

¿Policía? de investigación: Reflexiones sobre la naturaleza de su función y órgano de adscripción**

Keymer Avila*

RESUMEN

¿El órgano de investigaciones debe ser considerado como una policía más? O por el contrario ¿tiene características propias que lo alejan de la institución policial? ¿Debe estar adscrito al Poder Ejecutivo o al Ministerio Público? Del enfoque de las respuestas a estas preguntas pueden depender importantes decisiones políticas en materia de Derechos Humanos. En este trabajo se intenta reflexionar sobre estas interrogantes en el contexto venezolano -que de seguro no se aleja mucho del latinoamericano-, con una intencionalidad clara: la reducción de la violencia estatal. Se parte de la situación socio-política actual para ubicar en sus entrañas a las instituciones estudiadas: el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas, Ministerio Público y al Sistema de Justicia Penal en general; se trata de entender sus relaciones desde el ser y del deber ser con el objeto de sugerir algunas alternativas políticas concretas en procura de la protección de las víctimas del sistema penal; lo que se obtendrá en buena medida con la disminución del poder bélico y de la discrecionalidad de los operadores del sistema, junto al aumento de los controles hacia los mismos, en especial los que se encuentran en la fase de investigación penal.

Palabras clave: Investigación penal, policía, CICPC, Ministerio Público, Derechos Humanos.

1. INTRODUCCIÓN

Los estudios de policía pueden abarcar una gama muy amplia de aspectos: derechos humanos, uso de la fuerza, seguridad (con todo lo que su sola idea implica), interacción y control comunitario, estructura y organización, gobierno e institucionalidad democrática y un largo etcétera. Uno de los puntos más álgidos y discutidos es el de su función. A pesar de ello algunos consideran a la policía como una "caja negra" (Gabaldón y Antillano, 2007) abandonada, no sólo por los actores políticos y la sociedad, sino incluso hasta por los mismos académicos. Más olvidados aún se encuentran los estudios sobre la función de investigar (más allá de su enfoque procesal), esa tecnología tan importante para comenzar el camino hacia la imposición de la pena formal (la establecida en la ley, en contraposición a las "penas" informales: privaciones ilegítimas, torturas, ejecuciones extrajudiciales, el

** Artículo publicado en la Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas nº 6 (2009), Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão. http://www2.mp.ma.gov.br/ampem/artigos/Artigos2009/2009_ARTIGO-0602Ano2009.pdf (Versión revisada y corregida).

* Abogado *Magna cum Laude*, egresado de la UCV. Estudios de especialización en Ciencias Penales y Criminológicas y Gobierno y Políticas Públicas de la misma Universidad. Investigador libre adscrito a Sistemas Penales, Instituto de Ciencias Penales, UCV. Caracas, Venezuela. Correo-e: keymerguaicaipuro@gmail.com

etiquetamiento, victimización de familiares, etc.) (Avila, 2007). De esta manera se aprecia como la doctrina que analiza a la policía ha centrado sus estudios en el ámbito administrativo y de seguridad, por encima del propiamente procesal-judicial (Pérez, 1998).

Es por ello que preguntas como las siguientes se mantienen latentes: ¿esta tecnología de la investigación criminal debe seguir siendo considerada como una función policial más? ¿El ejercicio de actividades preventivas y represivas no afecta la eficiencia de los órganos encargados de la investigación penal? ¿La discrecionalidad que caracteriza a las funciones policiales (patrullaje, prevención, reacción inmediata ante situaciones de riesgo, etc.) debe también operar en la investigación penal? ¿Esta actividad mezclada con las funciones llamadas "preventivas" no es un incremento peligroso¹ del poder policial? ¿Cómo se potencia este poder en los casos de violación de derechos humanos por parte de la policía, los cuales son investigados por sus propios compañeros de cuerpo o de funciones? ¿Hasta dónde debe llegar la intervención policial en el marco del proceso penal? ¿La intervención policial en la investigación penal no se constituye como una intromisión del Poder Ejecutivo en las labores del Ministerio Público? Esta función al estar directa y formalmente dirigida al inicio del procedimiento penal, a la imposición de la pena, en el que el poder punitivo del Estado se pone en marcha para vulnerar legalmente derechos fundamentales ¿no amerita ser especialmente controlada? Sobre estas y otras inquietudes versan las ideas que desarrollaremos a continuación.

Es de advertir que no pretendemos dar respuestas uniformes ni definitivas a estas interrogantes, sólo esperamos poder contribuir al debate y a la formación de un grano de arena, que sea de alguna utilidad para avanzar, por una parte, en la reducción de los excesos policiales y, por otra, en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de su control administrativo y judicial como lo son el Ministerio Público y el Poder Judicial.

Para estudiar problemáticas relacionadas con la actividad de instituciones como el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC), el Ministerio Público (MP) y los tribunales penales, es necesario considerarlas como integrantes de todo el sistema político, social y cultural, el cual las forja, influye e interactúa constante y recíprocamente con éstas; más allá de la pretendida autonomía y poderes que les son propios (o aparentemente propios).

1.1. Pantallazo o intento de contexto socio-político

El actual sistema político venezolano (para algunos en construcción) tiene como antecedente un sistema en el que la ciudadanía no confiaba. La ciudadanía no confiaba en los partidos políticos, en las instituciones ni en el gobierno. En 1989 ocurre el llamado *Caracazo*² y en 1992 hubo dos intentos para derrocar al gobierno. El sistema representativo se pone en tela de juicio y aumenta progresivamente la abstención electoral. Entra en crisis la democracia representativa y aparece de nuevo el pensamiento

¹ En el terrible sentido que le adjudicó el positivismo criminológico.

² La sublevación popular denominada "El Caracazo" (febrero 1989) fue una reacción de protesta en contra de la acentuación de las políticas neoliberales con las cuales se inauguró el gobierno de ese año. La represión del gobierno de Carlos Andrés Pérez fue dura y encarnizada, no existe certeza del número real de víctimas, pues el gobierno dijo que hubo 200, Amnistía Internacional refirió 500, mientras varias ONG's aseguraron que la cantidad real alcanzaba las 3000 víctimas. Según algunos estudiosos, éste fenómeno abrió el camino "para un uso más generalizado de la violencia por parte de la población" (López Maya, 2005:36-37 y Ana María Sanjuán, 1997:232).

antipartidista en la opinión pública. Todo esto prepara el escenario para el "colapso electoral de los partidos políticos tradicionales en 1998, el triunfo inmediato como presidente de quien había sido el protagonista de una de las rebeliones militares del año 1992 y la aprobación de la Constitución de 1999, que sustituye la democracia representativa por una democracia participativa y protagónica" (Rey).

La promulgación de una nueva Constitución (CRBV) ha sido sólo el inicio de una serie de cambios políticos y sociales que ha venido experimentando el país, que si bien no pueden ubicarse sus inicios en 1998, es a partir de este año cuando se acelera el ritmo de los mismos.

Ya en el ámbito del sistema de justicia, el contexto en el que se manifestaron las transformaciones del proceso penal pudieran encontrar un referente en un trabajo sobre la reforma judicial en Venezuela realizado en 1998 por el PNUD, denominado "Justicia y Gobernabilidad", que llegó a las siguientes conclusiones: 1. Se debe transformar la justicia; 2. La población no tiene confianza en esa justicia; 3. El Poder Judicial es la institución con menor credibilidad en la opinión pública; 4. La gente no denuncia porque no confía; 5. El estrato "E" de la población (los más pobres) prefieren tomar la justicia en sus propias manos; 6. El gran problema de la justicia venezolana es la corrupción (Rodríguez, 2004:3).

