



EL SERVICIO DE POLICÍA VENEZOLANO

ENTRE LA REALIDAD Y LA PERCEPCIÓN.

2000-2019

 **Acceso a la Justicia**
El observatorio venezolano de la justicia

JUNIO 2020

Investigadores:

Olga Ávila / Alberto Camardiel / Roberto Briceño-León

ÍNDICE

Abreviaturas	3
Introducción	4
METODOLOGÍA Y LÍMITES DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE POLICÍAS	5
LA POLICÍA EN EL SISTEMA PENAL VENEZOLANO	7
• La función policial y su marco legal	
• La reforma policial diseñada por la CONAREPOL	
• La rendición de cuentas	
• El Sistema integrado de policía en Venezuela	
PNB	
Policías estatales	
Policías municipales	
CICPC	
GNB	
PRESUPUESTO Y ENCUADRAMIENTO POLICIAL	11
• Presupuesto policial	
• Tasa de encuadramiento policial	
LA MILITARIZACIÓN DE LAS POLICÍAS	14
SITUACIÓN DE INSEGURIDAD EN VENEZUELA	15
• Delitos en general	
• Victimización medida en encuestas de opinión	
• Pérdida de institucionalidad y la no denuncia	
• Mortalidad violenta	
DESEMPEÑO DE LOS ORGANISMOS POLICIALES	20
• PNB	
• Policías estatales	
• Policía municipal	
• CICPC	
• GNB	
LETALIDAD DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO	25
PERCEPCIÓN SOBRE EL TRABAJO DE LOS ORGANISMOS POLICIALES	27
OPERATIVOS DE SEGURIDAD EN LUGAR DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD	28
CONCLUSIONES	29
REFERENCIAS	31

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

BCV: Banco Central de Venezuela

LOMP: Ley Orgánica del Ministerio Público

CGP: Consejo General de Policía

LOSN: Ley Orgánica de Seguridad de la Nación

CICPC: Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas

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

CONAREPOL: Comisión Nacional para la Reforma Policial

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

COPP: Código Orgánico Procesal Penal

MIJ: Ministerio de Interior y Justicia.

CRBV: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

CTPJ: Cuerpo Técnico de Policía Judicial

OLP: Operaciones de Liberación del Pueblo

ENCOVI: Encuesta de Condiciones de Vida

ONAPRE: Oficina Nacional de Presupuesto

FAES: Fuerza de Acciones Especiales de la PNB

OVV: Observatorio Venezolano de Violencia

GNB: Guardia Nacional Bolivariana

PNB: Policía Nacional Bolivariana

INE: Instituto Nacional de Estadística

PROVEA: Programa Venezolano de Educación acción en Derechos Humanos

FANB: Fuerza Armada Nacional Bolivariana

PTJ: Policía Técnica Judicial

LCSC: Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana

UNES: Universidad Nacional Experimental de Seguridad

Introducción

El objetivo de este informe es presentar un diagnóstico general del Servicio de Policía venezolano durante el periodo 2000-2019. Para ello se mostrará 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 desde el año 2000 hasta el 2019, 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.

El presente informe está compuesto de nueve partes. La primera bosqueja la metodología seguida y 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 segunda describe de manera general a la policía como parte del sistema penal venezolano además de considerar aspectos como la reforma policial del 2008 y el Sistema Integrado de Policía consagrado en la ley respectiva. La tercera se concentra en el presupuesto y analiza críticamente las cifras disponibles sobre la tasa de encuadramiento policial. La cuarta considera la militarización de la policía y expone causas y efectos de tal situación. La quinta presenta datos sobre la situación de inseguridad en Venezuela a la que debe enfrentarse la policía. La sexta parte se ocupa del desempeño de los cuerpos policiales. La séptima parte trata el tema de la letalidad policial. La octava informa sobre la percepción que tiene la ciudadanía del trabajo de las policías y de la protección de sus derechos como principal indicador de desempeño policial. Y finalmente, la última destaca que más que una política pública de seguridad evaluada regular y sostenidamente en el tiempo, las autoridades han aplicado una sucesión de operativos policiales de seguridad inconexos que han agravado, en lugar de mejorar, el problema de la inseguridad en el país.

1 METODOLOGÍA Y LÍMITES DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE POLICÍAS

Este informe es una actualización de un estudio documental realizado para el periodo 2000-2018 por Keymer Ávila, Lissette González, Elienai González y Carmen Jiménez, titulado “Visión panorámica del sistema policial en Venezuela (2000-2018)”, publicado por Acceso a la Justicia¹. El grueso de la información que aquí se presenta contiene los hallazgos y análisis realizados durante el periodo 2000-2018, y se actualizaron los datos al 2019, cuando fue posible conseguir la data. El documento se complementó con los datos sobre victimización, denuncia y percepción del trabajo de los organismos policiales obtenidos en investigaciones por muestreo llevadas a cabo por el OVV en los últimos cinco años y con resultados de investigaciones sobre mortalidad violenta registrada y operativos de seguridad realizados por el OVV.

Para llevar adelante la parte documental del estudio (Ávila y otros, 2019), 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. En la Asamblea Nacional se revisaron algunas memorias y en la Sala de Publicaciones de la Biblioteca Nacional, se encontró la mayoría de las leyes de presupuesto, al menos hasta el año 2015.

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

Para los datos sobre las policías municipales, se realizó una revisión de las páginas web y de distintos medios digitales, correspondientes al período 2000-2018, concentrando la búsqueda en el municipio Libertador del Distrito Capital, y de los municipios Sucre, Chacao y Baruta del estado Miranda. Solo se hallaron los informes de Memoria y Cuenta de la Policía del municipio Baruta, correspondientes a los años 2009 al 2014.

Respecto a la información presupuestaria, la única fuente disponible 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. A través de la página web de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), se logró ubicar los resúmenes correspondientes al año 2016.

Entre las limitaciones que impidieron una revisión y presentación más exhaustiva, está el hecho de que la información es precaria, incompleta y no sistemática como para hacer comparaciones a través de una serie de tiempo completa. En otros casos la fuente no era oficial. Las cifras delictivas, aun en sus mejores condiciones, no son suficientes para evaluar el desempeño policial.

¹ <https://www.accesoalajusticia.org/vision-panoramica-del-sistema-policial-en-venezuela-2000-2018/>

En el caso del 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.

En el año 2003 fue publicado por última vez el capítulo sobre Justicia en el Anuario Estadístico de Venezuela del Instituto Nacional de Estadística (INE), que informaba cada año del total de delitos conocidos por la policía, los casos cerrados y la cantidad de detenciones. 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. En cuanto a las policías regionales, no están ajenas a la escasa e imprecisa información que padecen los cuerpos nacionales.

El OVV tuvo a su cargo la elaboración del módulo de inseguridad y violencia que formó parte de las cuatro ediciones de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) que abarcaron los años del período 2014-2017. Adicionalmente a finales del año 2019 y comienzos del 2020 el OVV realizó una encuesta sobre violencia y letalidad policial cuyos resultados sobre victimización, denuncia de delitos y evaluación del trabajo de la policía, junto con los de la serie ENCOVI 2014-2017 se han incorporado al presente informe.

2 LA POLICÍA EN EL SISTEMA PENAL VENEZOLANO

En Venezuela, las instituciones que conforman al sistema penal son: las policías preventivas que suman 147 cuerpos policiales, distribuidos en 3 niveles político-territoriales: 123 municipales, 23 estatales y una nacional; el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), especializado en la investigación de delitos; el Ministerio Público, ente rector de la investigación y titular de la acción penal; los tribunales penales y el subsistema penitenciario (Ávila y otros, 2019).

La función policial y su marco legal

La normativa venezolana establece que el servicio de policía es fundamentalmente de carácter civil (artículo 6 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana –LOSPCPNB- y 332 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela –CRBV²- y predominantemente preventivo (artículo 5 de la LOSPCPNB). Su finalidad básica 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 de la LOSPCPNB, cuya base constitucional se encontraría en el art. 55 de la CRBV); 2) Controlar y prevenir la comisión de delitos (artículos 5 y 16 de la LOSPCPNB).

De acuerdo con la LOSPCPNB, el servicio de policía es entonces de naturaleza contingente, situacional, fáctica, esencialmente preventiva (ex ante) y de reacción inmediata, no permanente sino temporal (coetánea) (Ávila, 2014). Las funciones que cumple en sus respectivas extensiones territoriales, basada en los principios de complejidad de las situaciones a abordar, demandarán una intervención policial adecuada en intensidad del uso de la fuerza, (artículos 50-54 de la LOSPCPNB; Gabaldón et al., 2012).

Ahora bien, la función de investigación penal, cuyo marco de intervención se inicia luego de 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-), le corresponde al CICPC bajo la dirección del Ministerio Público.

Los cambios e innovaciones legislativas del año 2012, basadas en la reforma del COPP y en la promulgación de la 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 muestra de la injerencia del Ejecutivo Nacional en el sistema de justicia, al tener como su órgano rector al MIJ. Es un paso más en el retorno del sistema inquisitivo y la carencia de autonomía en las investigaciones (Ávila, 2014).

