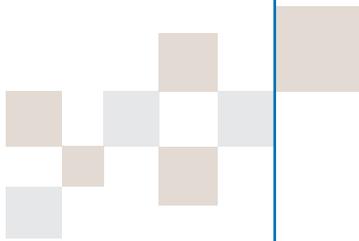


¿Qué pasó con la reforma policial en Venezuela?

Preguntas y respuestas básicas sobre el proceso en su etapa púber

Keymer Ávila

- Desde la independencia, en Venezuela no había una visión nacional ni una política unificada para las policías; había gran dispersión normativa; la heterogeneidad, grandes asimetrías y falta de coordinación eran la regla. La situación laboral y social de los funcionarios era precaria.
- Toda esta complejidad fue asumida en 2006, cuando se creó la Comisión Nacional para la Reforma Policial, 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.
- En el plano del deber ser, el impacto es positivo 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.
- En el de la realidad, el modelo no se ha implementado y lo que ha hecho el poder político es una *contrarreforma*, es decir, hacer lo contrario de lo que se predica en el modelo.
- En consecuencia, las policías en Venezuela no cumplen con su principal finalidad legal: proteger los derechos de la ciudadanía. Han aumentado la violencia delictiva, las muertes en manos de las fuerzas de seguridad y la desconfianza hacia la policía y el sistema judicial. En este sentido, el proceso de reforma respecto a sus funciones manifiestas no ha sido ni eficaz ni eficiente. Frente a esta situación, se requiere, además de acompañamientos en los procesos de diagnóstico y diseño de las propuestas, hacer seguimiento y apoyar los procesos de implementación.
- También es necesario generar consensos, confianza, participación de los involucrados, así como de la ciudadanía; defender el núcleo de la reforma que está plasmado en la ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, protegerla del gobierno y de la oposición.
- Además es importante afianzar el carácter civil de las policías y hacer realidad su desmilitarización, que la policía se convenza de que la reforma le beneficia, fortalecer el rol y la independencia del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y el poder judicial, así como asegurar el control ciudadano sobre las fuerzas de seguridad del estado.



Contenido

Evaluación de los procesos de reforma policial en Venezuela	3
La Comisión Nacional para la Reforma Policial.....	4
Principales resultados	4
Cumplimiento e incumplimiento de la policía con sus funciones	
de acuerdo con la ley	7
La militarización del servicio de policía.....	7
Los homicidios y la violencia delictiva	8
Las muertes en manos de las fuerzas de seguridad del estado.....	8
Mecanismos de control del comportamiento policial en funcionamiento	10
Principales obstáculos para avanzar en la reforma policial.....	12
Los actores políticos y la polarización	12
La falta de continuidad en las políticas públicas y de una visión institucional del estado	13
La hegemonía de las políticas duras de seguridad ciudadana.....	13
La expansión militarista sobre la seguridad ciudadana	13
¿Qué falta por hacer?	13
Referencias	14
Páginas web	18





En estas líneas se dará respuesta a seis interrogantes sobre el caso venezolano hechos por el grupo de estudio sobre seguridad de la Friedrich-Ebert-Stiftung¹.

Antes de entrar en materia es necesario tener una panorámica del sistema penal venezolano. Tradicionalmente, cuando se estudian las instituciones que conforman el 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, etcétera (Bergalli, 2003; Zaffaroni, 1998). En Venezuela, si se parte de un enfoque jurídico-penal, las instituciones que conforman el sistema serían: las policías preventivas, en tres niveles político-territoriales: ciento veintitrés municipales², veintitrés estatales y una nacional³, para tener un total de ciento cuarenta y siete cuerpos de esta naturaleza (Romero, 2015; Coordinación de Evaluación del Consejo General de Policía, 2012); un cuerpo especializado en la investigación de delitos, llamado Cuerpo de Investigaciones Penales, Científicas y Criminalísticas; el Ministerio Público, director de la investigación y titular de la acción penal; los tribunales penales; y el subsistema penitenciario (Ávila, 2014).

Estas líneas estarán enfocadas solo sobre las policías de carácter preventivo, uniformadas y ostensivas.

- 1 La presente es la versión escrita y revisada de la ponencia presentada en el Taller internacional sobre reforma policial, organizado por la Friedrich-Ebert-Stiftung y que se celebrara en Ciudad de México el 12 y 13 de abril de 2018.
- 2 Venezuela tiene trescientos treinta y cinco municipios, no todos requieren o pueden tener una policía municipal, ya sea por su poca extensión territorial (la policía estatal o nacional puede prestar el servicio allí sin necesidad de crear una policía más) o por razones presupuestarias: no tienen como crear y mantener una policía de calidad.
- 3 Se está dejando por fuera a la Guardia Nacional Bolivariana, por ser un componente de la Fuerza Armada Nacional, 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 en 2009, la Guardia no ha dejado de ejercer de facto estas labores, una muestra de las tensiones y contradicciones en esta materia.

Evaluación de los procesos de reforma policial en Venezuela

Para evaluarlos habría que empezar por sus antecedentes, su contexto y su devenir, lo cual excede los límites de este trabajo y dejaría sin responder varias de las preguntas planteadas. Por ello, en esta primera parte se tratará, primordialmente, de hacer una síntesis del proceso de reforma policial.

Desde su independencia, en Venezuela no existía una visión nacional y de una política unificada para las policías en el país⁴. 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, 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 2006, cuando el 10 de abril –poco después de los casos Faddoul, Kennedy y Sindoni, que conmovieron a la opinión pública y en los que estaban implicados funcionarios policiales– el Ministerio de Interior y Justicia creó 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 (Ávila y Gabaldón, 2017; Antillano, 2014, 2010a; Gabaldón, 2013, 2009; Ávila, 2012; Rosales, 2012).

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



La Comisión Nacional para la Reforma Policial

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; y 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 nacional⁵ 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.

Por más de nueve meses se debatió 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 Comisión Nacional para la Reforma Policial 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 es 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, 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, la Policía Nacional Bolivariana y el Consejo General de Policía (Ávila y Gabaldón, 2017: 30).

La ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, 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) la designación de un órgano rector del servicio de Policía; 4) la homogeneización de los diversos cuerpos de policía.

El impacto es positivo 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. Esto podemos ubicarlo en el plano del deber ser, en el cual el impacto 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, lo cual tiene unas consecuencias claramente negativas, que se ejemplificarán más adelante.