1.2. El cambio del sistema procesal penal

En Latinoamérica se han venido dando procesos de transformación en el sistema de justicia penal, una reforma común ha sido el cambio del modelo procesal penal inquisitivo a otro de carácter acusatorio. El primer modelo –el inquisitivo- se caracteriza por la centralidad de la función del juez criminal, encargado de indagar las denuncias, recopilar las pruebas y resolver el caso, a través de un expediente escrito y en gran parte secreto, donde se registran las actuaciones que el mismo juez desarrolla. En cambio, el nuevo sistema –llamado acusatorio- supone que una agencia especializada, el MP, recopila las pruebas y plantea la acusación. Un órgano judicial completamente diferente resuelve sobre esta última, después de un juicio oral y público donde el acusador y el acusado pueden hacer valer sus planteamientos y pruebas (Riego).³

Con el sistema acusatorio el MP adquiere dos funciones que antes no tenía: la función de investigación y recolección de pruebas que estaban en la policía y la función de instrucción que tenía el Poder Judicial. Lo que hizo (y hace) necesario un rediseño del MP como órgano encargado de dichas tareas.

Rusconi describe como la reforma ha intentado abarcar a los subsistemas penal, procesal y penitenciario, considerándolos partes de un mismo modelo, que debe ser guiado -entre otros- por estos "presupuestos axiológicos": fortalecimiento del juicio oral, búsqueda de una mayor vigencia del principio acusatorio, el logro de un sistema transparente y controlable

³ Interesantes reflexiones hace Cristián Riego sobre la reforma: 1. No es posible esperar que las reformas de por sí signifiquen una sustancial mejoría en la seguridad, mediante el aumento de la cantidad de delitos esclarecidos y sancionados. La reforma aumenta los estándares del debido proceso lo que provocará no un incremento, sino una reducción del número de casos a perseguir con eficacia y en los que se consiga condena. Sin importar lo bien que funcione la persecución penal, su efecto sobre la criminalidad es muy parcial; 2. Es posible esperar mejoramientos por la vía de una respuesta simbólica más poderosa que produzca confianza en las personas y disuada la comisión de delitos; 3. Es posible conseguir algunos resultados favorables a través del involucramiento de los fiscales del MP en acciones de prevención, siempre y cuando desarrollen una estrategia y utilicen sus facultades con ese objetivo.

en el ámbito del poder jurisdiccional, la diversificación de las medidas de coerción procesal, etc. (1998:189).

En este proceso el "subsistema policial" (Ferrajoli) normalmente queda al margen de estas reformas, lo que no es más que una demostración del abandono y desprecio que en muchas ocasiones padece la institución policial: "Cuando el problema del sistema policial ingresa en los procesos de reforma lo hace sistemáticamente en forma tardía, traumática y, por lo general, cualquier intento termina absorbido por esa disociación entre la complejidad del problema y la velocidad a la cual se lo somete por necesidades políticas." (Binder en Rusconi:190)

En Venezuela la promulgación del Código Orgánico Procesal Penal (COPP) en enero de 1998, marcó el inicio de la reforma. Tras el nuevo Código, el 11 de septiembre de ese mismo año, vinieron las nuevas leyes del MP (LOMP -reformada en marzo de 2007⁴-) y la de Policía de Investigaciones Penales, esta última derogada por el Decreto con Fuerza de Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (DFLOICPC).

En esta nueva legislación que rige la materia de las investigaciones penales hay dos grandes pasos que constituyen un avance significativo en el proceso de reforma, en lo referente al órgano de investigaciones penales:

1. El cuerpo encargado de esta función deja de ser **policía judicial** para convertirse en **órgano de investigaciones**, y
2. La **adscripción funcional** de este órgano pasa a estar **a cargo del Ministerio Público**.

Sin embargo, más allá de las justificaciones situacionales y político-coyunturales, consideramos que la conservación de la adscripción orgánica del cuerpo de investigaciones dentro del Ejecutivo constituye todavía una tarea atrasada entre las múltiples asignaturas pendientes de la reforma. Sobre este particular volveremos más adelante.

Lo cierto es que en la actualidad el CICPC es el principal órgano auxiliar del MP, de lo que se desprende que para el buen funcionamiento del sistema, es necesario que entre estas instituciones exista una estrecha y clara vinculación. Esta vinculación debe ser asumida en términos de subordinación, toda vez que tanto la Constitución de la República como el COPP, la LOMP y el DFLOICPC, establecen que quien ordena y dirige la investigación penal es el Ministerio Público.

1.3. Inseguridad ciudadana y show penal: lo mediático sobre lo real; lo "urgente y coyuntural" devora lo importante y trascendental

Ya la Criminología Crítica ha explicado cómo la Política Criminal, instigada por los medios de comunicación social, se caracteriza comúnmente por la búsqueda de respuestas simbólicas e inmediatas a costa de los derechos humanos (aumento de penas, más represión, disminución de derechos fundamentales, etc.). Su objetivo es brindarle a la población la sensación de que se está haciendo algo, no importa que en el fondo estas políticas resuelvan realmente el problema o peor aún, lo profundicen; lo importante es el show, la apariencia, tratar de crear una sensación de que se está atacando el problema delictivo. Atacando, como si estuviésemos en una guerra. Una guerra, en la que los

⁴Cuya reforma desde el punto de vista sustancial no está muy clara, ya que en múltiples aspectos la ley anterior era mucho más exacta, esto sin tomar en cuenta la gran cantidad de errores materiales, conceptuales, de coherencia y de pertinencia que presenta la nueva ley.

enemigos son los más vulnerables de la sociedad, los excluidos, a quienes se les dificultan todos los accesos al sistema y la satisfacción de sus derechos básicos, pero a su vez tienen un derecho privilegiado para ser perseguidos y castigados por el sistema penal. Lo peor del caso es que en la construcción de este show del sistema penal, las propias víctimas del sistema son las que reclaman más políticas simbólicas y represivas.

Dentro de este espectáculo penal no se toma en cuenta que la política criminal debe ser parte de una política social que la abarque, pues se considera poco técnico y eficaz; además, estos enfoques sociales no dan la "sensación" de ofrecer soluciones "inmediatas" o "mágicas", dan muy poco centimetrage mediático, y peor aún, son considerados hasta románticos (Avila, 2006).

En Venezuela a comienzos del año 2006 (año de elecciones presidenciales), las empresas de comunicación dieron una impresionante publicidad a cuatro casos: 1) Asesinato infame de 03 estudiantes en el sector Kennedy (Caracas) por cuerpos policiales; 2) Secuestro y posterior asesinato de los hermanos Faddoul y su chofer; 3) Asesinato del influyente empresario Filipo Sindoni y 4) Asesinato del sacerdote Jorge Piñango, quien fue encontrado muerto en la habitación de un hotel capitalino. Estos casos tuvieron gran cobertura en los medios de comunicación privados, situación que alentaba la retoma de acciones callejeras con fines políticos⁵ (similares a las que se realizaron antes del Golpe de Estado del 11-A). Allí se evidenció, nuevamente, la influencia que tienen las empresas de comunicación en la sensibilidad de las masas, utilizando como instrumento al fenómeno "inseguridad" para manejar los miedos colectivos. ¿Qué tenían en común estos cuatro casos?: 1) El repudio y consternación colectiva hacia ellos; 2) Presunta **participación de funcionarios policiales** (con excepción del caso del sacerdote); 3) Que las víctimas tenían *poder de reclamo social* (Gabaldón) y lograban impacto mediático: estudiantes universitarios (clase media y "movimiento estudiantil"), los niños (factor emotivo) eran hijos de empresarios al igual que Sindoni, y por último se encuentra todo el poder de la Iglesia Católica; 4) La intencionalidad política de las empresas de comunicación para utilizar el dolor y generalizar estos hechos convirtiéndolos en una gran "oleada de inseguridad"⁶

¿Qué se buscaba con esto? Tres cosas: 1) Que el gobierno reaccionara de manera violenta y autoritaria, para resaltar de esta manera rasgos antidemocráticos; 2) Dar la mayor publicidad posible al deterioro y abusos de la institución policial lo que innegablemente deslegitima al Estado y especialmente al gobierno; 3) Que los sectores de la clase media producto del temor mediático crearan desordenes callejeros, en la búsqueda de modelos de justicia privada, lo que desestabilizaría al gobierno y 4) Llevar al máximo los miedos colectivos para su manejo político-electoral.⁷

⁵ Fenómeno -que son sus matices y particularidades fue – muy similar al que se dio en 2004 en Argentina con el caso Blumberg. Para detalles del caso ver: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6086000/6086240.stm

⁶ Haciendo realidad el "thriller" de clase media alta proyectado en la película venezolana –de corte racista y clasista- "Secuestro Express", muy oportuna en año electoral.