2 Sin embargo los artículos 328 y 329 establecen que las Fuerzas Armadas, en especial, mediante la GNB pueden tener funciones de orden interno, así como actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.

La reforma policial diseñada por la CONAREPOL

En el año 2006, producto de la heterogeneidad de los organismos policiales, grandes asimetrías y ausencia de coordinación entre los distintos cuerpos, los excesos en el uso de la fuerza, la desconfianza y cuestionamiento por su autoritarismo y militarización, su uso para fines político- partidistas por parte de gobernantes regionales y locales, la inestable situación social y laboral de los funcionarios policiales, así como la dispersión normativa en esta materia, llevan a que se dé inicio el proceso de reforma policial, liderado por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL).

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. Elaboración de un diagnóstico general de la situación de la policía en el ámbito nacional, regional y municipal.
2. Diseño de un modelo policial adecuado a las condiciones sociales, culturales y políticas del país.
3. Preparación de recomendaciones 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 consulta nacional y estudios sistemáticos, lo que aportó además de un diagnóstico institucional del servicio de policía, la legitimación del proceso, sentando las bases en el diseño de políticas públicas en el país.

Entre sus contribuciones a partir del año 2008 está la promulgación de la LOSPCPNB y la Ley del Estatuto de la Función Policial (LEFP), que junto con la Universidad Nacional Experimental de Seguridad (UNES), la PNB y el Consejo General de Policía (CGP fundaron el Sistema Integrado de Policía y ampliaron las estructuras institucionales con espacios de formación y monitoreo policial. (Ávila y otros, 2019)

Sin embargo, no ha habido voluntad política para instrumentar dicha reforma, ni para la construcción de institucionalidad; por el contrario, se ha hecho prácticamente todo lo opuesto de lo que propone el modelo diseñado.

La rendición de cuentas

En materia policial, la LOSPCPNB dispone entre sus principios generales la emisión de información oportuna, veraz e imparcial sobre su actuación y desempeño. La rendición de cuentas sobre el desempeño policial debe desarrollarse conforme a los principios de transparencia, periodicidad, y responsabilidad. Según esta normativa la obligación de informar en esta materia no se limita a la Memoria y Cuenta, sino también el desempeño de los cuerpos policiales respecto de los ciudadanos y comunidades.

Por su parte, la LOSPI, establece como obligación del CICPC la elaboración de estadísticas sobre criminalidad, para informar al órgano rector en materia de seguridad ciudadana. Aunque la obligación es 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.

El 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 extraordinariamente ejerzan funciones del servicio de policía. A continuación, se presenta una descripción de cada una de las policías que lo integran:

PNB

La PNB fue creada con la promulgación de la LOSPCPNB. Es definida como un órgano desconcentrado de seguridad ciudadana, dependiente administrativa y funcionalmente del 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.

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.

Policías estatales

Las policías estatales son organizadas y determinadas por el gobernador de cada estado. Tienen la facultad de organizar al personal entrenado y equipado para el control de reuniones y manifestaciones que comprometan el orden público, la paz social y la convivencia, además de competencias mínimas concurrentes con las policías municipales. En caso de que se vean superadas en sus funciones, deben ser apoyadas por la PNB o la Guardia Nacional Bolivariana (GNB).

Policías municipales

Los Alcaldes como primera autoridad civil del municipio son los responsables de los servicios de policía municipal. Su función está 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 ser superadas en sus funciones deben ser apoyadas por la policía estatal.

El artículo 45 de la LOSPCPNB establece que los municipios podrán asociarse en mancomunidades para la prestación del servicio de policía, mientras que los distritos metropolitanos y distritos especiales no podrán organizar cuerpos de policía ni ejercer el servicio.

CICPC

El CICPC, anteriormente Cuerpo Técnico de Policía Judicial (CTPJ), conocido como “PTJ” (Policía Técnica Judicial), fue creado en 1958, 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 subordinado a los jueces de instrucción (Pérez, 1972).

A pesar de que la CRBV de 1999, establece la separación de las funciones preventivas de las investigativas, y además, ordena la creación de un CICPC, paradójicamente esa misma norma lo concibe como un órgano de seguridad ciudadana, ratificado en la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana (LCSC). Además, la Constitución en su artículo 253 y en la Ley del Sistema de Justicia, se dispone 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 lagunas que pueden contribuir a su confusión.

La CRBV en su artículo 285, y el COPP de 1998, marcaron el inicio del proceso penal acusatorio, a raíz de ello surgieron en el año 2001 la Ley del CICPC y la LOMP, cuando se modificó formalmente la denominación de PTJ a CICPC, como órgano principal de investigaciones penales; donde se estableció claramente la adscripción funcional del Ministerio Público como director de la investigación penal sobre el CICPC.

Sin embargo, con la nueva reforma del COPP en el año 2012 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 fue una mayor autonomía y discrecionalidad del CICPC en la conducción de la investigación penal, en detrimento de la autoridad del Ministerio Público. El CICPC en principio debería ejercer funciones de investigaciones penales bajo la dirección del Ministerio Público y su marco de intervención se inicia posteriormente a la comisión de un delito (ex post). 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.

GNB

La Guardia Nacional Bolivariana (GNB), es un cuerpo de naturaleza militar, y uno de los componentes de las FAN. Está activa desde 1937, ejerciendo de facto, por lo menos hasta la Constitución de 1999, labores de policía nacional en todo el país.

Mientras en teoría se desarrollaba y fortalecía institucionalmente la PNB, la GNB transitoriamente debía ejercer labores de control de manifestaciones y orden público de forma excepcional cuando la PNB se viera rebasada en sus funciones. Cuando la GNB cumpla estas labores de apoyo, debe regirse por las normas que guían el servicio de policía que es de carácter civil y estar a las órdenes del Ministro de Interior y Justicia.

3 PRESUPUESTO Y ENCUADRAMIENTO POLICIAL

Presupuesto policial

De acuerdo con los datos disponibles sobre los recursos asignados al CICPC y la PNB, en el siguiente gráfico se observa como en ambos organismos ha disminuido radicalmente su disponibilidad de recursos financieros, a pesar de la situación de delincuencia e inseguridad en el país, que exigen el cumplimiento de sus funciones de control y prevención.

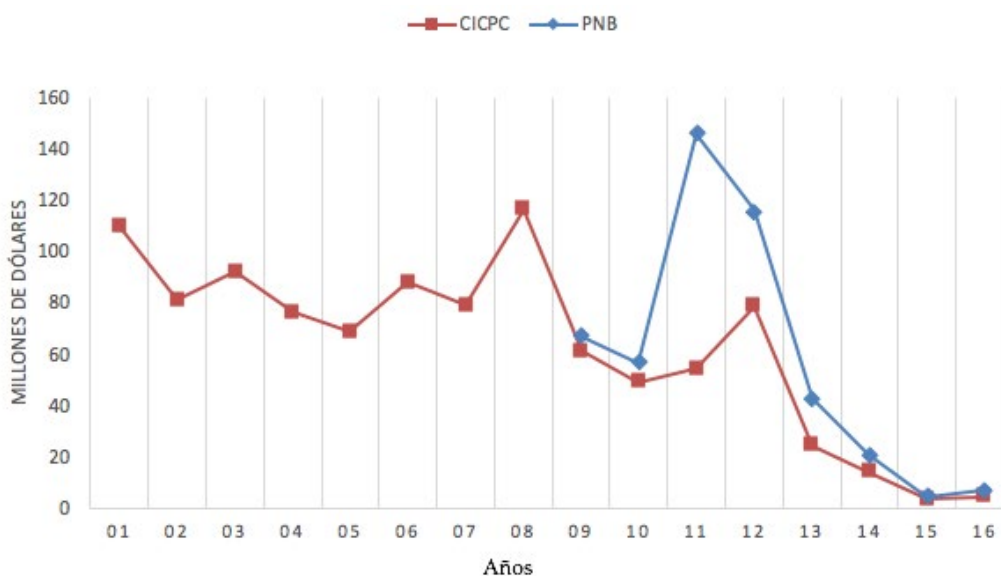


Gráfico 1. Venezuela 2001-2016: Presupuesto Real del CICPC y de la PNB.
Fuente: ONAPRE. Ley de Presupuesto. Cálculos propios.

El gráfico 1 muestra una tendencia ligeramente descendente en los primeros años del período en el presupuesto real del CICPC hasta el año 2008, cuando registra un aumento moderado. A partir del 2009 se presenta una fuerte disminución de los recursos, que continúa por tres años y una leve recuperación en 2012, para retomar la tendencia descendente hasta el punto de que la cantidad asignada en el presupuesto de 2016, representa poco más de un 4% de los recursos con los que se contaba en el año 2001.

Con la creación de la PNB en el año 2009 se mantiene casi el mismo monto de gasto registrado en 2008, pero ahora repartido entre dos cuerpos policiales diferentes, lo que evidentemente afectó el presupuesto del CICPC. Desde su primer año de operación, la PNB cuenta con más recursos que el CICPC, con tendencia a aumentar hasta triplicarlo entre los años 2011 y 2012, lo que refleja la prioridad del control policial por encima de la investigación penal de delitos concretos, lo que es un notorio indicador del predominio de un Estado de Policía sobre un Estado de Derecho y de Justicia.