Principales resultados

El primero y más importante, del que ya se ha hecho mención, es *el modelo de policía diseñado*, una policía cuyo objetivo es el respeto de los derechos humanos, de carácter civil y profesional. No solo tie-

5 Por medio de diversas estrategias: consulta abierta a la ciudadanía en general, en la que participaron más de 57.000 personas, grupos vulnerables, especialistas mediante mesas técnicas y talleres con expertos nacionales e internacionales (Achkar y Riveros, 2007).



ne un modelo de lo que debe ser la policía, sino que, además, dejó el precedente de una forma de elaboración de la política pública en esta materia, basada en investigación y en la consulta previa, que parte del conocimiento informado para la toma de decisiones (Gabaldón, 2013).

Se diseñaron algunos *espacios institucionales* que antes no existían y que pudieran ser de utilidad para la implementación de este modelo: 1) la idea de un órgano rector en materia policial; 2) un órgano asesor encargado de diseñar y planificar las políticas en materia policial: Consejo General de Policía; 3) viceministerios especializados en estas áreas: para las Policías Preventivas y para el Órgano de Investigaciones; 4) la Universidad Experimental de la Seguridad en la que se hizo una gran inversión, en especial en infraestructura.

Otro resultado que se debe analizar es la *hipertrofia policial*⁶, como se denomina el crecimiento acelerado y desmedido de esta institución (gráfico 1). 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 2006, a partir del proceso llevado a cabo por la Comisión Nacional para la Reforma Policial, el número de las policías preventivas, en los tres niveles político-territoriales, se ha incrementado considerablemente. Los estándares internacionales de tasa de encuadramiento policial sugieren un promedio que va entre los trescientos y cuatrocientos funcionarios por cada 100.000 habitantes, Venezuela ya desde 2006 estaba muy por encima de este promedio: 429⁷ policías por 100.000 habitantes (gráfico 2) (Antillano y Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV, 2007; Antillano, 2014).

6 Este punto fue tomado de Ávila, 2016: 30-31.

7 En esta tasa se incluyen la Guardia Nacional, el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas y el Cuerpo de Vigilantes de Tránsito Terrestre.

Así, se pasó de un total de 114.463 funcionarios policiales en 2006 (Sanjuán, 2012) a más de 140.000 para mediados de 2015 (gráfico 1) (Bernal, 2015)⁸. Esto significa que el pie de fuerza policial tuvo un crecimiento aproximado de 22,3% en ese lapso, incrementándose la tasa de encuadramiento policial 28 puntos más, para llegar a 457 policías por 100.000 habitantes, 107 puntos por encima del estándar internacional. En 2006 había ciento veintitrés⁹ policías uniformadas estatales y municipales, para 2015 ese número había ascendido a ciento cuarenta y siete: incremento de 19%. El caso de la Policía Nacional Bolivariana (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, 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 algunas de las posibles consecuencias de este incremento abrupto del número de policías en el país.

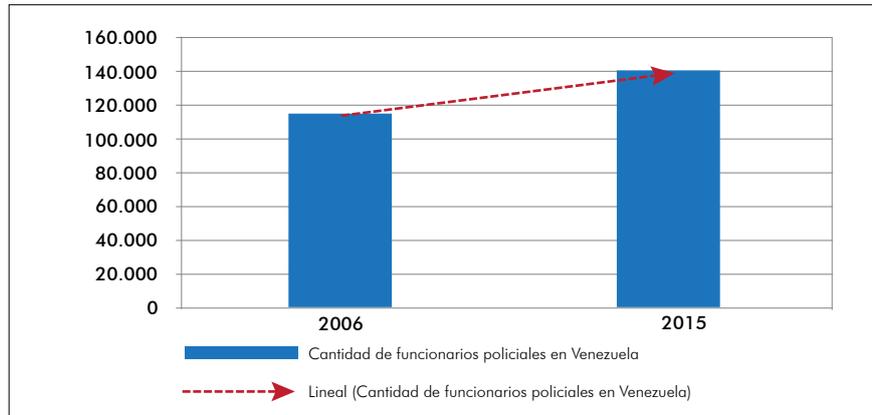
Finalmente, se tiene todo el *bloque normativo* que recoge el modelo, conformado por la ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (la ley base), la ley del estatuto de la función policial (de 2009), así como las distintas normas de carácter sublegal conformadas por unas treinta y cuatro resoluciones y veinticinco manuales de procedimiento (Ávila y Gabaldón, 2017: 30).

8 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 Guardia Nacional Bolivariana, por tanto, las cantidades y los promedios de incremento presentados son solo aproximaciones que posiblemente estén por debajo de las cifras reales.

9 Antillano y Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV (2007), Gabaldón (2013). En 2003 había solo 92 (Brown, 2003).

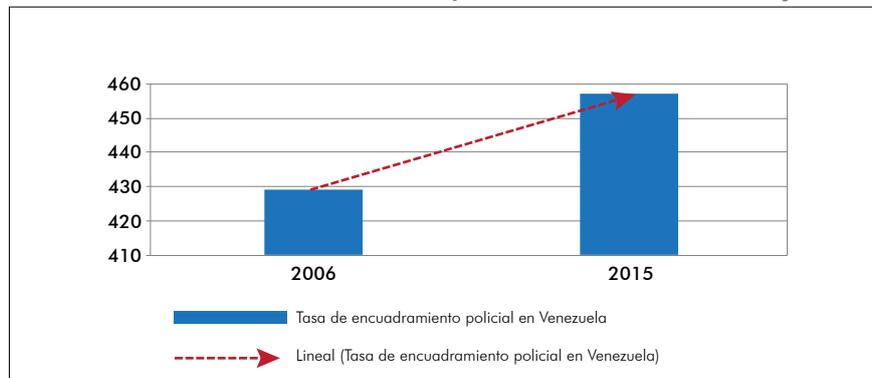


Gráfico 1. Cantidad de funcionarios policiales en Venezuela, 2006 y 2015



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Tasa de encuadramiento policial en Venezuela, 2006 y 2015



Fuente: elaboración propia.

Así entonces, en términos de diagnóstico, diseño, creación y construcción normativa se han dado grandes avances, que podrían considerarse como resultados positivos. Sin embargo, como ya se ha dicho, esto no se aplica¹⁰, y genera en la realidad resultados concretos negativos, por cuanto lo que existe de facto es una contrarreforma. Los responsables de la implementación de estas normativas son los principales actores que las infringen. De esta manera, las consecuencias de la no implementación del nuevo modelo, junto a la violación del mismo (la contrarreforma), son –irónicamente– adjudicadas al fracaso del modelo y de la ley. Así los actores que deben aplicar estas normas evaden su responsabilidad. No

se trata de un problema legislativo¹¹, es un problema principalmente político e institucional, y, de manera subsidiaria, gerencial. El nuevo modelo plasmado en la ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana no se implementó, en cuanto a institucionalización de prácticas, administración, seguimiento, así como en la aplicación adecuada de protocolos y procedimientos (Ávila y Gabaldón, 2017).