⁷ Esto se evidenció en la campaña de la oposición con consignas como la de su primer pre-candidato presidencial que rezaba: "por una Venezuela sin miedo" o la del segundo que utilizó una canción cuyo coro era: "Atrévete". Esto evidencia una manipulación emotiva, en especial de los miedos de la gente; el bombardeo giraba en torno a estas ideas: dictadura, represión, inseguridad, si sales a la calle te matan, "cunde la impunidad", etc, etc... Por su parte, el gobierno manifestó su incapacidad para sobrellevar su campaña y su acción política respecto a este tema.

De esta manera la oposición política logró posicionarse como los primeros temas de la agenda pública a la **inseguridad** y a la **impunidad**.⁸ Temas que ya desde los años 80 han estado entre las principales preocupaciones de los venezolanos (Santos, 1998).

Por su parte el gobierno concentró toda esta demanda en el tema policial. Pero resulta que, más allá de la construcción de la anterior coyuntura, la problemática policial tiene vieja data en el país (más de 30 años)⁹; los casos de ejecuciones extrajudiciales no son nuevos y las víctimas de estos hechos son las personas más humildes de los barrios venezolanos (las que tienen menos poder de reclamo social). Todo esto reavivó el debate 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. A mediados de 2006 surge la Comisión Nacional de Reforma Policial (CONAREPOL), que realizó importantes estudios y aportes en este sentido (más allá de la receptividad oficial hacia los mismos).

2. ÓRGANO DE INVESTIGACIONES PENALES Y CRIMINALÍSTICAS: ¿POLICÍAS?

2.1. CICPC

2.1.1. Antecedentes históricos

La Policía Técnica Judicial (PTJ), hoy Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC), es un cuerpo policial que se creó mediante el Decreto N°48 del 20 de febrero de 1958, para sustituir a la abolida Seguridad Nacional en las funciones de investigación judicial que asumía esta organización. La Ley de Policía Judicial de 1975, modificada en 1988, la convierte en una Dirección del Ministerio de Justicia y le atribuye las principales competencias en Policía Judicial. La PTJ adquirió, en la práctica, el monopolio casi absoluto de la fase de instrucción del proceso penal, con la consecuente reducción del debido proceso y las garantías legales (Antillano, 2007 siguiendo las ideas de Brown).

Cuando este cuerpo se fundó regía en Venezuela un sistema procesal mixto, predominantemente inquisitivo, previsto en el Código de Enjuiciamiento Criminal, vigente desde 1926. Debido a ello, de sus 50 años de existencia, 41 ha estado ejerciendo la investigación penal con bastante autonomía y discrecionalidad, toda vez que en ese sistema, si bien la fase de sumario era formalmente dirigida por los tribunales de primera instancia en lo penal y los tribunales de instrucción, la PTJ realizaba las actividades propias de la investigación sin recibir órdenes directas de las instancias judiciales, a quienes únicamente le informaba de sus actuaciones. Incluso tenían facultades de aprehensión de las personas sin orden judicial.

Desde siempre ha estado adscrito orgánicamente al Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia, y hasta el cambio del sistema procesal de 1999 estuvo bajo la dirección de los jueces a los efectos de sustanciar la averiguación sumarial.

⁸ Reeditando –tropicalmente- la vieja estrategia de la derecha política anglosajona que llevó al poder a Margareth Thatcher y a Ronald Reagan.

⁹ “El venezolano de los 80 entre la preocupación por el avance de los delitos y la insatisfacción por el trabajo y el comportamiento de las instituciones policiales... (...) ...la opinión pública comenzaba a percatarse de que la intimidación y el abuso de poder penetraban la metodología policial, sobre todo en el trabajo de calle realizado por los cuerpos de policía preventiva, y en las actividades de investigación y pesquisa efectuadas por el Cuerpo Técnico de Policía Judicial” (Santos, 1998:199)

Al entrar en vigencia el sistema acusatorio, en julio de 1999, y al aprobarse la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en diciembre del mismo año, el Ministerio Público se erigió como el director de la investigación penal, pasando el ahora CICPC a ser auxiliar de aquél. El Decreto Ley del 2001, en su artículo 10, le otorga el papel de cuerpo principal en la investigación, bajo la tutela del MP, y cambia su denominación.

De esta manera, actualmente, el CICPC se encuentra adscrito orgánicamente al Poder Ejecutivo y funcionalmente al Ministerio Público, según lo establece el actual artículo 114 del COPP. Adscripciones orgánica y funcional que en nuestra realidad presentan serias dificultades.

2.1.2. Caracterización

La caracterización que la CONAREPOL hizo del CICPC la describe como un organismo de estructura compleja, adscrito al Ministerio de Interior y Justicia, dirigido por la Dirección General Nacional, compuesta a su vez por un Director General, un Sub-Director General, un Secretario General, un Asesor Jurídico y un Inspector General, quienes serán de libre nombramiento y remoción por parte del Ministro de Interior y Justicia (art. 32 DFLOICPC). En cuanto al perfil del funcionario, la mayoría del personal es masculino, de 36 años de edad promedio y con títulos de licenciatura o bachiller. La principal función del CICPC establecida legalmente consiste en la investigación de los hechos delictivos, pero también tiene asignadas funciones preventivas. El presupuesto de la institución en los últimos años no ha crecido en consonancia con la inflación general, y en cuanto al equipamiento hubo importantes disminuciones en la partida correspondiente. La mayor parte del presupuesto se destina a gastos de personal (Silva y Hernández: 187-191).

2.1.3. Actividades actuales

El DFLOICPC, en su artículo 11, establece como competencias del principal órgano de investigaciones penales:

1. Practicar las diligencias que le ordene el Ministerio Público, encaminadas a investigar y hacer constar la perpetración de un hecho punible, con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación y la responsabilidad de los autores y demás partícipes, identificación de las víctimas, de las personas que tengan conocimiento de los hechos, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con el delito.
2. Colaborar con los demás órganos de seguridad ciudadana en la creación de centros de prevención del delito y en la organización de los sistemas de control o bases de datos criminalísticos para compartir la información de los servicios de inteligencia, en cuanto a narcotráfico, terrorismo internacional, desaparición de personas, movimiento de capitales ilícitos, delincuencia organizada y otros tipos delictivos.
3. Elaborar, analizar en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y presentar al Ministerio del Interior y Justicia las estadísticas de criminalidad, cuando sean requeridas, con el objeto de adoptar las políticas de prevención y se apliquen las medidas necesarias para garantizar el fin del Estado en materia de seguridad.
4. Desarrollar políticas de prevención, orientación, publicidad, colaboración e información a fin de aplicar medidas técnicas que permitan reducir y evitar la actividad delictiva.

5. Auxiliar en caso de necesidad a la Dirección Nacional de Identificación y Extranjería, y colaborar en la identificación, localización y aprehensión de ciudadanos extranjeros solicitados por otros países.
6. Las demás actuaciones o funciones que le sean atribuidas de conformidad con la ley.

