ante la comisión de un hecho delictivo.

7. El Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), también en principio debería ejercer funciones de investigaciones penales bajo la dirección del Ministerio Público, su marco de intervención se inicia en un momento posterior a la comisión de un delito (*ex post*).

La hipertrofia policial

8. Una de las principales consecuencias de la reforma policial es la *hipertrofia policial*, es decir, el crecimiento acelerado y desmedido de estas instituciones. Entre 2006 y 2017 el pie de fuerza policial ha tenido un crecimiento aproximado de 53%, incrementándose la tasa de encuadramiento policial 128 puntos más, para llegar a 557 policías por cien mil habitantes, 207 puntos por encima del estándar internacional.

9. En 2006 existían 123 policías uniformadas estatales y municipales, para 2015 ese número había ascendido a 147 (incremento del 19%).

10. El caso de la PNB es emblemático, en apenas seis años de creación alcanzó un número aproximado de 14.739 funcionarios.

11. 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.

Presupuesto

12. 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 gastos de personal, dificultándose así que se pueda atender debidamente el equipamiento y los gastos administrativos necesarios para cumplir las funciones legales a cabalidad.

13. Sobre la asignación presupuestaria a la PNB y al CICPC, el aspecto que más llama la atención es que desde su primer año de creación en el 2008, la PNB contó con más recursos que el CICPC, con tendencia a aumentar cada año hasta triplicarlo entre los años 2011 y 2012, lo que refleja que la prioridad del Estado es el *control policial del territorio y de la sociedad*, por encima de la *investigación penal* de delitos concretos, es decir, la activación de las instituciones del sistema de justicia para determinar la comisión de delitos.

Estado de policía y merma del Estado de Derecho

14. *Empoderamiento y expansión de los cuerpos más letales*: aparte de la creación y expansión de la PNB y de su división FAES (creada a finales de 2018), 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.

15. Los cambios e innovaciones legislativas del año 2012, basadas en la reforma del Código Orgánico Procesal Penal (COPP) y en la promulgación 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), le otorgaron una mayor autonomía y discrecionalidad al CICPC en detrimento de la autoridad del Ministerio Público en la dirección de la investigación penal, que constitucionalmente le corresponde. Esto es una profundización de la injerencia del Ejecutivo Nacional en el sistema de justicia, al tener como su órgano rector al Ministerio de Interior y Justicia (MIJ). Es un paso más en el retorno del sistema inquisitivo y la carencia de autonomía en las investigaciones.

16. Las autoridades más allá de velar por un modelo policial acorde a lo propuesto por la CONAREPOL y por un Estado democrático y social de derecho y de justicia, han impuesto una progresiva *policialización de la sociedad y de las investigaciones penales*, donde sus políticas ocasionan el aumento progresivo de la letalidad de los cuerpos policiales y la profundización de la violencia institucional y estructural, en perjuicio del respeto de los derechos humanos y la protección de los más vulnerables.

17. La violencia institucional desenfrenada, la expansión y el crecimiento de las fuerzas de seguridad del Estado, están íntimamente vinculadas a 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 induce y facilita hechos de corrupción y concusión.

18. Entre 2010 y 2017 se contabilizaron unas 18.401 personas muertas en manos de los cuerpos policiales. En el año 2010 la tasa de muertes en manos de las fuerzas de seguridad del Estado era de 2,3 por cada cien mil habitantes, en 2016 llegó a 19, esto es un incremento alarmante de un 726%. El 60% de estas muertes han ocurrido entre 2016 y 2017.

19. La alta letalidad policial, la hipertrofia policial y el déficit presupuestario lícito, son una combinación fatal en desmedro de los derechos humanos de la ciudadanía. No en vano, se observó cómo en los últimos años ha incrementado el número de personas fallecidas en manos de las fuerzas de seguridad.

20. 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 policía 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).

Militarización de la policía

21. 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). Se trata entonces de dos 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. Sin embargo en las dos últimas décadas se ha militarizado la policía.

22. Uno de los factores que ha promovido esta militarización ha sido que de los últimos 15 ministros de interior, 12 (80%) han sido militares; sin embargo, ese no puede ser el único o principal indicador. Hay civiles que pueden ser más militaristas que los propios militares.
23. Sin embargo, lo más importante para hablarse de militarización es 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 analiza la militarización de la seguridad ciudadana en Venezuela. De hecho, el proceso de militarización de la seguridad ciudadana e incremento del protagonismo de organismos militares en estas labores ha sido progresivo, ya sea a través de normas posteriores de carácter legal o sub-legal, o con políticas que se imponen de facto, tales como el Dispositivo Bicentenario de Seguridad (DIBISE) iniciado en el año 2010, el Plan

Patria Segura en 2013 o las Operaciones de Liberación del Pueblo -mejor conocidas por sus siglas “OLP” - del año 2015.

24. Se pretende que el informe sobre la visión panorámica del sistema policial, sea útil para contribuir a la recuperación de la institucionalidad y a futuros análisis y toma de decisiones en la materia.