Paradójicamente, esta contrarreforma se oculta detrás del nuevo modelo y de este bloque normativo que no se aplica. Ambos sirven para ser exhibidos

10 Esto parece ser un síntoma latinoamericano de al menos las últimas tres décadas, “se asumen disposiciones normativas de avanzada aunque los mecanismos de imposición son claramente débiles” (Vogler, 2003: 41).

11 Venezuela tiene una Constitución muy avanzada en materia de derechos humanos, tanto de los civiles y políticos, como de los sociales. Además, la mayor parte de la legislación policial diseñada a partir de 2009 es, en ocasiones, mucho más progresista y detallada que la legislación internacional.



en momentos de crisis de la policía, la maquillan, la relegitiman política, social y mediáticamente. Su uso meramente declarativo invisibiliza prácticas rutinarias de la policía que terminan por convertirse en aún más peligrosas y dañinas (Antillano, 2010a: 13). En términos de la sociología de Merton (1949), podría decirse que la Comisión Nacional para la Reforma Policial y todo el proceso de reforma policial iniciado en 2006 cumplió una función manifiesta de diseñar un nuevo modelo policial, dignificar el servicio, hacerlo congruente con la protección de derechos humanos y el discurso progresista. Sus funciones latentes son varias, la más importante fue encubrir lo que ocurría en la realidad y darle oxígeno al aparato policial y profundizar en la realidad la lógica militar y autoritaria.

Desde esta última perspectiva se describirán cuáles son los “otros resultados” de este proceso de reforma que a su vez tiene que ver con la tercera pregunta que se nos plantea.

Cumplimiento e incumplimiento de la policía con sus funciones de acuerdo con la ley

Posiblemente la pregunta inicial que deba hacerse es, ¿en qué país la policía cumple fielmente con la ley? Esto es una aspiración desde el surgimiento de esta institución a finales del siglo dieciocho. Ya Foucault (2005) distinguía claramente las diferencias entre el discurso y la racionalidad jurídica del ejercicio real del poder: las policías se encuentran en esta última dimensión. Esto puede verificarse en la realidad por medio de trabajos etnográficos que demuestran que “la actividad policial parece tener que ver poco con la ley, (...) las situaciones vinculadas con delitos o aquellas que desembocan en algún tipo de adjudicación formal, son excepcionales” (Antillano, 2011: 76).

El bloque normativo establece que *el servicio de policía es de carácter civil* (artículo 6° ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y 332 de la Constitución de la Repúbli-

ca Bolivariana de Venezuela) y predominantemente preventivo (artículo 5° ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana). Su finalidad es cumplir con la garantía de asegurar los derechos de la ciudadanía¹², es decir: 1) proteger los derechos humanos y las libertades públicas: artículos 3°, 4° y 8° de la ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, cuya base constitucional se encontraría en el artículo 55 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; 2) controlar y prevenir la comisión de delitos: artículos 5° y 16 de la ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana. Les otorgan también muchas funciones, pero todas derivan de estas dos finalidades¹³.

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

La militarización del servicio de policía

La militarización de las policías y de la seguridad ciudadana es una tradición en el país, al menos desde 1937, año en el que la Guardia Nacional ejerce de facto labores de policía nacional. Esta corporación tuvo un papel importante desde hace décadas para impedir la creación de una policía nacional de carácter civil, y actualmente es uno de los actores protagónicos de la contrarreforma. Si observamos las dos últimas décadas, destaca el hecho que de los últimos quince ministros de Interior, doce (80%) han sido

12 Lo cual es congruente con el enfoque de “seguridad de los derechos” de Baratta (2001), el que se encuentra plasmado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (Ávila, 2015).

13 Apoyar el cumplimiento de las decisiones de la autoridad competente; controlar y vigilar las vías de circulación y el tránsito: artículo 37 de la ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y en la disposición transitoria cuarta, numeral 9° de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; facilitar la resolución de conflictos mediante el diálogo, la mediación y la conciliación: tarea muy vinculada al carácter preventivo del nuevo modelo policial.



militares; sin embargo, ese no puede ser el único o principal indicador.

La lógica de la militarización no solo se reduce al ejercicio de los militares en determinadas áreas, que en el país trasciende al asunto de la seguridad para abarcar la generalidad de la política, como la alimentación, las empresas del estado, etcétera; por militarización deben comprenderse también la cultura, las prácticas y las lógicas bélicas internalizadas y llevadas a cabo por los funcionarios públicos en general, y, en el caso que nos ocupa, en especial por los cuerpos de seguridad del estado. Esto se expresa, por ejemplo, en operativos policiales militarizados e intervenciones espasmódicas como Caracas segura (2008), el Dispositivo bicentenario de seguridad (Dibise) (2010), el Madrugonazo al hampa (2011), Patria segura (2013) o las Operaciones de liberación del pueblo (OLP) (2015), que son la antítesis del modelo policial propuesto por la Comisión Nacional para la Reforma Policial y plasmado en el bloque normativo al que se ha hecho referencia. Esto trae como consecuencia altos costos en vidas humanas, como se verá más adelante.

Después de la muerte del presidente Chávez en marzo de 2013, el discurso gubernamental cambió a uno de tipo más punitivo y el enfoque de seguridad ciudadana se torna más agresivo y militar, marcando así también una nueva etapa en la que la contrarreforma se hace más evidente, ya no se oculta, por el contrario se exhibe y promociona¹⁴ (Ávila, 2017a;

Gabaldón, 2016; Antillano, 2014). Todo lo anterior viola claramente el carácter civil de la policía en Venezuela.

Los homicidios y la violencia delictiva¹⁵

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 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 100.000 habitantes (gráfico 3) (Ministerio Público, 2017). Según información oficial, en 2017 la tasa disminuyó unos 8 puntos; no obstante, esta disminución coyuntural no afecta la tendencia general hacia el incremento de estos casos (Ávila, 2018a).