Como ya se destacó, las principales funciones del CICPC son de carácter post delictivo, que se traducen en la investigación de los delitos y la identificación de sus autores y cómplices. No obstante ello, al cuerpo también se le asignan funciones preventivas previstas en el artículo 11 del DFLOICPC, como son la colaboración en la creación de centros de prevención de delitos y sistemas de control o base de datos criminalísticos en cuanto a determinados delitos, elaboración de estadísticas de criminalidad para adoptar políticas de criminalidad, desarrollar políticas de prevención, orientación, etc., que buscan evitar y reducir el delito.

Además de estas actividades, y considerando que la adscripción orgánica al MIJ se somete a criterios de seguridad ciudadana, preventivos y de orden público en general, el CICPC también efectúa labores de patrullaje, vigilancia de manifestaciones políticas, alcabalas móviles, traslado de detenidos,¹⁰ etc. Esto se refleja en el número de detenciones realizadas en situaciones de orden público y control de manifestaciones colectivas, donde se registra que entre el 2000 y el 2005 se realizaron 64.410 detenciones. La mayor parte de éstas corresponde a robos y hurtos (Silva y Hernández: 200-201). Sobre la utilización de este órgano en labores policiaco-preventivas (artículo 11, numerales 2,3 y 4) volveremos más adelante.

2.2. Policía, seguridad y seguridad ciudadana: Necesarias delimitaciones instrumentales

2.2.1. La policía en Venezuela

En Venezuela la policía nace con un fuerte talante autoritario y antipopular, de carácter militarizado, estructura organizativa rígida y excesivamente burocrática, dependiente y subordinada al poder político, dispersa y descoordinada en su actuación, con una tendencia a su crecimiento en número de funcionarios, concebida para la doble función de reprimir a la disidencia política y controlar a los sectores populares, rasgos que ha mantenido durante los últimos 80 años, lo que hace a la policía venezolana claramente disfuncional para la construcción de una sociedad democrática inclusiva (Antillano y Gabaldón, 2007). Sus labores giran en torno a la seguridad ciudadana, lo que de cierta forma ya insinúa que la policía se define a través de su función.¹¹

¹⁰ El traslado de detenidos, según un trabajo de investigación de la Dirección de Derechos Fundamentales (2007) del Ministerio Público, es una de las principales causas del retardo procesal.

¹¹ Cuando hacemos esta afirmación no tenemos pretensión universalista alguna, ya que nuestro análisis está enmarcado a una forma Estado específica, en un contexto histórico, político, económico, cultural y espacial determinado. No consideramos como herramientas de nuestro análisis los tradicionales enfoques históricos, funcionales, orgánicos o corporativos con pretensiones universalistas que terminan legitimando y mitificando al complejo policial, nada más alejado de nuestras intenciones. Para un interesante y profundo estudio de las historias y análisis del objeto-policía ver: Recasens, 1993 y especialmente 2003.

2.2.2. La seguridad ciudadana

Para abordar el tema de la seguridad ciudadana es importante partir de la siguiente idea: la dicotomía libertad-seguridad no significa un enfrentamiento de derechos en pie de igualdad, puesto que la primera es un derecho prevalente al que debe servir la seguridad, que por su parte no es un derecho fundamental (Pérez, 1998:156). En este sentido reivindicamos el enfoque de Baratta (2001) sobre la "seguridad de los derechos" y no del "derecho a la seguridad".¹²

En los últimos años, en correspondencia con la tendencia en otros países iberoamericanos la función legal atribuida a la policía se desplaza de la vieja opción de "orden público"¹³, que enfatizaría la preservación y defensa del orden legal y las instituciones, hacia el concepto de "seguridad ciudadana", de contenido más progresista, que supone la protección de los ciudadanos y del libre ejercicio de sus derechos (Antillano y CPDHUCV 2007).

Este cambio conceptual de "orden público" a "seguridad ciudadana" se aprecia en la Constitución de 1999, estableciendo en su artículo 55 que "toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes"¹⁴

Si junto a todo lo anterior consideramos, por ejemplo, a los órganos con competencia en materia de seguridad (según el decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, del 6 de noviembre de 2001), éstos abarcan, además de los organismos policiales, a los Cuerpos de Bomberos, Protección Civil y organizaciones de administración de desastres (Antillano, 2007:21). Esto es una ampliación muy grande del concepto. Es por ello que es necesario ir delimitando no sólo conceptual, sino también operativamente lo que debe entenderse por policía y por seguridad ciudadana. **No todo es seguridad, ni todo el que ofrece seguridad es policía.**¹⁵

¹²*Modelo del derecho a la seguridad*: la seguridad es un derecho, una necesidad humana y una función del sistema jurídico. Hace énfasis en los delitos contra la propiedad. Está íntimamente relacionado con la construcción social del miedo y las propuestas situacionales ante el fenómeno delictivo. Es el modelo dominante en los EEUU; *Modelo de la seguridad de los derechos*: la seguridad es una necesidad y un derecho de carácter secundario, respecto a todas las otras necesidades básicas o reales, que pueden definirse como primarias (alimento, vestimenta y abrigo). Esta política abarca un campo extremadamente más amplio que la restringida prospectiva de la "lucha" contra la criminalidad.

¹³ La conjunción del concepto de orden público con el de seguridad nacional, alimentó la cultura del autoritarismo, a la cual se sumó el adiestramiento policial a la imagen y semejanza del militarismo latinoamericano conducido por la ideología de la tristemente célebre Escuela de las Américas, secuelas que –lamentablemente– todavía perviven (Borrego,2007).

¹⁴ La concordancia de este artículo con el Título VII referido a la Seguridad de la Nación y su Capítulo IV de los órganos de seguridad ciudadana será comentada más adelante en el punto "3.1.1.2. Limitaciones, fallas o errores constitucionales."

¹⁵ En este sentido Recasens afirma que: "el enfoque policial resulta incompleto en la actualidad para comprender la temática de la seguridad. Es preciso «descentrar» a la policía, para reubicarla como uno más de los actores que giran alrededor del verdadero problema, que es el de la seguridad y su evolución en el contexto de un mundo supuestamente globalizado" (2003:289).

2.3. Función policial: la promiscuidad funcional

Para Rusconi el poder penal del Estado se desplaza en buena medida hacia la instancia policial, siendo su actividad de mayor influencia sobre la vida de los ciudadanos, en comparación con la instancia judicial (1998:191)

A la policía se le exige de todo. Esto en la práctica se traduce en posibilidades y demandas infinitas de intervención. Lo cierto es que exigir a la policía la solución de innumerables asuntos que sirven de entorno a la inseguridad es exigirle cumplir funciones a las cuales no está destinada y descargar en ellos responsabilidades de otras autoridades públicas, sobre todo de las de más alto rango (Santos:208).

En este orden de ideas, Rosales (2007) señala que la función policial ha quedado relegada a un margen de la legalidad debido a la forma como esta importante materia transmutó desde el Antiguo Régimen hacia la conformación y progresiva transformación del nuevo Estado de Derecho desde finales del siglo XVIII hasta hoy. Es por ello que uno de los problemas fundamentales para definir la función policial es que el ordenamiento jurídico se ha ocupado, fundamentalmente, de establecer hasta donde no debe pasar la policía, antes que definir lo que debe hacer; señalando límites, restricciones, requisitos de actuación válida y salvaguardas sustantivas y procesales a los poderes de policía, antes que establecer sus funciones y atribuciones (Gabaldón, 2007).