El Gráfico 2³ muestra que el gasto en personal representaba en el año 2001 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 penales.

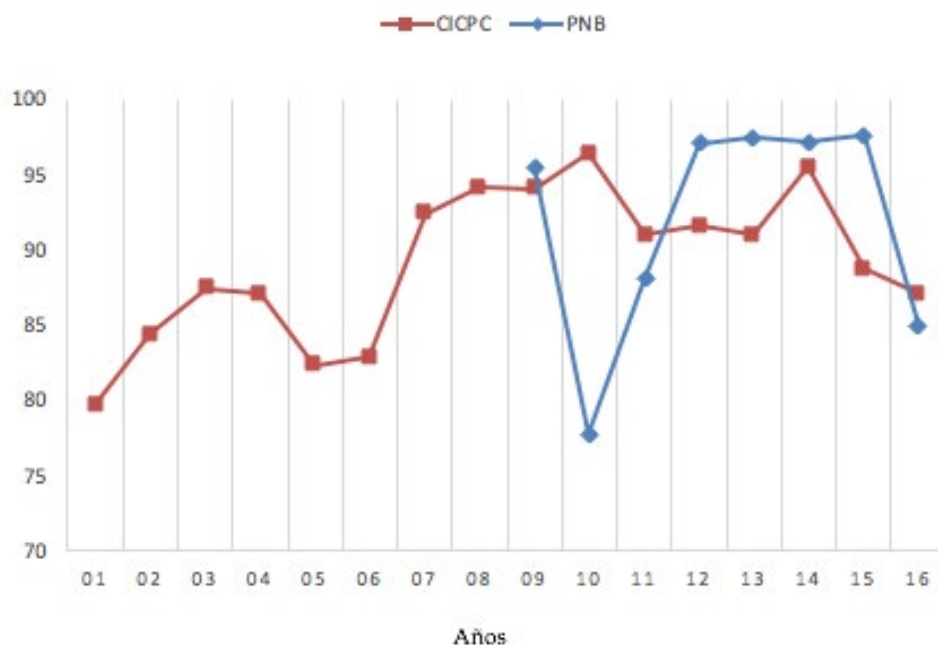


Gráfico 2. Venezuela 2001-2016: Presupuesto de Personal del CICPC y de la PNB (%).
Fuente: ONAPRE. Ley de Presupuesto. Cálculos propios.

En el caso de la PNB, el gasto en personal sigue siendo el principal rubro, manteniéndose entre 97% y 98%, en el periodo 2012-2015. Estos hallazgos son alarmantes pues si los recursos son asignados a gastos de personal, difícilmente pueden cubrir otros como mantenimiento de patrullas, dotación de uniformes, entrenamiento, armamento, entre otros, lo que repercute en el cumplimiento de sus obligaciones en seguridad ciudadana.

3 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-). 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.

Tasa de encuadramiento policial

Una de las principales consecuencias de la reforma policial del 2006 fue el crecimiento acelerado de la institución policial en un 53% entre 2006 y 2017, incrementando la tasa de encuadramiento policial a 557 policías por cien mil habitantes, en relación al estándar internacional promedio de 300 a 400 efectivos por cada cien mil habitantes. En 2006 existían 123 policías uniformadas estatales y municipales, para 2015 ese número se incrementó en 19% a 147 (Antillano y Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV, 2007; Antillano, 2014).

El caso de la PNB es emblemático, ya que en seis años alcanzó una cifra de 14.739 funcionarios. Y lo preocupante de ello es que para llegar a ese número no se cumplen con estándares mínimos de selección, ni capacitación, supervisión y control eficiente de esos jóvenes armados, que van a las calles con un tiempo de formación insuficiente, lo que aunado a la disminución del presupuesto asignado y el deterioro de los sueldos, crean las condiciones ideales para actos ilícitos y de corrupción dentro de la institución (Ávila y otros, 2019).

4 LA MILITARIZACIÓN DE LAS POLICÍAS

La seguridad de la nación se diferencia claramente de la seguridad ciudadana. La primera se refiere a la soberanía del país y el cuidado de las fronteras físicas; el órgano encargado de cumplir esta función es la Fuerza Armada Nacional (FAN) cuyos funcionarios están entrenados para ello, de acuerdo a una lógica bélica amigo-enemigo. La segunda tiene otra racionalidad, dado que los conflictos se dan entre civiles; y los órganos encargados de dirimirlos también son de naturaleza civil. Se trata entonces de dos racionalidades distintas que cuando se confunden, el enemigo pasa a ser cualquiera y un enemigo no tiene derechos, porque no es una categoría jurídica, sino bélica.

Desde inicios del siglo XXI se ha ido militarizando cada vez más a la policía. Uno de los factores que ha promovido esta militarización ha sido que 12 de los Ministros de Interior y Justicia a cargo desde 1999, han sido militares (80%). A esto habría que agregarle que también es posible que algunos civiles sean más militaristas que los propios militares.

Sin embargo, lo más importante en cuanto a 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 de la racionalidad bélica es 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 otros, deben ser considerados cuando se analiza la militarización de la seguridad ciudadana en Venezuela. 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 (Ávila y otros, 2019).

Entre algunas de las reformas legislativas y de resoluciones que apuntan hacia una militarización de la seguridad ciudadana, además de la lógica de guerra en el discurso oficial están:

1. Resolución 6.574 del Ministerio de la Defensa que crea la “Fuerza de Choque”
2. Las reformas de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB) y de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN) publicadas en 2014, que contempla al sistema de protección para la paz, pero realmente regula temas de seguridad y defensa
3. La Resolución 8610 que autoriza a los distintos componentes de la FANB para que ejerzan control de las manifestaciones, con el uso de armas de fuego cuando sea necesario

Aunque una de las recomendaciones de la CONAREPOL fue la desmilitarización de la jefaturas de policía, a partir del año 2013 ocurre todo lo contrario, pues han sido nombrados más militares en los cargos, e incluso el rectorado de la Universidad Experimental de la Seguridad dejó de estar en manos de un civil pasando la rectoría a un militar, acentuando aún más el proceso de militarización de las policías.

5 SITUACIÓN DE INSEGURIDAD EN VENEZUELA

En Venezuela existen indicadores que dan cuenta de un incremento de la violencia a partir de los años 80, con un crecimiento sostenido y acelerado desde 1998. Esto es importante para comprender la situación de violencia letal en el país, y cuáles han sido las respuestas de la institución policial a esa violencia. Los homicidios son el indicador por excelencia de la violencia delictiva y de la seguridad ciudadana en un país.

Delitos en general

En el Gráfico 3 se presentan los delitos conocidos durante el período 1999-2018, data publicada en la Memoria y Cuenta del MIJ, aunque no de manera continua ni sistemática. Se observa que 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 PROVEA.

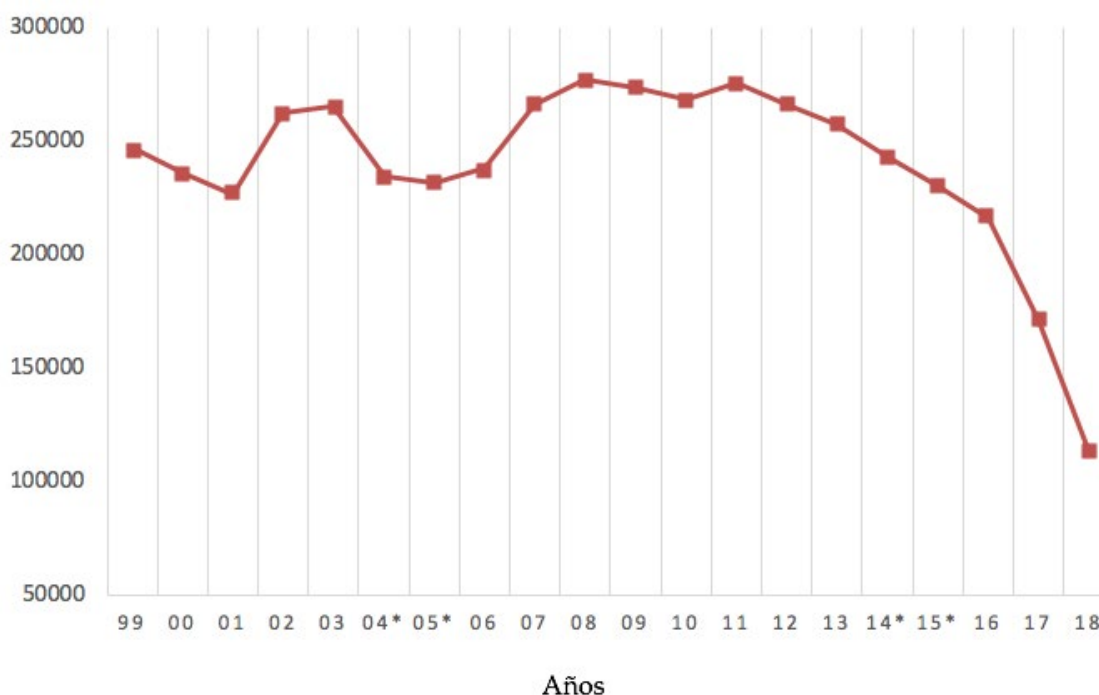


Gráfico 3. Venezuela 1999-2018: Delitos reportados por el CICPC.