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,

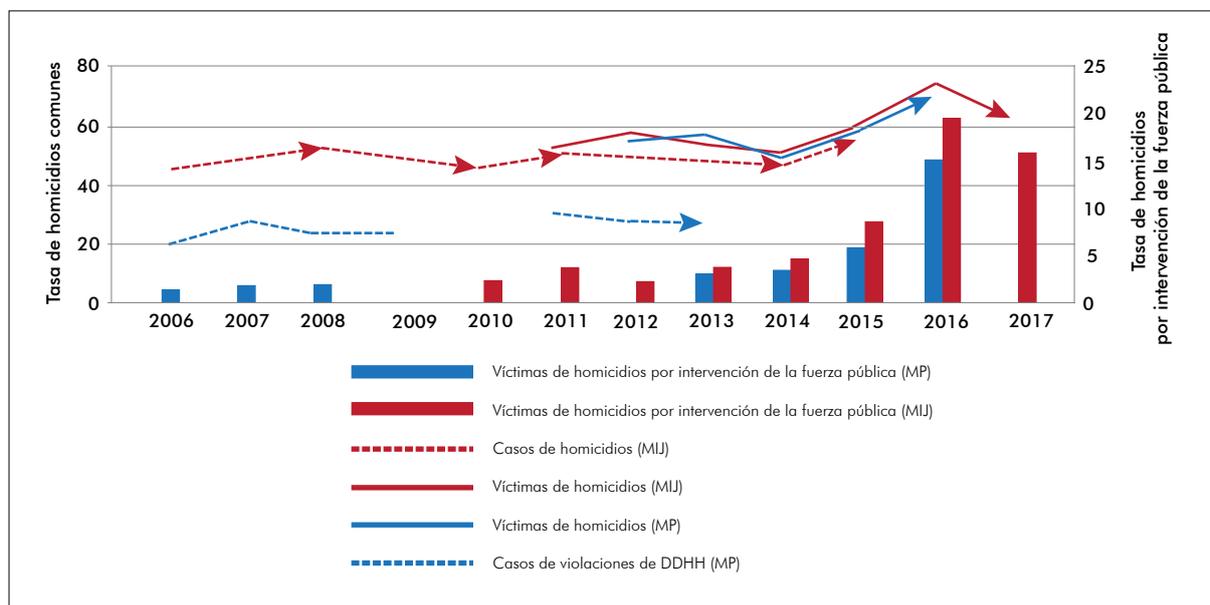
14 A partir de 2014 la contrarreforma comienza a expresarse también legalmente, por medio de una serie de normas y reformas legislativas que apuntan hacia la militarización de áreas propias de la seguridad ciudadana. Por ejemplo: 1) la creación de la "Fuerza de Choque" mediante resolución 006574 del Ministerio de la Defensa cuyas atribuciones no son claras; 2) las reformas de la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y de la ley orgánica de seguridad de la nación publicadas en noviembre de 2014. Esta última tuvo como objetivo principal incluir el artículo 59 que crea el "Sistema de protección para la paz", que en parte se desarrolla posteriormente en el decreto presidencial 1.471, que confunde conceptos y fusiona ámbitos civiles y militares, seguridad ciudadana con seguridad de la nación, política de defensa nacional con política criminal, fenómenos delictivos con amenazas externas a la seguridad de la nación, partici-

pación ciudadana en la elaboración de la política pública con acciones policiales y militares ejercidas por la propia comunidad, policializando así a la sociedad y al estado, a la vez que militariza a las policías (Ávila, 2015: 500-501)

15 Es de advertir que evaluar a la policía por los índices delictivos significaría juzgarla por fenómenos que en su mayor parte están fuera de su control. Por otra parte, el registro de los delitos es en sí mismo toda una dimensión problemática y cuestionable. Además, la prestación del servicio de policía trasciende en mucho a 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, 2010a, 2010b, 2011; Ávila, 2018a). 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).



Gráfico 3. Tasa de homicidios por 100.000 por intervención de la fuerza pública (casos y víctimas) y homicidios comunes (casos y víctimas) MP-MIJ, 2006-2017



Fuente: elaboración, sistematización, procesamiento, cálculos y actualización propia con datos del Ministerio de Interior y Justicia (MIJ) (2010-2017) y del Ministerio Público (MP) (2006-2016), complementado con las bases de datos de Ávila, 2017b, 2018a, 2018b. Las tasas se calcularon con información del Instituto Nacional de Estadística (INE).

así como en las no oficiales, la tendencia general durante los últimos años es a un incremento claro y acelerado de las muertes en manos de las fuerzas de seguridad del estado (gráfico 3). No solo en número de casos, sino en el porcentaje que estas muertes ocupan dentro del total de homicidios en el país, que para el año 2017 alcanzaron el 26% de los mismos. Lo que desde cualquier perspectiva es 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, 2017; Ávila, 2017a, 2018a). Contribuyendo en consecuencia a la perpetuación de un ciclo de violencia estructural en el que la violencia institucional y la violencia delictiva se retroalimentan entre sí, en detrimento de los derechos de las personas, siendo mayormente victimizados los más humildes (Ávila, 2017a: 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 con-

gruente con los hallazgos de nuestra investigación sobre policías víctimas de homicidio: 1) más del 70% no se encontraba en ejercicio de sus funciones; 2) apenas 7% de los casos se trató de un enfrentamiento (Ávila, 2016). Es decir que los casos de enfrentamientos son excepcionales y la mayoría de los mismos resultan ser ejecuciones extrajudiciales. Esto es un indicador negativo sobre el carácter preventivo de las policías y de su rol como agencias violadoras de derechos fundamentales¹⁶.

Por lo tanto, la respuesta a la pregunta es negativa: las policías en Venezuela no cumplen con su principal finalidad legal que es proteger los derechos de la ciudadanía. Ha aumentado la violencia delictiva,

¹⁶ 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, próxima a publicarse, se han obtenido los siguientes indicadores: por cada funcionario fallecido en el contexto de operativos policiales mueren ciento veintidós civiles; por cada funcionario herido mueren veinte civiles; por cada civil herido por intervención de la fuerza pública fallecen otros treinta y cinco. Esto indica claramente que hay un uso desproporcionado de la fuerza (Ávila, 2018b).



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, el proceso de reforma respecto a sus funciones manifiestas no ha sido ni eficaz, por no cumplir con sus cometidos, ni eficiente, por los altos costos en vidas humanas con resultados socialmente dañinos (Antillano, 2010a, 2010b; Cano, 2010)¹⁷.

Mecanismos de control del comportamiento policial en funcionamiento

Una de las áreas en la que hay mayores niveles de opacidad de la información es la vinculada con los mecanismos de control sobre la misma institución policial, en la que se encuentra un alto hermetismo y confidencialidad (Malarino, 2003; López-Portillo y Martínez, 2010; Gabaldón, 2011).