Gabaldón entiende como función policial "cualquier actividad encaminada a reducir la incertidumbre en una situación de confrontación entre dos o más actores o grupos sociales cuando los mecanismos de intercambio de significados se encuentran severamente afectados y existe la propensión a una escalada de violencia." Este concepto supone varias cosas:

"a) la policía es una agencia equidistante de las partes en conflicto; b) la intervención policial es subsidiaria, en el sentido que opera en defecto de otros mecanismos de conexión directa entre los actores involucrados en el conflicto; c) la intervención policial es minimalística, en el sentido que opera en los límites estrictamente necesarios para restablecer el **equilibrio situacional perturbado**: es en este sentido que se dice que **la policía conoce de los hechos y no del derecho**, es decir, que **no tiene facultades para adjudicar una disputa con criterios decisivos permanentes, sino estrictamente temporales y situacionales**; d) la intervención policial es pacificadora, en el sentido que propende a reducir la tensión coyuntural entre actores sociales y crear un estado de sosiego; en este sentido, por ejemplo, **el "orden público" tiende a ser definido como un aspecto importante del desempeño policial**" (2007:260) (negritas nuestras)

Luego el autor agrega que posiblemente la función policial es poco mencionada para definir a la policía quizás porque ésta resulta contingente y lo esencial en esta institución es la capacidad de aplicar la fuerza física¹⁶ (tema fundamental de la policía).

¹⁶ "Algunos departamentos policiales definen la fuerza física como la coacción ejercida sobre alguien para controlar su agresión física o su resistencia al cumplimiento de la ley. Esto implica que la fuerza puede apuntar a la sujeción, inmovilización o incapacitación corporal, que se encuentran usualmente asociadas a finalidades instrumentales de control, aunque tal fuerza podría también asumir un significado expresivo, como castigo o sanción en sí mismos" (Gabaldón, 2007b). En un sentido más profundo Recasens explica las funciones del objeto-policía mediatizadas por el uso de la fuerza: "el objeto-policía desarrolla una función simbólica que se expresa como lucha contra el crimen, y una función real consistente en actuar como mecanismo de control y de regulación social en el marco y bajo la dependencia teórica del estado, mediante una preeminencia sustentada en un mandato que permite el uso y aplicación de la fuerza-violencia como coacción directa y legítima" (2003:288).

Todos los planteamientos anteriores están en total sintonía con el Modelo Policial diseñado por la CONAREPOL (2007) que concibe a la policía como una agencia de seguridad ciudadana, en los siguientes términos:

"La principal función de seguridad ciudadana es la policial que consiste en la protección que el Estado debe garantizar a las personas y a la colectividad frente a agresiones (por acción u omisión) o peligros que amenacen o lesionen los derechos humanos a la vida, la integridad, las libertades y el patrimonio (público y privado), al incumplimiento de los actos emanados de la autoridad competente o, menoscabo del funcionamiento institucional.

La función principal de las policías, de acuerdo a este mandato se expresa en las siguientes acciones:

- a) Garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos y libertades públicas.¹⁷
- b) Prevenir la comisión de delitos.
- c) Apoyar el cumplimiento de las decisiones de la autoridad competente.
- d) Garantizar la resolución de conflictos mediante el diálogo, la mediación y la conciliación."¹⁸

Acertadamente estas ideas están recogidas en la nueva Ley de Policía Nacional (LPN) en sus artículos 3, 4, 5, 8 y 34.2.

Con todo lo anterior queda muy definido el carácter contingente, situacional, fáctico, esencialmente preventivo (ex ante) y en dado caso de reacción inmediata no permanente sino temporal, que tiene la función policial. **Características que no son compartidas por la función de investigación penal**, la cual tiende su marco de acción en un momento posterior a la comisión del delito.

En este orden de ideas Antillano resalta como:

"Diversos estudios señalan la **prevalencia de medios de actuación de la policía que están más dirigidos a la visibilidad del poder policial, remarcando la presencia física y la afirmación de la autoridad, que al procesamiento y resolución de conflictos. Se favorecería un uso "simbólico" de la policía, basado fundamentalmente en su despliegue, ostentación y presencia en el territorio, más que su utilización instrumental en la lucha efectiva contra el delito a través de la investigación penal.** (...) se señala el predominio de medidas "inmediatas", que operan aún antes de recabar la información sobre el hecho, por encima de actuaciones posteriores dirigidas al esclarecimiento del delito y el procesamiento del delincuente por la justicia penal, concluyendo que **los procedimientos a los que acude la policía se proponen reafirmar su autoridad antes que procesar al sospechoso** (Gabaldón y Murua, 1983)"(2007:49)(negritas nuestras)

En este sentido, Ferrajoli expresa que dentro de un Estado de Derecho las funciones "policiales" se limitan a tres *actividades fundamentales*: la *investigación de delitos* e ilícitos administrativos, la *prevención* de éstos, y la *ejecución y colaboración con la jurisdicción y la administración* (Silva y Hernández:211). En nuestro sistema -desde un deber ser- la primera función debe encabezarla el Ministerio Público a través del órgano de investigaciones, y la

¹⁷ Acá se retoman los rasgos fundamentales de una fuerza pública como garante de derechos, tal como se establecieron en el "acta de nacimiento" de la institución policial y del Estado Moderno: la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, especialmente en sus artículos 12 y 13 (Recasens, 2003:295).

¹⁸ Sin embargo, más adelante consideran a la investigación penal como manifestación de seguridad ciudadana, lo que consideramos un estiramiento forzado de la idea (seguramente esto se debe a razones coyunturales, de realidades y de "amarre" constitucional que errónea e inconvenientemente considera al CICPC como órgano de seguridad ciudadana).

segunda y tercera función debe estar a cargo de las policías nacionales, estatales y municipales, según sea el caso. Deslindando en la práctica las labores de investigación del resto de las actividades propia y típicamente policiales que ameritan determinados usos de la fuerza.

2.3.1. Prevención vs. represión: ¿allí está el detalle?

Pérez Martínez señala cómo el ámbito de actuación de la policía se manifiesta en dos vertientes que en muchas ocasiones se relacionan o confunden:

La preventiva: referida tanto en relación a la actividad delictiva como a la información, actividades administrativas, asistencia a la comunidad, resolución de conflictos privados, vigilancia y protección de personas y edificios, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, etc.; y

La represiva: como manifestación más explícita de la coacción frente a la injerencia o lesión del espacio jurídico privado de los sujetos, junto con el auxilio de la función (jurisdiccional en los sistemas inquisitivos) de la investigación de los hechos delictivos. En este sentido, el autor define a la función de "policía judicial", como la encargada de auxiliar a la autoridad designada para dirigir la investigación criminal.

Es indudable que no es una buena medida que la policía cumpla al mismo tiempo, y en ocasiones con las mismas personas, las tareas preventivas y de investigación. Esta "promiscuidad funcional" genera serios obstáculos para el desarrollo de un sistema eficiente y garantista de investigación de delitos. En primer lugar la tendencia autoritaria proveniente de la actividad preventiva invade a menudo las tareas de investigación procesal. En segundo lugar, las actividades preventivas arrastran a las funciones investigativas aumentando el nivel de autonomía en relación con el control del Ministerio Público y de la función jurisdiccional. Por alguna razón "lo que más interesa" a la policía en su actividad de prevención no refleja los criterios de gravedad estipulados por la actuación judicial o de la fiscalía (Rusconi:194,197).

Así podemos observar cómo la "productividad" para algunos cuerpos de "policía judicial" no está referida siquiera a la solución policial de un caso, sino al número de casos y a la celeridad con que se cumple la cuota mensual exigida o la duración máxima autorizada de la detención policial (Santos:207), para de esta manera satisfacer demandas publicitarias del ejecutivo.

Lo cierto es que en la realidad la distinción entre prevención-represión es complicada, más aún si formalmente se las presenta como tareas compartidas. Santos, citando a Emmanuele Hut, nos dice al respecto: "si es falta, o si se presume que es un delito que está por realizarse, ¿qué hacer?, ¿esperar?, ¿ver que sucede para intervenir?, o ¿evitar que ocurra algo?, y ¿si la actuación lo obliga a comprometer un derecho humano?"