Fuente: INE hasta 2002.

Provea: 2004-2009. MIJ: 2010-2013. Min. Reverol (Declaraciones del 12/2017 y 26/11/2018): 2016-2018 27.

A partir de 1999 hay una clara tendencia ascendente hasta 2008, cuando 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 delitos, respectivamente, los valores más bajos del periodo. Esta última disminución se explica, entre otras razones, porque en ese número solo se cuentan los nueve “delitos principales” y no la totalidad de los delitos registrados en el país, como se hacía por lo menos hasta 2014. Además, las cifras que informa el Ministerio para 2017 y 2018 fueron publicadas antes de que culminaran esos años, por lo que no incluyen el año completo. Esto evidencia la poca rigurosidad y credibilidad de los datos de esta fuente.

Victimización medida en encuestas de opinión

Las cifras de victimización obtenidas mediante el empleo de encuestas de opinión en los últimos años muestran fluctuaciones alrededor del 18,6% para el respondiente y en torno al 23,4% para familiares del respondiente como se muestra en el Gráfico 4:

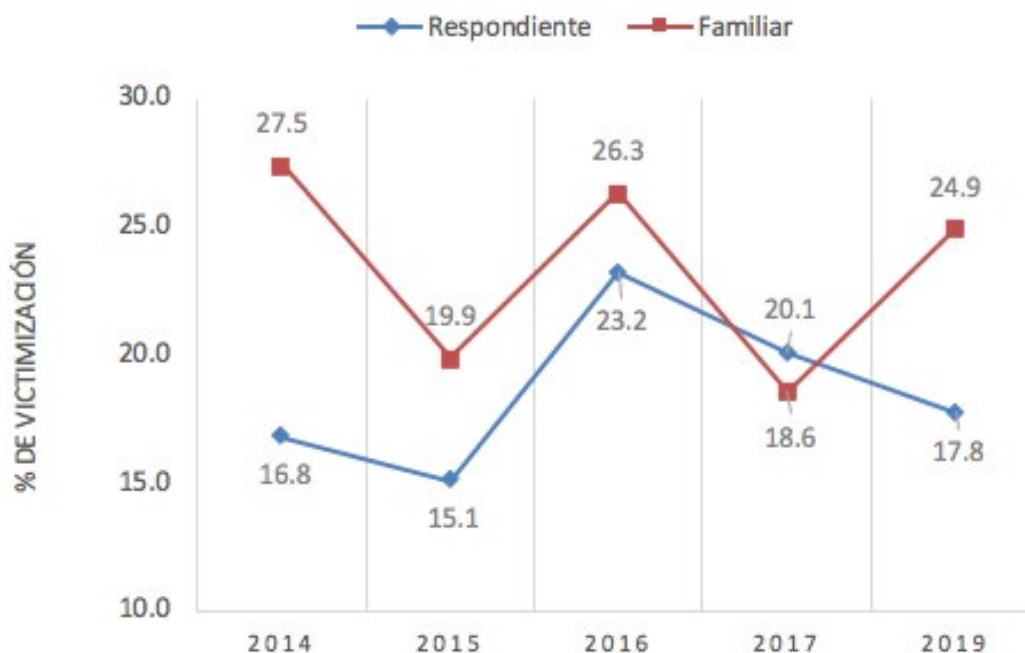


Gráfico 4. Venezuela 2014-2019: Victimización del informante y de algún familiar en los últimos 12 meses.
Fuente: ENCOVI 2014-2018 y OVV-2019. Cálculos propios.

El comportamiento de las dos series es distinto. En el caso del informante como víctima, los datos muestran una tendencia creciente, a diferencia de la victimización vicaria de familiares, que es claramente decreciente en el tiempo. Claro está que se debe otorgar mayor credibilidad a la información que en calidad de víctima aporta el informante sobre sí mismo. Cabe destacar también que el informante excluye la muerte violenta cuando declara sobre su persona, pero no cuando se expresa sobre familiares victimizados. En cualquier caso, la tendencia creciente para el entrevistado contrasta con el comportamiento observado de los delitos entre los años 2014 y 2019 según se aprecia en el gráfico 3.

Pérdida de institucionalidad y la no denuncia

La institucionalidad en Venezuela se ha visto disminuida por falta de mecanismos sociales que garanticen a los ciudadanos la seguridad jurídica y la imparcialidad e independencia en el ejercicio de los poderes públicos. Las instituciones se han visto mermadas por el poder de una minoría política y militar en el gobierno, por encima del poder ciudadano, actuando con discrecionalidad y violando derechos humanos. La consecuencia de ello ha sido la desconfianza y deslegitimación de las instituciones de la administración de justicia, entre ellas las instituciones del sistema policial. De allí que la no denuncia de delitos sea una conducta recurrente en las víctimas de delitos, porque saben que sus casos no van a tener ningún seguimiento por parte de las autoridades correspondientes.

La Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela (ENCOVI) en el periodo comprendido entre 2014 y 2017 (tomado de <https://encovi.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ucv-ucab-usb-encovi-seguridad-2017.pdf>), registró un patrón de no denuncia de delitos ante las autoridades correspondientes, de 66%, 64%, 66% y 69% respectivamente durante estos cuatro años.

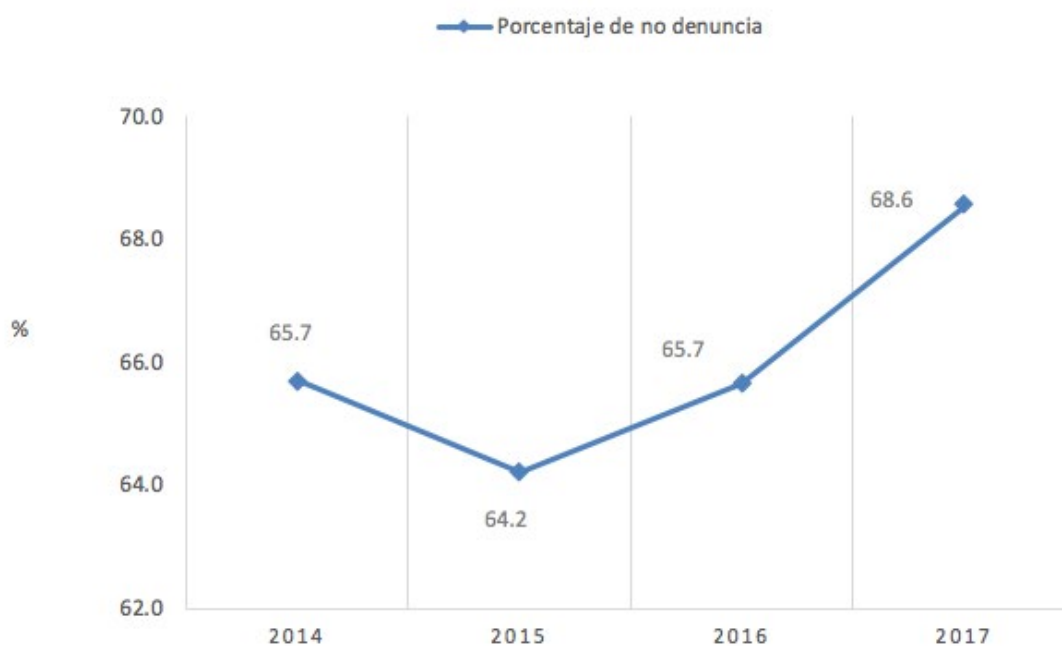


Gráfico 5. Venezuela 2014-2017: Porcentaje de no denuncia de los delitos experimentados por las víctimas en los últimos 12 meses. Fuente: ENCOVI 2014-2018. Cálculos propios.

Por otro lado, de acuerdo con la Encuesta de Violencia y Letalidad Policial (OVV, 2020), se evidencia que 55% de la población ve a sus vecinos como un mecanismo de protección, mientras que apenas un 30% opina que la policía protege a las personas de los delincuentes. Si no hay confianza en la institución policial y las personas no hacen sus denuncias, es difícil la actuación policial para el combate de la delincuencia.

Mortalidad violenta

De acuerdo con el análisis del Observatorio Venezolano de Violencia (OVV, 2019 tomado de /observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2019/) en el año 2019, Venezuela se mantiene como uno de los países con mayor número de muertes violentas en la región y en el mundo, con un saldo de al menos 16.506 fallecidos y una tasa de 60,3 muertes violentas por cada cien mil habitantes, muy por encima de cualquiera de los otros países considerados violentos en América Latina.