Los diagnósticos elaborados sobre las normas existentes anteriores a la reforma coincidían en señalarlas como difusas, dispersas y a su vez violatorias de los derechos de los propios funcionarios, ya que se prestaban para el uso arbitrario y discrecional de sus superiores jerárquicos. Los espacios donde esta normativa se aplicaba, tanto en términos de supervisión directa como en materia disciplinaria, eran superficiales, informales, precarios y poco eficaces, fáciles de eludir y manipular, lo que garantizaba la impunidad de las infracciones cometidas. En los pocos casos que operaban parecían estar más centrados en casos individuales y en una constatación de la autoridad del jefe, más que en una perspectiva institucional de aprendizaje. Antes de la reforma, 42% de los cuerpos policiales no tenían departamentos de inspectoría o asuntos internos, por lo que esa labor

solía depender de los departamentos de recursos humanos: 53%¹⁸.

El debate sobre la rendición de cuentas y los controles hacia la policía es de reciente data y en Venezuela comenzó tímidamente apenas hace doce años (Antillano, 2010a). Hay un consenso internacional en que la forma más eficaz de control de la policía es un complemento entre controles externos e internos (López-Portillo y Martínez, 2010; Antillano, 2010b; Gabaldón, 2011, 2013, 2016). Antes del proceso de reformas de 2006, las policías apostaron por la primacía de los controles internos (inspectorías u oficinas de asuntos internos) como instancia exclusiva de rendición de cuentas sobre conductas desviadas de los funcionarios, consideradas individualmente. Con el proceso se trató de posicionar adicionalmente mecanismos externos como comités ciudadanos, aunque ya antes con la nueva Constitución también se habían abierto espacios para la Defensoría del Pueblo (Antillano, 2010a).

La ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana contempla de manera general ambos tipos de control (artículos 77 al 81), los cuales consideran casos concretos individuales pero trascienden también de los mismos para tratar de establecer estándares, así como constituirse en referentes para la evaluación del desempeño policial y su adecuación al marco jurídico y a las demandas sociales.

Estos mecanismos fueron delineados de manera más detallada en la ley del estatuto de la función policial de 2009, donde se establecían en materia de control interno tres espacios institucionales que marcaban una diferencia con las tradicionales, herméticas, cuestionadas y concentradas inspectorías de asuntos internos:

17 “Una mala policía hace más uso de las armas del que sería estrictamente necesario” (Cano, 2010: 60). La otra cara de la moneda es la cantidad de policías víctimas de homicidio que se vienen registrando en el país. Como afirma Cano: “Un número alto de policías muertos en servicio no es tanto una señal de heroísmo como de falta de profesionalismo” (Ibid.: 61).

18 “En suma, el régimen disciplinario favorece tanto la impunidad frente a las infracciones de los policías, como la arbitrariedad frente a los mismos funcionarios, debilitando su función de control y regulación de la actuación policial” (Antillano y Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la ucv, 2007: 100).



1. Una Oficina de Control de Actuación Policial (Ocap) para conocer infracciones y faltas administrativas, que fomente mecanismos de alerta temprana y el desarrollo de buenas prácticas policiales.
2. Una Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales (ORDP) para conocer violaciones graves a las leyes en materia policial (delitos). Reporta de estas situaciones al Órgano Rector.
3. Un Consejo disciplinario, encargado de decidir sobre las infracciones más graves sujetas a sanción de destitución, cometidas por los funcionarios policiales.

Estos espacios y sus procedimientos fueron desarrollados normativamente en diversas resoluciones ministeriales entre 2010 y 2011¹⁹, y fueron acompañados de un esfuerzo institucional del Consejo General de Policía para promover su constitución y seguimiento. Los primeros diagnósticos de estos espacios que se realizaron entre julio y agosto de 2012 concluyeron que el funcionamiento de los entes de control interno era aún limitado²⁰, debido a la poca disposición de recursos humanos y materiales.

19 Normas sobre rendición de cuentas en los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales (marzo 2010); normas sobre la integración, organización y funcionamiento de los consejos disciplinarios del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y demás cuerpos de policía estatales y municipales (mayo 2010); normas relativas a la creación, organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Supervisión Disciplinaria de los Cuerpos de Policía (septiembre 2010); normas sobre la creación, organización y funcionamiento de las instancias de control interno de los cuerpos de policía (diciembre 2011).

20 Entre sus observaciones destacan: conformación de estos espacios en la mayoría de las policías estudiadas: 98% tenían Ocap, 72% ORDP y 63% consejos disciplinarios; disfuncionalidad entre lo planteado y lo ejecutado; carencias gerenciales, formativas y personal subcalificado; con el pasar del tiempo se aprecia el incremento de casos; comportamientos contradictorios, decisiones no congruentes con las infracciones cometidas, cierta laxitud y tolerancia con las mismas; en la mayoría de los cuerpos de policía no se tiene registro de información que permita evaluar el comportamiento de la disciplina por áreas de servicio; el 50% de los cuerpos policiales no presenta el informe anual ante el órgano rector (Coordinación de Evaluación del Consejo General de Policía, 2012).

Luego de cuatro años y la gestión de cuatro ministros, el 30 de diciembre de 2015 estas normas que incorporaban novedades en materia disciplinaria, alineadas con la reforma de 2006, fueron modificadas para instaurar de nuevo el viejo sistema con sus tradicionales y cuestionadas inspectorías, junto a normas similares a las que existían en épocas anteriores a la reforma²¹. Ya la contrarreforma no es solo de facto, ahora se comienza a desmontar también “legislativamente” el modelo por partes. Es de advertir que esta reforma normativa fue promovida por el propio gobierno, es decir, por el mismo partido político que promovió el proceso de reforma de 2006. Lo que demuestra que los actores gubernamentales en esta materia, así como en otras, no son un bloque ni homogéneo ni coherente.

En cuanto a las instancias de control externo se crearon los Consejos Ciudadanos de Control Po-

21 Esta reforma no solo sustituye los novedosos espacios institucionales creados para restaurar las cuestionadas inspectorías que existían antes de 2006. Además, elimina la posibilidad de desarrollar un sistema de seguimiento y elaboración de indicadores y puntajes para procurar las mejoras progresivas en la carrera policial; elimina los niveles jerárquicos elaborados propuestos por la Comisión Nacional para la Reforma Policial, uno de los principales elementos que se tenían como referentes para la homogeneización y estandarización de los cuerpos policiales en el país, que los diferenciaban de las jerarquías y grados militares; suprime los aportes realizados respecto a los criterios y niveles de actuación policial como herramienta objetiva de distribución racional de competencias entre los distintos cuerpos policiales; confunde faltas propias de las policías con faltas administrativas comunes que pueden ser competencia de la oficina de recursos humanos de cada cuerpo policial; al igual que los cuestionados reglamentos disciplinarios anteriores, las faltas giran principalmente en la obediencia debida a su superior jerárquico, dejando de lado los fines del servicio, en este sentido es emblemático cómo suprimieron en la reforma las alusiones a las violaciones a los derechos humanos, borradas en el nuevo texto; le otorga más poder al gobierno central dentro de los consejos disciplinarios a la vez que deja que el resto de sus miembros sean elegidos por votación de los sectores interesados, lo que puede prestarse para conflictos de interés, cooptación y pérdida de la objetividad y rigurosidad que deben tener estos espacios; presenta delitos como si fueran faltas, lo que pudiera interpretarse como un indicio de tolerancia con este tipo de conductas; y le otorga más poderes discrecionales a los superiores jerárquicos y a las autoridades políticas: uno de los ejemplos es que ahora el procedimiento disciplinario no agota la vía administrativa.