Aquí, ¿dónde está la prevención?, y ¿si no se actúa para evitar que ocurra el hecho, es decir si no se emplea la fuerza?, el ciudadano va a sentir que su necesidad no fue satisfecha y va a decir que la "policía" no cumple con su obligación (Santos:214). Por más complicado que sea, el intento de separar ambos ámbitos es necesario. Ya Juan Bustos, con su dilatada experiencia, advertía que el difícil intento de separar prevención de represión, se da sólo en Estados claramente democráticos; por el contrario "en todos los países en que se nota una tendencia hacia la doctrina de seguridad nacional, estos niveles de diferenciación se tornan

difusos" (1983:66). Si se quieren diseñar modelos distintos no se puede pasar por alto este debate (Recasens, 2003:293).

Es en este contexto donde se le atribuye la función de investigación a la "policía", en auxilio de la autoridad encargada de dirigir la investigación penal, que en el caso de Venezuela, está en cabeza del Ministerio Público; relacionando un poder independiente, el Poder Ciudadano, con una supuesta función policial ejercida por un órgano que depende directamente del ejecutivo (CICPC) y que en esta área debe ser su auxiliar. Lo normal es que esta colaboración no resulte satisfactoria (Pérez).

2.4. Función de investigación

La investigación penal comporta las acciones, técnicas, medios y procedimientos para investigar la comisión de delitos e identificación de los autores, como actividad de auxilio al Ministerio Público (CONAREPOL, 2007).

Queralt (1999), señala que la "policía" judicial cumple dos grandes funciones: la de investigación de los delitos con anterioridad a la entrada en juego de la autoridad judicial y la realización de misiones específicas que ésta o el Ministerio Público le encomienden dentro de un caso concreto.

Colomer (2003:7-8), distingue tres grupos de funciones, más específicas, que debe realizar la "policía" judicial: la primera con relación al autor del delito, a fin de lograr su identificación, ya sea por iniciativa propia o por orden judicial o fiscal; la segunda se relaciona con la averiguación de las circunstancias que rodearon a la comisión del delito y la realización de las primeras actuaciones una vez descubierto el mismo; y por último, con relación a la víctima del delito y la capacidad de auxiliarla inmediatamente.

Estas funciones señaladas se manifestaron en la Mesa Técnica sobre el modelo de órgano de investigaciones penales de la CONREPOL (de la que formamos parte como relatores); en ella hubo consenso en que la principal función del cuerpo de investigaciones es la averiguación de los hechos delictivos y las circunstancias que rodean la comisión de los mismos y que se concretan en la recolección de los elementos de convicción necesarios para la individualización de los responsables.

En este sentido, hubo posiciones que sugerían que no solamente ésta era la principal función del órgano de investigaciones, sino que además era la única que debía tener, concentrándose así los esfuerzos en la labor de investigación criminal científica para obtener mayor eficiencia en los resultados, por lo que debía desligarse de las competencias de índole preventivas previstas en los numerales 2,3 y 4 del DFLOICPC, ya mencionados; además, cada cuerpo policial debe dedicarse a sus funciones específicas.

Asimismo, en la Mesa Técnica se consideró la interrogante sobre si es posible separar, en las funciones de represión, la investigación penal por un lado, y el uso de la fuerza u orden público por otro (funciones que impliquen la detención o contención de personas). Al respecto, en la Mesa se acordó que es posible separar de la investigación penal, las funciones represivas en cuanto al manejo del orden público y la coacción frente al delito en general, pues el cuerpo de investigaciones no debe intervenir en materia de "orden público."

Uno de los puntos más resaltantes es que los participantes de la Mesa Técnica acordaron unánimemente que **ser investigador no necesariamente significa ser policía** (planteamiento que compartimos plenamente). Excepcionalmente podría ser usada la fuerza

en los procedimientos de investigación, pero ello no significa que se confundan estas actividades, ni que el uso de la fuerza esté directamente vinculado a la investigación penal.

Si bien podemos decir que estas dos actividades no se confunden, no podemos negar que muchas veces se requiere del auxilio de un cuerpo policial especializado en el uso de la fuerza, para llevar a cabo una labor de investigación. Obviamente frente a una flagrancia o en cumplimiento de una orden judicial, el funcionario del CICPC deberá usar en forma proporcional la fuerza que sea necesaria, pero incluso frente a este particular, de la Mesa Técnica se desprende como un punto de acuerdo unánime que **la aprehensión, traslado y custodia de procesados y penados no deberían ser encomendados al cuerpo de investigaciones, pues tales actividades** no sólo obstaculizan la función principal del CICPC, sino además **no tienen ninguna vinculación, ni siquiera indirecta, con las investigaciones penales**. Estas actividades deberían ser únicamente desarrolladas por la policía nacional, estatales y/o municipales, es decir, que las órdenes judiciales de aprehensión han de ser ejecutadas por esas policías, así como la custodia del solicitado mientras se lo pone a disposición del juzgado (Silva y Hernández: 214-215).

2.4.1. La investigación y la afectación de los derechos fundamentales: su relevancia jurídico-procesal

Pérez Martínez afirma que los principios de la jurisdicción penal deben regir no sólo en el juicio oral o en la ejecución de lo resuelto, sino también en la fase instructora de averiguación del hecho, aseguramiento de sus responsables y recogida de elementos probatorios. Resulta lógico a todas luces que en este período procesal concurren también los presupuestos de legalidad, independencia y autonomía respecto del poder ejecutivo (1998:164). Este autor hace el puente entre la investigación y (en un contexto de sistema inquisitivo) el proceso penal de la siguiente manera:

“El papel que ocupa la policía en el ámbito del proceso penal en modo alguno puede ser considerado secundario o accesorio, ya que constituye un elemento esencial y determinante en su propia configuración y desarrollo, decisivo en el discurrir de la propia actividad jurisdiccional, de ahí que necesariamente deba ser tratada en sus justos términos, con la importancia que tiene en el marco procesal penal (...) No caben espacios de investigación autónomos o paralelos al estrictamente judicial; al contrario, la intervención policial frente al delito implica su carácter judicial” (1998:165).

Hasta este punto puede apreciarse claramente la distinción entre función policial y la función investigativa. La primera tiene un marcado carácter preventivo-situacional, actúa ex-ante o de manera coetánea al hecho definido como delictivo; la segunda entra en acción una vez ocurrido el hecho, actúa ex-post, marcando el inicio del proceso penal y la afectación formal de los derechos de los involucrados. La primera se encuentra en el ámbito de competencias del Ejecutivo, la segunda debería estar en el ámbito judicial.

3. MINISTERIO PÚBLICO Y CUERPO DE INVESTIGACIONES PENALES Y CRIMINALÍSTICAS: ¿CUÁL DEBERÍA SER SU RELACIÓN?

Pérez Martínez destaca cómo la habitual inserción orgánica de la “policía judicial” dentro de la estructura de los cuerpos policiales, y éstos a su vez en el ámbito del poder ejecutivo, hace que quede subordinada de facto a las necesidades de lo que el poder político entiende

por seguridad y control social, aspectos que les parecen prioritarios. Así por ejemplo, cuando incrementan las olas mediáticas de inseguridad, que a su vez incrementan los miedos, ganan espacio los reclamos por un aumento del poder autónomo de la instancia policial en la investigación de los delitos (Rusconi:191).