Esa tasa es el resultado de los tres tipos de muertes violentas que desde hace más de una década la organización antes mencionada ha estudiado como parte de la violencia letal en Venezuela: 6.588 homicidios cometidos por los delincuentes, con una tasa de 24 víctimas por cada cien mil habitantes; 5.286 muertes por resistencia a la autoridad, según la denominación oficial, pero que en esencia son homicidios cometidos por los cuerpos de seguridad del Estado por un uso excesivo de la fuerza o mediante ejecuciones extrajudiciales, con una tasa de 19 víctimas por cada cien mil habitantes; y 4.632 muertes de intencionalidad indeterminada, registrados oficialmente como averiguaciones de muerte, pero que en la práctica son también homicidios o permanecen sin aclarar su situación al final del año considerado, y cuya tasa estimada es de 17 víctimas por cada cien mil habitantes. (Tomado de observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2019).

La información sobre homicidios y muertes por resistencia a la autoridad en los últimos cinco años se presenta en el gráfico 6 en la forma de tasas por 100.000 habitantes. Después del pico registrado en el 2016, hay una disminución sostenida de la tasa hasta el 2019. Hay que aclarar que las tasas calculadas toman en cuenta estimaciones de la emigración ocurrida en esos años según las cifras proporcionadas por la Organización Internacional de las Migraciones de Naciones Unidas en su boletín de Diciembre del 2019 (OIM, 2020).

Tasas combinadas de homicidios y muertes por resistencia a la autoridad

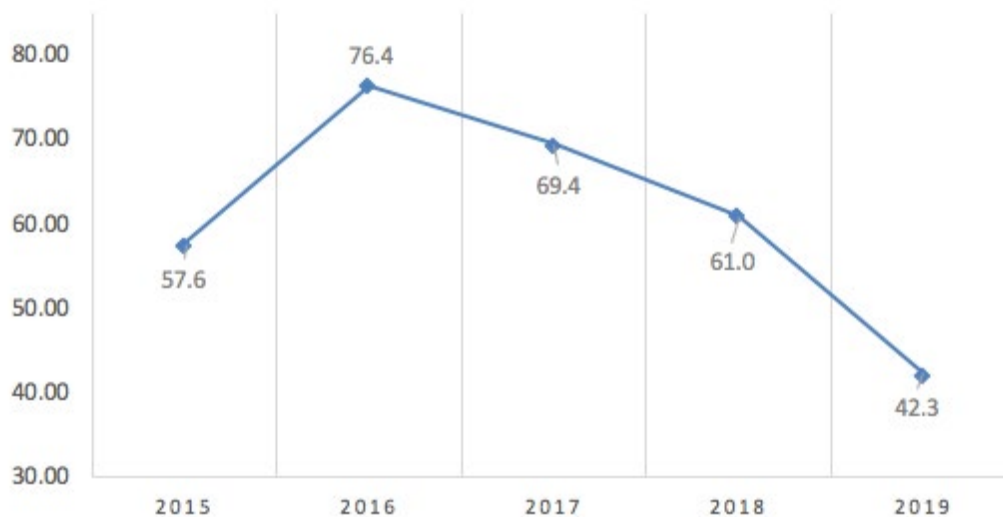


Gráfico 6. Venezuela 2015-2019: Tasas de mortalidad violenta (Homicidios más muertes por resistencia a la autoridad) por 100.000 habitantes.

Fuente: OVV. Cálculos propios.

Los resultados muestran una sustancial disminución en el número y en la tasa de muertes violentas, sin embargo, tal disminución no ha ocurrido porque hayan mejorado las condiciones sociales, sino por el empeoramiento de las condiciones de vida y de la generalización de la emergencia humanitaria compleja que atraviesa el país.

6 DESEMPEÑO DE LOS ORGANISMOS POLICIALES

PNB

Cuando se habla del desempeño de los organismos de seguridad en Venezuela parece que solo puede hacerse alusión a su letalidad durante su actuación. Para el año 2016 los cuerpos de policía nacional tenían el 64% de los casos de letalidad a nivel nacional; y con las acciones junto con cuerpos regionales y locales, este porcentaje ascendió a 71%. En 2017 registró la cifra de 71%, y sumando las acciones junto con organismos de otras entidades territoriales llegó a 76% (Ávila y otros, 2019).

En términos reales, la PNB ocupa el segundo lugar como la institución más letal del sistema policial, al adjudicársele al menos un 30% de las muertes por intervención de la fuerza pública en el país entre 2016 y 2017. Esto se vincula con el protagonismo que viene tomando su división “FAES” luego de disminuir las acciones de las OLP (Ávila y otros, 2019).

Según los datos de PROVEA (2018) del total de operaciones ilegales practicadas por organismos policiales en 2018, 94,6% (631) fueron realizados por las FAES durante operativos que generaron abusos, ejecuciones extrajudiciales, hurtos, desalojo de viviendas y destrozos de propiedad privada, entre otros.

Policías estatales

Hay que señalar que 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. 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 (Ávila, 2019:58; Ávila, 2014:56).

Policía municipal

Para el año 2015 existían en Venezuela por lo menos 123 policías municipales (Romero, 2015). En la página web oficial del municipio Chacao, de octubre de 2017, la información disponible daba cuenta de la disminución en un 44% de los delitos cometidos en dicho municipio. En una semana disminuyeron los delitos de 70 a 39. De igual forma aumentaron las detenciones en ese mismo mes, sin especificar cantidades, motivaciones, ni los delitos supuestamente cometidos (Ávila y otros, 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 2017, 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, 2019:58).

CICPC

Siendo en esencia el CICPC un órgano de investigación, en cuanto a la categoría “casos concluidos” relacionada con los datos de delitos reportados, como lo muestra el Gráfico 7, en la mayor parte del período se observa una baja proporción de casos concluidos, los resultados más bajos se verificaron entre 1999 y 2001, con valores alrededor de 40% a partir de 2002, que aumentó de forma contundente 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 se nota que el porcentaje vuelve 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 datos más que a la totalidad de los delitos registrados, parecen referirse a metas burocráticas adaptadas a su necesidad y no al interés público (Ávila y otros, 2019).

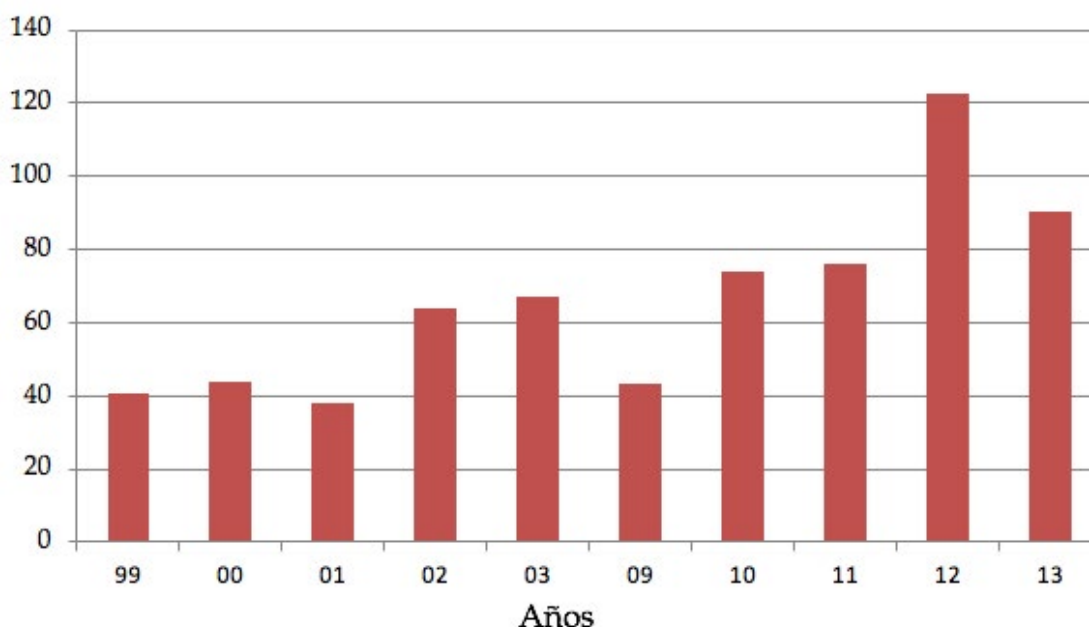


Gráfico 7. Venezuela 1999-2013: Casos Cerrados por el CICPC sobre total de Delitos Conocidos (%).
Fuente: INE hasta 2003. Anuario estadístico de Venezuela 2009-2013, Memoria y Cuenta MIJ. Cálculos propios.

El Gráfico 8 muestra la relación entre los recursos disponibles por el CICPC en el periodo 2009-2013 y los logros alcanzados por ese organismo, expresados en costo promedio por caso concluido.