licial (CCCP), como espacios novedosos en los que la ciudadanía podía ejercer control social sobre los cuerpos de seguridad (artículo 84 ley del estatuto de la función policial de 2009)²². Una evaluación sobre el proceso de facilitación y conformación de estos Comités permitió identificar grandes dificultades y obstáculos para su desarrollo. El principal de ellos es la cooptación de estos espacios por intereses clientelares, político-partidistas, delictivos y hasta de la propia policía (Gabaldón, Becerra y Ramírez, 2014; ver también: Gabaldón, 2011, 2013, 2016)²³. Otra de las dificultades observadas es la carencia de recursos y el carácter “honorífico” de esas funciones, que de alguna manera facilitan, por una parte, el desinterés de la población y, por otra, la ya señalada cooptación de estos espacios (Stenning, 2011: 52).

Principales obstáculos para avanzar en la reforma policial

Entre los obstáculos que encuentra la reforma para su avance destacan los siguientes:

Los actores políticos y la polarización

El quiebre de los consensos atraviesa también a la institución policial (Brown, 2003). La reforma tiene enemigos en los extremos políticos del país. Esto se puede apreciar actualmente tanto en el gobierno (ejecutivo) como en la casi inexistente oposición (legislativo). El gobierno, por ejemplo, con la promoción de operativos policiales militarizados; con el abuso y manipulación de sus facultades de rectoría que tiene en materia policial para garantizar los estándares generales mínimos del modelo a nivel nacional (respecto a la dotación, equipamiento, entrenamiento y desempeño), que termina utilizando de manera arbi-

traria para dejar a alcaldes y gobernadores molestos políticamente sin el control de su policía.

Por su parte, la oposición también ataca al modelo cada vez que tiene oportunidad. Por ejemplo, en cuanto llegó al poder legislativo, una de sus primeras acciones durante 2016 fue la promoción de la reforma de la ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana para dotar de armas de guerra a sus policías y así tener ejércitos particulares bajo el mando de sus alcaldes o gobernadores (Ávila y Gabaldón, 2017).

En síntesis, el modelo tiene enemigos en ambos bandos políticos, tanto formal como informalmente, en el plano normativo y en el fáctico.

En este marco la policía es utilizada como forma de acumulación de capital político y bélico en escenarios de confrontación, lo que trae la pérdida de la confianza que pudiera haber obtenido el proceso de reforma y los cuerpos policiales (Antillano, 2014).

En la Venezuela actual la pugna por el poder trae como consecuencia que nadie ejerza el gobierno; un asunto es ejercer el poder y otro gestionar las instituciones de la República. Ante esa ausencia de mando político real, el gobierno de la seguridad ciudadana se le cede a militares y policías, lo que Sain (2008) denomina la *policialización* de la política. En el caso venezolano podría hablarse también de *militarización*. Entonces, el reto está igualmente en darle gobernabilidad política a estas instituciones, y que no sean estas las que terminen gobernando a los políticos.

Bustos (1983: 63) tiene razón cuando afirma que la policía no es un concepto metafísico, sino un hecho político, “la policía no es una institución del estado simplemente, sino siempre de un determinado estado” (Brown, 2003: 558). La forma y circunstancias del estado definirán a su policía.

22 Desarrollado luego en las Normas sobre la promoción de los Comités Ciudadanos de Control Policial (julio 2011).

23 En julio de 2012 se estaban comenzando a conformar veintiséis CCCP, lo que representa aproximadamente apenas el 18% de los que deberían existir en todo el país.



La falta de continuidad en las políticas públicas y de una visión institucional del estado

En las políticas públicas venezolanas parece no existir continuidad y esto se constituye en un problema institucional que es estructural.

Un ejemplo sencillo: en el Ministerio de Interior y Justicia, el órgano rector en materia policial y de seguridad ciudadana, no hay continuidad y seguimiento de las políticas. Aun siendo estos ministros de la misma fuerza política, del mismo partido, no hay continuidad institucional entre ellos. En sesenta años de democracia, Venezuela ha tenido cuarenta y tres ministros de Interior, que en promedio no duran ni un año y medio en el ejercicio del cargo. No se aprecia la existencia de una política, de su seguimiento, de acuerdos mínimos de institucionalidad, que trasciendan a los actores que detentan coyunturalmente el poder.

La hegemonía de las políticas duras de seguridad ciudadana

El recurso de políticas securitarias duras, que pueden reportar réditos políticos por sus efectos sobre las expectativas del público, también implicaría la erosión de la legitimidad de la policía, en tanto supone una mayor reactividad y uso de la coacción, a la vez que le impone a la corporación policial prácticas y estilos que contrarían los valores previstos en los cambios institucionales (Antillano, 2014: 88).

La expansión militarista sobre la seguridad ciudadana

El incremento de la participación de organismos militares en labores de seguridad ciudadana, así como el uso generalizado de tácticas militares en la lucha contra el delito, desmontan los principios de una policía de carácter civil y la desmilitarización de esas

instituciones. Como ya se ha comentado, a partir de 2014 se han hecho una serie de reformas legislativas en materia militar para adjudicarle labores de seguridad ciudadana a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. En la práctica, la Guardia Nacional Bolivariana tiene cada vez más labores operativas y de conducción de este tipo de actividades (Antillano, 2014; Ávila, 2015).

¿Qué falta por hacer?