Todo ello provoca que cualquier actividad policial venga presidida por esta relación, sujeta a los mandatos y órdenes que les dirijan sus superiores jerárquicos, incluso cuando su intervención tiene vocación de auxilio a un poder independiente como el ciudadano o judicial. Pérez Martínez, en el contexto de un sistema procesal de corte inquisitivo, explica como el Ejecutivo se convierte en el controlador máximo, no sólo en un sentido amplio referido a la organización de los cuerpos, estructuras, o delimitación de su ámbito funcional conforme a los criterios de política criminal predeterminados, sino que también lo hace de manera individualizada en relación al régimen disciplinario, permisos, traslados, ascensos, etc. Esta situación trasciende al aspecto orgánico para afectar al conjunto de las funciones que se desarrollan, de manera significativa en el ejercicio de auxilio a la actividad jurisdiccional.

Esta relación de subordinación de carácter instrumental al ejecutivo, permite considerar que los funcionarios policiales llegan a convertirse "en árbitros del juicio oral" pudiendo hipotecar la investigación judicial y en su caso la sanción penal. Este autor lo describe así:

"Lo que realmente existe "más que judicialización de unos segmentos de la actividad de la policía", es una forma de presencia y control relativamente encubierto por parte de aquella del ámbito y de la proyección social de la justicia (...) Tan sólo el juez o fiscal podrán dar a los agentes órdenes necesarias para ejercer su actividad. De lo contrario la investigación del delito podría responder a criterios de oportunidad en función de los intereses de la autoridad gubernativa que dirija la policía" (1998: 159,168,170)

La trascendencia de la adscripción del órgano de investigaciones a una institución tecno-jurídica es grande. Así por ejemplo, en una institución como el Ministerio Público el valor de la tecnología criminalística y la labor de investigación serían complementados con la acción del derecho (y viceversa); porque la tecnología no puede subrogar el rol de los conocimientos jurídicos penal y procesal penal, que tienen la misión de encausar la acción política del Estado en el ejercicio del *ius puniendi* con unos cometidos políticos y jurídicos específicos cuales son limitar el poder punitivo y buscar por todos los medios la garantía de los derechos humanos ante su operatividad. En definitiva, esto es evitar la **tecnocracia** o su predominancia, lo que pasa por oponerse a que se pretenda reducir la cuestión criminal al laboratorio o a los resultados que arrojen las aplicaciones criminalísticas (Rosales, 2005).

Partiendo de estas ideas, respecto a la relación MP y órgano de investigaciones penales, básicamente existen tres posturas:

1. *Adscripción orgánica y funcional al Ejecutivo*: El órgano de adscripción del cuerpo de investigaciones debe estar tanto funcional como orgánicamente en el Poder Ejecutivo, otorgándole una amplia autonomía a los investigadores frente al MP, teniendo sólo un mínimo deber de informarle de sus actuaciones.
2. *Adscripción orgánica y funcional de este cuerpo a la institución encargada de dirigir la investigación*, es decir, al Poder Judicial en el sistema inquisitivo o al MP en el acusatorio. Llevando a cabo sólo funciones de investigación y no de policía preventiva. Posición con la que coincidimos, siempre y cuando exista un proceso calmado y serio de adaptación.
3. *Posición Mixta* –actualmente vigente en Venezuela- que mantiene la adscripción orgánica en el Poder Ejecutivo y la funcional en el MP o Poder Judicial, dependiendo del sistema procesal penal vigente.

RELACIÓN DE SUBORDINACIÓN	VENTAJAS	DESVENTAJAS
ADSCRIPCIÓN ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEPENDIENTE DEL EJECUTIVO		<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio Público no limitaría al investigador en sus funciones. • Limita la relación entre el investigador y el fiscal, lo que perjudica al proceso penal. • La subordinación de hecho a las necesidades de seguridad ciudadana y a las labores preventivas generaría desvío de recursos y mermaría las funciones de investigación • Aumentaría la impunidad en casos de violación de DDHH. • En el caso venezolano, sería necesaria una reforma legal
ADSCRIPCIÓN ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEPENDIENTE DE LA INSTITUCIÓN ENCARGADA DE DIRIGIR LA INVESTIGACIÓN PENAL (MINISTERIO PÚBLICO)	<ul style="list-style-type: none"> • Existiría más autonomía para el investigador penal, ya que no tendría sobre sí presiones por actividades preventivas-policiales. • El trabajo compartido entre el fiscal y el investigador daría mayor coordinación y celeridad en las investigaciones. • El Ministerio Público, como organismo que ejerce la acción penal, conoce los extremos necesarios para sostener el proceso penal lo cual redundaría en mayor eficiencia. • Habría mayor autonomía para la investigación de los casos de violaciones de DDHH 	<ul style="list-style-type: none"> • El fiscal no tiene la formación necesaria para la investigación penal. • Pudiera existir un proceso de "policización" de los fiscales. • En el caso venezolano, sería necesaria una reforma legal.
ADSCRIPCIÓN ORGÁNICA EN EL EJECUTIVO Y FUNCIONAL EN LA INSTITUCIÓN ENCARGADA DE DIRIGIR LA INVESTIGACIÓN PENAL		<ul style="list-style-type: none"> • La potestad disciplinaria y de control del Ministerio Público es casi inexistente. • Existe un profundo retardo en las investigaciones por diferencias entre ambas instituciones (problema gerencial). • La subordinación de hecho a las necesidades de seguridad ciudadana y a labores preventivas, lo que se traduce en desvío de recursos y merma las funciones de investigación.

Elaboración propia con datos de la Mesa Técnica sobre el modelo de órgano de investigaciones penales de la CONREPOL (Silva y Hernández:226)

A continuación se desarrollarán los argumentos a favor de la segunda posición: la adscripción orgánica y funcional del órgano de investigaciones al MP.

3.1. La división de poderes: “hasta la virtud necesita de límites”

La Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia del 12 de junio de 1776 previenen en su apartado Vº la necesidad que permanezcan separados los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Estado. Asimismo en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1789, se considera que una sociedad carece de Constitución si no están asegurados los derechos de la sociedad ni establecida la separación de poderes (Pérez:162).

Así como la función jurisdiccional es atribuida al Estado con carácter de exclusividad, correspondiendo al Poder Judicial su ejercicio con independencia del resto, con sujeción a determinados límites, controles y garantías; la función de investigación (dirección, supervisión y práctica) corresponde al Ministerio Público.¹⁹

Es punto en común –y en ello es uniforme la doctrina progresista- que la división de poderes es saludable para la consolidación del Estado de Derecho y de la democracia; ambas esferas (Derecho y Democracia) “deben aparecer unidos, siendo éste la pieza esencial del sistema como garantía de los ciudadanos frente al Estado y los poderes públicos” (Pérez: 163).

Es por ello que en Venezuela la existencia institucional de órganos que tienen como funciones el control administrativo del Estado (Consejo Moral Republicano), la investigación penal (Ministerio Público) o sólo jurisdiccionales (Tribunal Supremo de Justicia), representa una dimensión de contra poder al servicio de la legalidad y de la protección de las personas. Todo esto está íntimamente relacionado con la fortaleza democrática del sistema político.

Pérez Martínez afirma que esta independencia suele encontrar dificultades, tanto en la dimensión interna de cada estructura, como en el orden externo, en la relación de control administrativo o judicial con los otros poderes del Estado. En efecto, es el Ejecutivo quien dispone de la policía para gestionar la seguridad pública y, con ella, incidir en el libre desarrollo de los derechos ciudadanos, pudiendo de hecho limitar, controlar o interferir, a través de las actividades de investigación, en el proceso penal que le resulte incómodo. En sus palabras –haciendo referencia al sistema inquisitivo-:

“El diseño de un sistema procesal penal donde la función jurisdiccional está condicionada por la autoridad gubernativa que dirige a todos los efectos un órgano de imprescindible utilización como es la policía judicial, no puede considerarse, como hemos visto, acorde a los postulados del Estado democrático de derecho y provoca un verdadero desapoderamiento del poder judicial. Desde el momento en que la policía disponga de facultades que condicionen el desarrollo de la investigación judicial, sea respecto a su iniciación en el momento preprocesal, el trámite que se le dé a las denuncias que se le presenten, la oportunidad del traslado a la autoridad judicial, etc., la independencia judicial estará en cuestión.