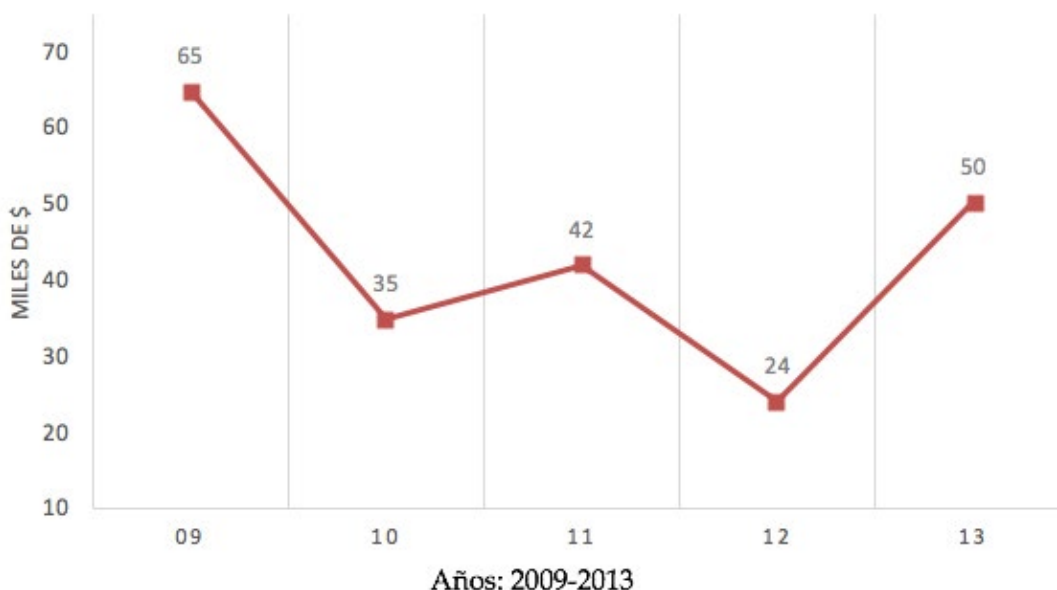


Gráfico 8. Venezuela 2009-2013: Costo promedio real por caso cerrado (Miles de Dólares).
Fuentes: ONAPRE: Ley de Presupuesto. Cálculos Propios. Casos cerrados: INE hasta 2003.
Anuario estadístico de Venezuela 2009-2013, Memoria y Cuenta MIJ. Cálculos propios.

Se observa 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 caída del presupuesto en términos reales durante esos años; por lo tanto, el resultado no debe interpretarse como un logro del cuerpo policial.

En cuanto a cifras de detenciones por parte del CICPC, en el Gráfico 9 se presenta la relación entre el número total de estos detenidos y el total de los delitos registrados por la misma institución discriminados por año⁴:

⁴ Se parte de la idea tradicional que debería haber al menos 1 detenido por cada delito reportado, así que si no hubiera impunidad, la relación debería dar cerca de 100. 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.

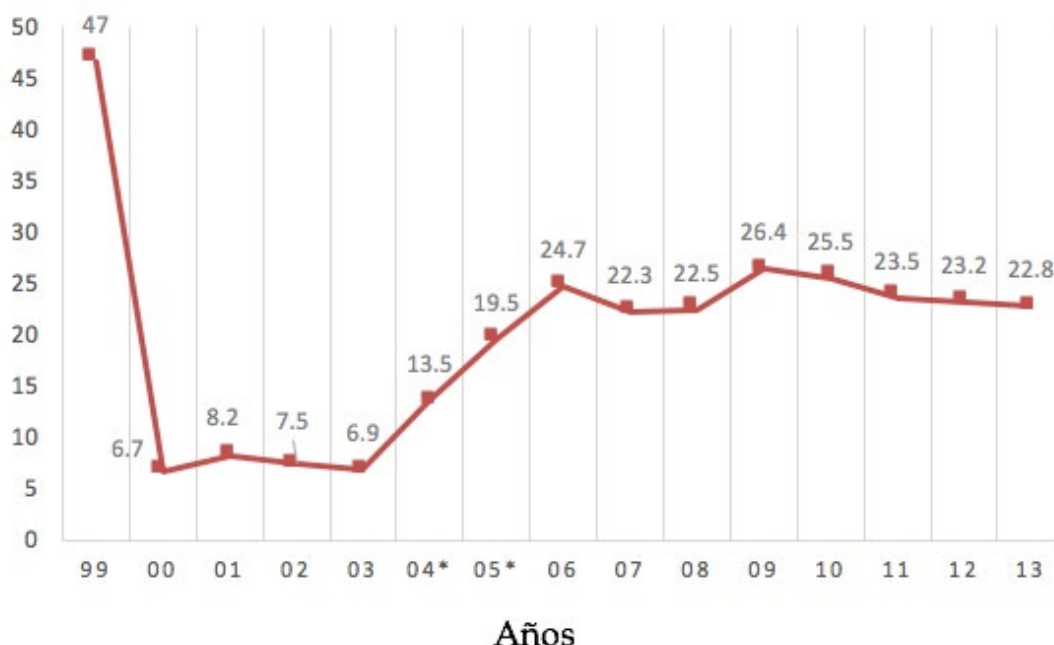


Gráfico 9. Venezuela 1999-2013: Detenidos sobre el total de Delitos Conocidos (%).
Fuentes: INE hasta 2002.
Provea, Anuario estadístico de Venezuela 2004-2009. Memoria y Cuenta MIJ 2010-2013. Cálculos propios.

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 hasta el final del período. Este ejercicio ratifica las interrogantes, inquietudes y fallas sobre 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 (Ávila y otros, 2019).

Briceño-León (Briceño-León et al, 2012:138) discute el problema de la impunidad en los homicidios tomando como datos de soporte, la serie conjunta de este delito y las detenciones asociadas entre los años 1998 y 2008. Los resultados se presentan en el gráfico 10. En 1998, al comienzo de la serie se contabilizaban 110 detenidos por cada 100 homicidios, pero para el año 2008 el número de detenidos por cada 100 homicidios había bajado a 9. Es decir que con toda seguridad la impunidad en los homicidios en el 2008 debió superar el 91%. Cuando se acumulan los datos para los 11 años considerados, se constatan cifras de impunidad verdaderamente asombrosas, en Venezuela se cometieron en esos 11 años, 107,044 homicidios, pero sólo se produjeron 21.555 arrestos, es decir quedaron impunes 85.489 homicidios según la fuente oficial. Hoy en día, no se cuenta con cifras oficiales que permitan repetir estos cálculos, pero no hay razones para pensar que la situación haya mejorado.



Gráfico 10. Venezuela 1998-2008: Homicidios, detenciones e impunidad. OVV.
Cálculos propios. Con datos de las dependencias operativas del CICPC.

En el año 2017 el CICPC fue nuevamente el organismo que acumuló la mayor cantidad de casos, con cifras similares al año 2016: 30% del total nacional y 41% si se toman en cuenta sus acciones conjuntas (Ávila, 2019:58).

GNB

En 2017 llamó la atención no solo la duplicación de los casos en los que se encuentra la FANB respecto al año anterior (de 23 fallecidos en 2016 pasan a 49 en 2017); este año además aparece la Dirección General de Contra Inteligencia Militar (DGCIM) en intervenciones que dejaron un total de 11 personas fallecidas, todas en acciones conjuntas que representan 11% de este tipo de operaciones llevadas a cabo por las FANB. Estos datos, son parte de los indicadores de la militarización de la seguridad ciudadana en el país (Ávila, 2019:60).

7 LETALIDAD DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

Los datos presentados sobre el desempeño de los cuerpos policiales, parecen dar cuenta más de sus actuaciones para cometer abusos y violaciones de derechos humanos que de cumplir con las funciones que normativamente les corresponde. De allí que lamentablemente hay que hablar de la letalidad policial como característica distintiva de los cuerpos policiales y que se ha acentuado en los últimos años.

Entre 2010 y 2017 se contabilizaron 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 (Ávila y otros, 2019).

Datos aportados por el OVV permiten discriminar entre homicidios y muertes por resistencia a la autoridad. En el gráfico 11 se presentan las tasas por 100.000 habitantes corregidas por emigración para ambos tipos de muertes violentas.