Es importante tener en cuenta que estos procesos son permanentes e inacabados, en ese marco se sugiere:

- ♦ *Además de acompañamientos en los procesos de diagnóstico y diseño de las propuestas, hay que hacer también seguimiento y apoyo a los procesos de implementación.* Ya han pasado más de doce años desde que se inició la reforma y desde hace más de un lustro se aprecia no solo su paralización: hay muchas evidencias de que lo que se implementa de manera progresiva es la contrarreforma. Es necesario *hacer diagnósticos actualizados sobre ambos fenómenos.*
- ♦ *Hay que generar consensos, confianza, participación de los actores involucrados, así como de la ciudadanía en general.* Esto es fundamental para el éxito y la institucionalización de cualquier reforma. Debe existir voluntad política de los principales dirigentes del país para ello, que trascienda a la mera propaganda circunstancial.
- ♦ *Defender el núcleo de la reforma que se encuentra plasmado en la ley orgánica del servicio de policía y del cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, protegerla tanto del gobierno como de la oposición, tratar que pueda preservarse de la coyuntura y de los espectáculos político-electorales.* Se debe institucionalizar la ley, implementarla, hacerla realidad en la cotidianidad operativa e institucional de los cuerpos de seguridad.
- ♦ *Afianzar el carácter civil de las policías y hacer realidad su desmilitarización.*



- ♦ *La policía debe convencerse de que la reforma le beneficia.* La policía debe ganarse la confianza de la población, para lo cual sus actuaciones deben estar enmarcadas en la legalidad y en dar prioridad a la protección de los derechos de la ciudadanía. En la medida que la actuación de la policía sea cada vez más legítima, tendría como respuesta mayor conformidad social hacia ella y, en consecuencia, menos resistencias hacia su labor. En contextos de bajo consentimiento social, la policía tenderá a un uso más generalizado de la coerción como medio para imponer el orden normativo al público. Cuando esto sucede, ve comprometido su desempeño en términos de represión, disuasión y prevención, al generar mayores niveles de resistencia y rechazo (Antillano, 2010b: 68). Si la policía no goza de consentimiento social, sin legitimidad hará uso cada vez más indiscriminado de la represión, tornándose cada vez menos eficiente. Es importante que la propia policía se convenza de los beneficios que para ella puede tener su democratización, transparencia, rendición de cuentas y respeto por los derechos de la ciudadanía (Stenning, 2011; Galdón, 2011; Antillano, 2010b).
- ♦ Sin embargo, no hay que perder de vista que el aparato policial, así como el militar, tiene su propia agenda (Recasens, 2003; Antillano, 2011), por lo cual hay que ofrecer beneficios y ventajas lícitas que sean competitivas con la rentabilidad otorgada por las actividades ilícitas, en las que el uso excesivo y arbitrario de la fuerza es un recurso fundamental.
- ♦ *Fortalecer el rol y la independencia del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y el poder judicial* como entidades responsables de ejercer controles externos sobre los cuerpos de seguridad.
- ♦ *Asegurar el control ciudadano sobre las fuerzas de seguridad del estado*, sin que se pierdan en procesos dispersos, poco eficientes o cooptados por intereses particulares.

Como se afirmó en otra oportunidad (Ávila, 2014), no se debe olvidar que la policía, los órganos de in-

vestigación penal, el Ministerio Público, los tribunales y el sistema penitenciario, son aparatos represivos de control del estado que conforman un sistema integrado. Ninguno de ellos es neutral como tampoco lo es el estado. Dependiendo de los contenidos, los valores, la ideología, los procesos y las fortalezas institucionales que tenga el mismo, dependerá la direccionalidad del sistema penal. Una sola pieza del sistema no basta para que el engranaje funcione. Lo esencial es tener claro que la meta es avanzar hacia el estado de garantías y mermar y limitar cada vez más al estado de policía.

Referencias

- Achkar, S. y Riveros, A. 2007. "Introducción, Consulta nacional sobre la policía venezolana". En Achkar, S. y Riveros, A. *La Consulta nacional sobre la reforma policial en Venezuela: una propuesta para el diálogo y el consenso*. Caracas: Comisión Nacional para la Reforma Policial, pp. 9-14.
- 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.
- . 2011. "Supervisión, control interno y actividad policial". *Gobernanza y gestión de la policía: avances del nuevo modelo policial venezolano*. Caracas: Consejo General de Policía.
- . 2010a. "Introducción". En Antillano, A. *¿Qué es, que hace y para qué sirve el trabajo policial?* Tomo III. Caracas: Consejo General de Policía.
- . 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. Reducció de los homicidios y de la violencia armada. Una mirada a América Latina*. 116, septiembre, pp.77-100. Barcelona.
- 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. 2018a. *¿Cómo analizar las actuales cifras delictivas en Venezuela?* Amnistía Internacional. Venezuela. Disponible en: https://issuu.com/amnistia/docs/cifras_delictivas_de_venezuela_an__ (Consulta del 2-7-2018).
- . 2018b. *Uso de la fuerza y derecho a la vida en Venezuela*. Caracas: Provea. En proceso de edición para su próxima publicación.
- . 2017a. "Las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP): entre las ausencias y los excesos del sistema penal en Venezuela". *Crítica Penal y Poder*. 12. Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos (OSPDH) de la Universitat de Barcelona (UB). Marzo, pp. 58-86. Disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/16878> (Consulta del 2-7-2018).
- . 2017b. "Homicidios en Venezuela: principales debates y aproximaciones explicativas". *Misión jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*. 12. Enero-junio, pp. 117-140. Colegio Mayor de Cundinamarca. Disponible en: <http://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2017/08/6-HOMICIDIOS-EN-VENEZUELA.pdf> (Consulta del 2-7-2018).
- . 2016. "Funcionarios de cuerpos de seguridad víctimas de homicidio: estudios de casos del Área Metropolitana de Caracas". *Desafíos*. 28 (II): 17-64. Bogotá: Universidad del Rosario. Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/5051/3446>. Consulta del 2-7-2018.
- . 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.
- . 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>
- . 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*. 2. Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos (OSPDH) de la Universitat de Barcelona (UB). Marzo, pp. 36-64. Disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/issue/view/213>
- Ávila, K. y Gabaldón, L. 2017. "Investigación, política pública y reforma legislativa: el caso del nuevo modelo policial venezolano". *Espacio Abierto*. 26 (1). Enero-marzo. Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/122/12252817002/>
- Baratta, A. 2001. "Seguridad". *Capítulo Criminológico*. 29. Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro. Zulia: Universidad del Zulia.
- Bergalli, R. 2003. "Las funciones del sistema penal en el Estado constitucional, de derecho, social y democrático: perspectivas socio-jurídicas". *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch Alternativa.



- Bernal, F. 2015. *Bernal sale de la comisión de reforma policial, asume el ministro González*. Disponible en: <http://www.panorama.com.ve/sucesos/Bernal-sale-de-la-comision-de-reforma-policial-asume-el-ministro-Gonzalez-20150430-0060.html>. Consulta del 13-7-2018.
- Bustos, J. 1983. "La instancia policial". En Bergalli, R., Bustos, R. y Miralles, T. *El pensamiento criminológico II. Un análisis crítico*. Bogotá: Temis.
- 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*. Bogotá: 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. *¿Qué es, que hace y para qué sirve el trabajo policial?* Tomo III. Caracas: Consejo General de Policía.
- 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.
- Foucault, M. 2005. *Vigilar y castigar*. México: Siglo XXI.
- Gabaldón, L. 2016. "Tendencias, explicaciones y control policial frente a la violencia delictiva bajo el gobierno bolivariano". *Civitas. Revista de Ciências Sociais*. 16 (4). Octubre-diciembre. Porto Alegre.
- . 2013. "La reforma policial en Venezuela: lecciones aprendidas e implicaciones para las políticas públicas de seguridad ciudadana". *Espacio Abierto*. 22 (3). Julio-septiembre.
- . 2011. "La rendición de cuentas en el nuevo modelo policial venezolano". *Gobernanza y gestión de la policía: avances del nuevo modelo policial venezolano*. Caracas: Consejo General de Policía.
- . 2009. *La experiencia de Conarepol: lecciones aprendidas e implicaciones sobre las políticas de estatales de seguridad ciudadana*. Caracas: Ildis. Disponible en: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/Documento-LaExperienciaCONAREPOLGabaldon.pdf>
- Gabaldón, L., Becerra, N., Ramírez, D. 2014. "Desarrollo y perspectivas de los Comités Ciudadanos de Control Policial". En Gabaldón, L. y Monsalva, Y. *Control social y seguridad. Investigación para la política pública*. Mérida: Universidad de los Andes-Universidad Católica Andrés Bello.
- López-Portillo, E. y Martínez, V. 2010. "Controles internos policiales o de cómo la policía vigila a la policía". En Antillano, A. *¿Qué es, que hace y para qué sirve el trabajo policial?* Tomo III. Caracas: Consejo General de Policía.
- Malarino, E. 2003. "La policía en los estados de derecho latinoamericanos: un resumen comparativo". En Ambos, K., Gómez, J., Vogler, R. *La policía en los estados de derecho latinoamericanos. Un proyecto internacional de investigación*. Bogotá: Instituto Max-Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, Friedrich-Ebert-Stiftung, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Merton, R. 1949. *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica [1972].
- Ministerio Público. 2007-2017. *Informes anuales 2006-2016*. Caracas.
- Policía Nacional Bolivariana. 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).
- Provea. 2016. *Informe anual*. Caracas.



- Recasens, A. 2003. "La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía". *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- 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: *Gaceta Oficial*. N° 40.582.
- . 2015. "Decreto con rango, valor y fuerza de ley del estatuto de la función policial". Caracas: *Gaceta Oficial Extraordinaria*. N° 6.210.
- . 2014. "Decreto con rango valor y fuerza de ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana". Caracas: *Gaceta Oficial Extraordinaria*. N° 6.156.
- . 2014. "Decreto con rango valor y fuerza de ley orgánica de seguridad de la nación". Caracas: *Gaceta Oficial Extraordinaria*. N° 6.156.
- . 2014. "Resolución mediante la cual se crea y activa la Fuerza de Choque, adscrita al comando Estratégico Operacional conformada por la estructura organizativa que en ella se indica". Caracas: *Gaceta Oficial*. N°40.502.
- . 2010. "Normas sobre rendición de cuentas en los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales". Caracas: *Gaceta Oficial*. N° 39.390.
- . 2010. "Normas sobre la integración, organización y funcionamiento de los Consejos Disciplinarios del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y demás cuerpos de Policía Estadales y Municipales". Caracas: *Gaceta Oficial*. N° 39.415.
- . 2010. "Normas relativas a la creación, organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Supervisión Disciplinaria de los Cuerpos de Policía". Caracas: *Gaceta Oficial*. N° 39.503.
- . 2011. "Normas sobre la creación, organización y funcionamiento de las instancias de control interno de los cuerpos de policía". Caracas: Despacho del Ministro 22° y 151°.
- . 2011. "Normas sobre la promoción de los Comités Ciudadanos de Control Policial". Caracas: *Gaceta Oficial*. N° 39.710.
- . 2009. "Ley orgánica del servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana". Caracas: *Gaceta Oficial*. N° 5.940.
- . 2009. "Ley del Estatuto de la función policial". Caracas: *Gaceta Oficial Extraordinaria*. N° 5.940.
- . 2000. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. *Gaceta Oficial Extraordinaria*. N° 5.453 del 24 de marzo de 2000.
- 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.
- Sain, M. 2008. *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- 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 27-7-2018.
- Stenning, P. 2011. "Comentarios sobre rendición de cuentas en la policía". En *Gobernanza y gestión de la policía: avances del nuevo modelo policial venezolano*. Caracas: Consejo General de Policía.
- Vogler, R. 2003. *La perspectiva angloamericana sobre la policía y el estado de derecho. Implicaciones para Latinoamérica*. En Ambos, K., Gómez, J., Vogler, R. *La policía en los estados de derecho latinoamericanos. Un proyecto internacional de investigación*. Bogotá: Instituto Max-Planck para



el Derecho Penal Extranjero e Internacional, Friedrich-Ebert-Stiftung, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Zaffaroni, E. 1998. *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*. Buenos Aires: EDIAR.

Páginas web

INE: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=95&Itemid=26

Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, Justicia y Paz: <http://www.mpprij.gob.ve/>

Ministerio Público: <http://www.mp.gob.ve/web/guest/principal>



Acerca del autor

Keymer Ávila. Abogado *Magna cum Laude*, egresado de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Máster oficial en criminología y sociología jurídico penal, Universitat de Barcelona (UB). Investigador del Instituto de Ciencias Penales de la UCV. Profesor de criminología en pre y posgrado de la misma universidad. Colaborador del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la UB. Miembro de la Asociación Latinoamericana de Derecho Penal y Criminología (Alpec).

Correo electrónico: keymerguaicaipuro@gmail.com

Pie de imprenta

Programa de Cooperación en Seguridad Regional-
Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

www.fes-seguridadregional.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, abril de 2019

ISSN 2422-0663

Programa de Cooperación en Seguridad Regional

El Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES busca contribuir al debate y a la construcción de propuestas de política pública para atender los diversos problemas de seguridad en América Latina, en donde amenazas globales, regionales y locales plantean un panorama complejo, ante todo por el desafío que estos problemas, en particular el crimen organizado, representan a la gobernabilidad democrática en la región.

El programa cuenta con una amplia red de trabajo en América Latina, en la que participan expertos, funcionarios, legisladores y representantes de la sociedad civil de diversas disciplinas. Con apoyo de esta red y mediante diversos eventos y publicaciones, el Programa promueve el debate y la difusión de conocimientos sobre asuntos de seguridad regional.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.