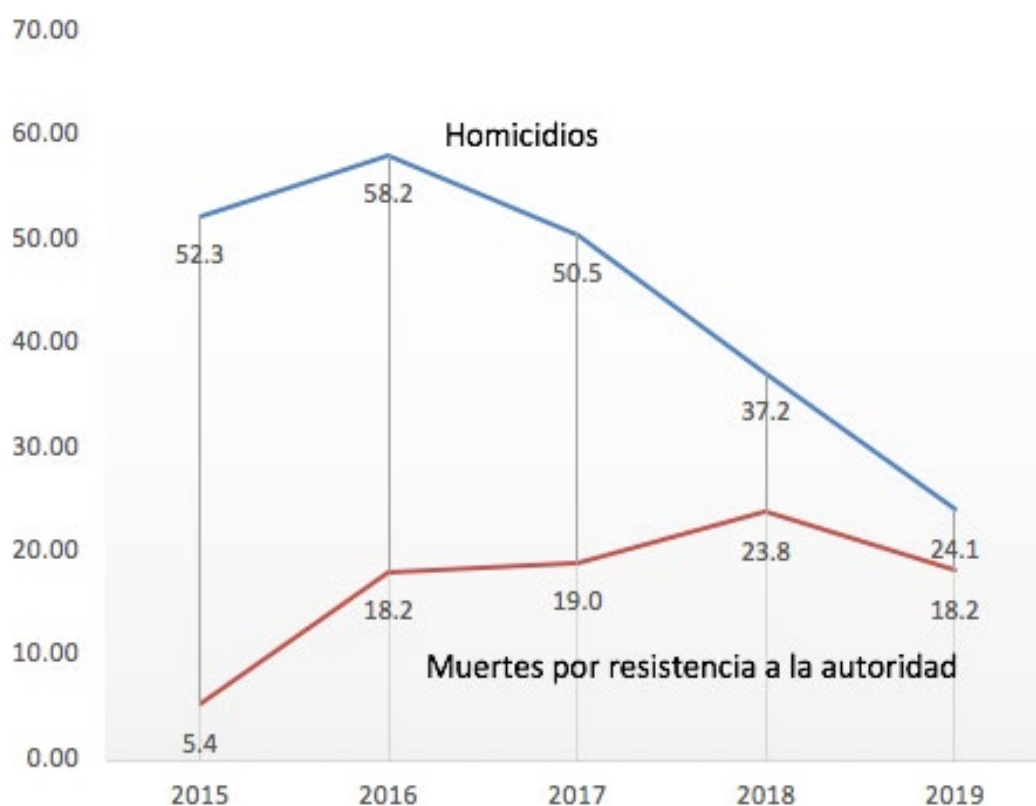


Gráfico 11. Venezuela 2015-2019: Tasas de homicidios y muertes por resistencia a la autoridad por 100.000 habitantes. Fuente: OVV. Cálculos Propios.

Se aprecia claramente la tendencia creciente en las muertes por resistencia a la autoridad que se incrementan en promedio en algo más de tres puntos por año. Este aumento sostenido contrasta con la disminución en los homicidios para terminar casi coincidiendo en el año 2019 (18 muertes por averiguación por cada 100.000 personas contra 24 homicidios por cada 100.000 habitantes).

Los patrones de cómo está sobreviniendo la letalidad policial en los últimos cinco años parecen estar cambiando. En el periodo 2015-2018 el CICPC, que ocupó siempre el primer lugar con casi la mitad de las muertes por resistencia a la autoridad, fue desplazado por la PNB en el año 2019 como responsable del 36% de los casos de resistencia a la autoridad. Otro cuerpo que muestra una tendencia creciente en ese periodo es la GNB que aumentó hasta un 8% en el 2019.

El caso de las policías estatales es un poco distinto. Estos cuerpos siempre ocuparon un segundo lugar en los casos de resistencia a la autoridad desde el 2015 al 2018, pero en 2019 pasan al tercer lugar después de la PNB y del CICPC. Las policías municipales igualan a la letalidad de la GNB quedando ambas por debajo de las policías estatales.

Estas cifras indican que las policías en Venezuela no cumplen con su principal función legal que es proteger los derechos y brindar seguridad a 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 no han sido ni eficaces, ni eficientes respecto al cumplimiento de sus funciones. La alta letalidad policial, el crecimiento acelerado de la institución policial y el déficit presupuestario, son una combinación peligrosa, en detrimento de los derechos humanos de la ciudadanía.

Tomando como referencia los datos presentados, queda la duda del sentido de proporcionalidad, necesidad, conveniencia u oportunidad en el uso de la fuerza por parte de los funcionarios policiales. Tratan a las personas como el enemigo, que es la lógica de las estrategias militares, consecuencia inevitable de la militarización de la seguridad ciudadana.

8 PERCEPCIÓN SOBRE EL TRABAJO DE LOS ORGANISMOS POLICIALES

Así como ha ido *in crescendo* la percepción de inseguridad en el país, la tendencia a la desconfianza y desaprobación de las personas hacia las instituciones del Sistema de Justicia y las Fuerzas Armadas también, ha ido en aumento, producto del comportamiento desproporcionado de los funcionarios y su secuela de víctimas. El informe del Latinobarómetro (2018) destaca que Venezuela registra la menor confianza en las Fuerzas Armadas con el 19%, y más baja es la confianza en la Policía con 12%, y solo el 18% confía en el Poder Judicial. Los datos proporcionados por la ENCOVI en sus cuatro ediciones permiten calcular que en promedio para el lapso 2014-2017, el 47% de los encuestados calificaba como malo y muy malo el trabajo realizado por la Policía en general y sólo un 10% lo consideraba bueno o muy bueno, es decir, por cada opinión favorable sobre el trabajo de la policía habían casi cinco personas que opinaban desfavorablemente sobre el trabajo de los cuerpos policiales. Estos datos se presentan de manera desagregada en el gráfico 12:

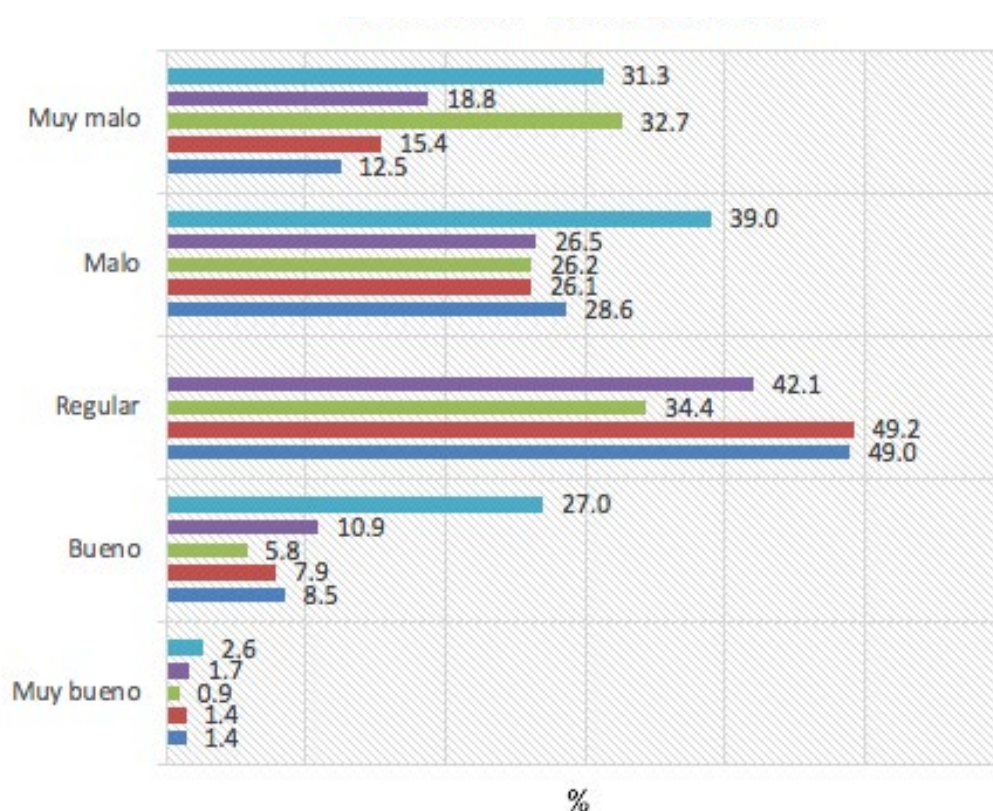


Gráfico 12. Venezuela 2014-2018: Opinión sobre el trabajo que realiza la policía (%).
Fuente: ENCOVI 2014-2018. Encuesta OVV, 2019 Cálculos Propios.

En el gráfico se incorporaron las respuestas dadas en la encuesta sobre letalidad policial del OVV del 2020. Para este último año se registró un 30% de opinión favorable contra un 70% de opinión desfavorable en relación al trabajo de la policía, porque no se incluyó la opción “Regular.”

9 OPERATIVOS DE SEGURIDAD EN LUGAR DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD

Desde inicios del siglo XXI el gobierno en Venezuela ha activado más de 20 planes, operativos o programas para combatir los altos índices de inseguridad y delincuencia que el país ha mantenido durante estas dos décadas.

Con el despliegue de esos planes, además de involucrar más a la GNB en actividades policiales, se pretendía dar la sensación de que se estaba haciendo algo para combatir la delincuencia, básicamente respondiendo a momentos políticos de cercanía de elecciones como las nacionales o parlamentarias, pero en lugar de seguridad se infundía temor ante las acciones desmesuradas de los funcionarios.

Entre los planes más sonados estuvieron el Plan de Seguridad del 2000 donde se involucra a la GNB en funciones de patrullaje y control policial. En el año 2006 se divulgó el Plan Estratégico Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, con el cual se perseguía la transformación de las policías. En el año 2008 se anuncia el Plan Caracas Segura donde reaparece la GNB en funciones de patrullaje, y el Plan Ruta Segura que establecía la presencia de un efectivo de la GNB en las unidades de transporte (PROVEA, 2012). En 2010 aparece el Dispositivo Bicentenario de Seguridad conocido como DIBISE, donde convergen varios cuerpos de seguridad para labores de patrullaje y control. En el año 2012 se realiza el lanzamiento de la Gran Misión Seguridad, reformada posteriormente como la Gran Misión A toda Vida. (PROVEA, 2012). En 2013, se profundiza la militarización de la seguridad ciudadana con el lanzamiento del Pan Patria Segura.

En 2015 se anunció el nuevo operativo militarizado denominado Operación de Liberación y Protección del Pueblo (OLP), desplegado en un barrio caraqueño conocido como la Cota 905, donde murieron 14 personas y más de 200 fueron detenidas por la GNB. Con esta iniciativa se hace evidente la militarización de la PNB (Paz Activa, 2018). En abril de 2016 se crean las Fuerzas de Acciones Especiales (FAES), definido como un comando de la PNB, para combatir la inseguridad y actuar “contra el crimen y el terrorismo”. En enero de 2017 se lanza un nuevo plan para el periodo 2017-2021 dentro de la Campaña Carabobo 2021, la cual pretende la renovación de la seguridad ciudadana, la instalación de los cuadrantes de paz, la aplicación del Sistema de Inteligencia Popular (SP3), y la activación de la Operación de Liberación Humanista del Pueblo (OLHP) y justicia social.

Ante tanta dispersión de operativos, programas y planes para contrarrestar los índices de inseguridad, la pregunta obligada es cuán eficaz ha sido el servicio de policía en la reducción de la violencia y la inseguridad. La actuación policial y militar en el marco de operativos de seguridad ciudadana ha tenido poco impacto en el control de la delincuencia, mas no en el aumento de número de muertes en manos de organismos de seguridad, de violación de derechos humanos, debido al uso desproporcionado de la fuerza por parte de los organismos policiales.

Ninguno de los planes puestos en práctica abordó la esencia del problema delictivo, se sucedieron de manera descoordinada, se emplearon ineficientemente recursos al invertirlos en acciones aisladas y se aprovecharon con fines de proselitismo político, todo ello al margen de un plan nacional de seguridad en el marco de una política pública de seguridad ciudadana consensuada y dirigida a la solución del problema empleando los mejores recursos especializados con los que cuenta el país.

Conclusiones

1. El objetivo de este informe es presentar un diagnóstico general del Servicio de Policía ven1. Desde el punto de vista jurídico-penal, el sistema penal en Venezuela está conformado por 147 cuerpos policiales preventivos en sus niveles nacional, estatal y municipal, junto con el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), el Ministerio Público como ente rector, los tribunales penales y el sub sistema penitenciario.
2. En la normativa venezolana está claramente establecido el carácter fundamentalmente civil y preventivo del servicio de policía. Su objetivo es proteger los derechos humanos y libertades de la ciudadanía, así como controlar y prevenir los delitos. La función de investigación penal es competencia del CICPC bajo la dirección del Ministerio Público.
3. La CONAREPOL fue una iniciativa interinstitucional creada en el año 2006 para el diseño de un modelo policial basado en el respeto a los derechos humanos, la profesionalización de los funcionarios y un mayor control en la gestión policial, pero que no ha sido implementado hasta el presente.
4. El Sistema Integrado de Policía, resultado de la propuesta de la CONAREPOL está compuesto 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.
5. La PNB, al igual que las policías estatales y municipales son órganos de seguridad ciudadana; de carácter civil, público, permanente, profesional y organizado y tiene funciones de orientación preventiva y control del delito. El CICPCP, aunque en esencia es un ente de investigación penal, está contemplado en la CRBV también como un organismo de seguridad ciudadana. La GNB por su parte, a pesar de ser un componente de la FANB, ha venido ejerciendo funciones de policía nacional desde el año 1999.
6. Los cambios en la normativa realizados en el año 2012 en base a la reforma del COPP y a la promulgación de la LOSPI, le otorgaron más autonomía y discrecionalidad al CICPC, menoscabando la autoridad del Ministerio Público en esta materia. Tal situación ha propiciado una mayor injerencia del Poder Ejecutivo en el sistema de justicia y en la autonomía de las investigaciones.
7. El incumplimiento de la normativa que regula la emisión de información oportuna, veraz e imparcial sobre el desempeño de los organismos policiales, y la obligación de los organismos policiales a informar de su desempeño a la ciudadanía, impide el conocimiento real de la actuación de los organismos policiales.
8. El proceso de militarización de la seguridad ciudadana producto del incremento del protagonismo de organismos militares en labores policiales ha ido en ascenso, bien por la emisión de normas, por el nombramiento de militares en cargos ocupados por civiles, o por la implementación de planes u operativos con una lógica de guerra, que asume al contrario como el enemigo, que hay que liquidar.

9. Los recursos financieros que se asignaron al CICPC y la PNB en el periodo 2001-2016 han caído de forma importante en términos reales y la mayor parte de ellos se destina a gastos de personal, dificultándose la atención al equipamiento y los gastos administrativos necesarios para cumplir con sus funciones de investigación y seguridad ciudadana respectivamente.
10. La evolución de la policía, después de la reforma policial, fue de un crecimiento acelerado de funcionarios en un 53% entre el 2006 y el 2017, ubicando el encuadramiento policial por encima de los estándares internacionales. Y no cumplen con requisitos mínimos de selección, ni capacitación, supervisión y control eficiente del personal.
11. Ese crecimiento no ha respondido a requerimientos mínimos de personal calificado tanto para el ejercicio de funciones operativas como de supervisión, aunado a la disminución de presupuesto, que ha mermado las condiciones laborales del personal dando pie a la realización de actos ilícitos de corrupción.
12. Las cifras de actuaciones y muertes en manos de funcionarios policiales en el país dan cuenta de la violación de derechos humanos, por la letalidad y violencia, aumentando con ello la desconfianza de la población hacia la policía y las instituciones del sistema de justicia.
13. La victimización promedio de familiares, reportada en encuestas entre 2014 y 2018, es aproximadamente del 23%, lo que apunta a una cifra de delitos considerablemente superior a la conocida por los organismos policiales durante el mismo periodo.
14. Las personas confían más en la protección que le brindan sus vecinos que la que le proporciona la policía.
15. La percepción del trabajo de la policía es considerado malo o muy malo por la mayoría de los encuestados y esta percepción en lugar de disminuir con el tiempo, se ha mantenido constante alrededor de un 70% en los últimos cinco años.

Referencias

- 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. 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.
- 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. (2019) 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. González, L., González, E. y Jiménez, C. (2019). Visión panorámica del sistema policial en Venezuela (2000-2018). Caracas: Acceso a la Justicia.
- Briceño-León, R., Ávila, O. y Camardiel, A. (2012). "La impunidad como causa de la violencia homicida." En R. Briceño-León, O. Ávila y A. Camardiel (Comps). Violencia e Institucionalidad. (pp.129-147). Caracas: Editorial Alfa.
- ENCOVI (2014-2018) Encuesta de Condiciones de Vida, Porcentaje de no denuncia de los delitos experimentados por las víctimas en los últimos 12 meses Caracas. (Tomado de <https://encovi.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ucv-ucab-usb-encovi-seguridad-2017.pdf>)
- 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.
- Ministerio de Interior Justicia y Paz (2010-2016) Memoria y cuenta 2009-2015. Venezuela.
- Ministerio Público (2007-2017) Informes Anuales 2006-2016. Venezuela.
- Oficina Internacional de Migraciones (OIM). (2019, Diciembre). Tendencias Migratorias de las Américas. [Transcripción en línea]. Disponible: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela_ES_Diciembre_2019_v02_baja.pdf
- Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) (2000-2016) Leyes de Presupuesto 2000-2016.
- OVV (2016) ¿Descontando muertos? Venezuela: Disponible en: <http://observatoriodeviolencia.org.ve/descontando-muertos-el-ovv-responde/> (Consulta del 18-5-2019).

- OVV (2019) Informe del año 2019. Venezuela: Disponible en: Observatorio Venezolano de Violencia <http://observatoriodeviolencia.org.ve/news/informe-anual-de-violencia-2019/>)
- OVV (2020) Encuesta sobre Violencia y Letalidad Policial. Caracas
- Paz Activa (2018) Inventario de las propuestas de seguridad ciudadana en Venezuela (1990-2017), Caracas (Disponible en: <http://pazactiva.org.ve/wp-content/uploads/2018/08/Documento-Completo.pdf>)
- Pérez, F (1972) La Policía Judicial. Instituto de Estudios Jurídicos del Colegio de Abogados del estado Carabobo. Venezuela.
- 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.
- PROVEA (2018) Informe 2108 Derecho a la Integridad Personas. Situación de los Derechos Humanos en Venezuela
- República Bolivariana de Venezuela (2000) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. G.O.E. N° 5.453 del 24 de marzo de 2000.
- República Bolivariana de Venezuela (2001) Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana. G.O. N° 37.318.
- República Bolivariana de Venezuela (2007) Ley Orgánica del Ministerio Público. G.O. N° 38.647.
- 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 del Sistema de Justicia. G.O. 39.276
- 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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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.
- 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).
- Reverol, N. (26-11-2018) Ministro Néstor Reverol ofreció balance anual de indicadores de seguridad ciudadana. Disponible en: <http://www.minci.gob.ve/ministro-nestor-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/BdNyMWLnIIS/> (Consultas del 18-5-2019).
- 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