¹⁹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 285 numerales 3 y 4; Código Orgánico Procesal Penal: 108 numerales 1 y 2; 111, 113, 114 y 116; Ley Orgánica del Ministerio Público, artículos: 16 numerales 3, 4, 5 y 6; 25 numerales 13 y 14, 8 y 24 (Posibilidad de crear unidades especializadas de investigación); 31 numeral 11; 37 numerales 6, 9, 10, 11 y 14; y 53 numeral 1 (Competencias en materia de investigación por parte del Fiscal auxiliar); Decreto con fuerza de Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, artículos 3, 11 numeral 1; 16 y 17.

Cuando eso sucede, se produce una efectiva subordinación de la autoridad judicial al poder ejecutivo. De facto lo que sucede es que la policía dispone de la autoridad judicial orientando el trabajo de ésta.” (1998:165)²⁰

Es en virtud de la búsqueda de equilibrios y controles entre poderes que es saludable la adscripción tanto orgánica como funcional del órgano de investigaciones al Ministerio Público.

3.1.1. Venezuela y la superación de la división tripartita del poder

En autores como Pedro Martínez se puede apreciar cierta reserva hacia la adscripción del Cuerpo de Investigaciones al Ministerio Público, esto se explica primero porque se encuentran en el contexto de un sistema inquisitivo en el que el juez es el director de la instrucción, y se concentran en fortalecer su autoridad sobre la policía judicial; segundo, porque tienen como referentes países como España y Alemania donde la fiscalía es una institución vinculada estructuralmente al ejecutivo (1998:166-167).²¹ Ante este panorama lo políticamente más correcto y viable es optar por el Poder Judicial.²² Sin embargo, Venezuela ofrece un panorama distinto –al menos desde la formalidad, desde lo normativo, lo que no quiere decir que se corresponda con su realidad-.

Desde el preámbulo de la Constitución de 1999, Venezuela se refunda como República junto a todas sus instituciones; se crean entonces dos nuevos Poderes: el Ciudadano y el Electoral, rompiendo de esta manera con la clásica división tripartita, aumentando formalmente el sistema de controles y contrapesos entre los Poderes Públicos.

El Poder Ciudadano tiene entre sus funciones la prevención, investigación y sanción de los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa²³; se encarga básicamente de ejercer el control de la actividad administrativa del Estado y de promover la

²⁰ En este orden de ideas Thamara Santos –en el contexto del anterior sistema procesal de corte inquisitivo- también denuncia: “...la PTJ tiene –de hecho y de derecho- el poder de instruir los casos, con cuyo acto comienza el trabajo judicial, pues los jueces pocas veces investigan y revisan los sumarios, y casi siempre toman sus decisiones en base a ellos. Dentro de ese espacio de poder, en realidad crecido por los jueces, se asoman verdaderos conflictos entre ambas esferas, pues la policía enrostra a los jueces que muchas de sus decisiones desautorizan o desmoralizan a los agentes que hacen bien su trabajo, al decidir a favor del indiciado o imputado, y los jueces enrostran a los policías que éstos presionan y quieren tomarse atribuciones que no le corresponden. El ejecutivo, por su lado, presiona a unos y a otros en casos en los que cree conveniente decidir a favor o no de ellos, e interfiere abiertamente en las funciones de los dos poderes” (1998:212).

²¹ A diferencia de Italia y Portugal, que con sus matices tienen mayor autonomía respecto del ejecutivo (ídem).

²² “Aun con todo, el problema de la interferencia en el ámbito de la investigación penal por parte del ejecutivo persiste toda vez que, independientemente de quien asuma la dirección de la misma (juez o fiscal), se mantienen las estructuras policiales con un grado de dependencia decisivo en relación a las autoridades gubernativas. Se trata de que la policía judicial se constituya en garante de la independencia judicial y de la realización efectiva de la justicia para lo cual necesariamente debe responder a un diseño orgánico y funcional determinado donde no convivan intereses contrapuestos, y la vinculación con la autoridad judicial sea real.

Una policía real es garantía de la independencia judicial y de la realización de la justicia, lo contrario no es más que una manera de dar vía a una institución que, en esencia, debiera pertenecer y auxiliar al Poder Judicial, pero que de hecho le controla (...) ...la independencia del Poder Judicial estará en razón inversa a la dependencia real que tenga la policía judicial respecto del poder ejecutivo.”(1998:167-169)

²³ Se entiende “por **ética pública** el sometimiento de la actividad que desarrollan los servidores públicos, a los principios de honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, transparencia y pulcritud; y por **moral administrativa**, la obligación que tienen los funcionarios, empleados y obreros, de los organismos públicos, de actuar dando preeminencia a los intereses de Estado por encima de los intereses de naturaleza particular o de grupos dirigidos a la satisfacción de las necesidades colectivas.” Artículo 6 Ley Orgánica del Poder Ciudadano (LOPC). Las sanciones administrativas a los atentados contra la ética pública y la moral administrativa se encuentran entre los artículos 45 al 53 de la misma ley.

formación ciudadana.²⁴ Los órganos del Poder Ciudadano son el MP, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República²⁵, cuyos máximos responsables conforman el Consejo Moral Republicano (CMR), institución a través de la cual se ejerce este nuevo Poder.²⁶

De esta manera tenemos a un MP formalmente autónomo e independiente, que contribuye al ejercicio de los pesos y contrapesos necesarios en un sistema democrático.²⁷

Por otra parte, es importante señalar que el MP no solamente se encarga de hacer efectiva la responsabilidad del funcionario infractor, también se encarga de hacer efectiva la responsabilidad de cualquier ciudadano que cometa algún hecho punible. Además es el único de los órganos del Poder Ciudadano que forma parte del sistema de justicia (Avila, 2005), junto al TSJ, los tribunales, las defensorías públicas, los órganos de investigación penal, los funcionarios de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos que participan en la administración de justicia y los abogados en ejercicio, tal como lo establece el artículo 253 de la CRBV.

Este artículo recoge no sólo el trinomio administración de justicia-policía-sistema penitenciario, estudiados profusamente por la sociología jurídico penal (Recasens), incluye además al Ministerio Público y a los órganos de investigación penal (objetos de este estudio), ambos son también aparatos represivos de control del Estado, distintos de los tres componentes del clásico trinomio pero engranados con ellos; con objetivos, límites, carencias y excesos comunes, pero con niveles de alcance e influencia propios. Lo que nunca debe perderse de vista es que son un sistema integrado.

²⁴ Artículos: 274 CRBV; 2 y 3 de la Resolución N° CMR-2003-006, que contiene la Estructura Organizativa y Funcional del Consejo Moral Republicano.

²⁵ La Defensoría del Pueblo se encarga fundamentalmente de demandar ante las instituciones del Estado el debido cumplimiento de sus funciones, en resguardo de los Derechos colectivos y difusos de los ciudadanos. Por su parte, la Contraloría General de la República, se encarga de controlar y vigilar que los ingresos, gastos y la adquisición de bienes públicos se hagan bajo el estricto cumplimiento de los procedimientos legales en todos los órganos de la administración pública. Ambas instituciones de acuerdo a la CRBV (artículos 281.4 y 289.4) le solicitan al MP ejercer las acciones judiciales que tuvieran lugar en los casos investigados en cada una de ellas, en las materias de su competencia (DDHH y delitos contra el patrimonio público).

²⁶ Artículos: 273 CRBV; 1 y 2 de la LOPC

²⁷ Que en el sistema político venezolano funcionarían grosso modo de la siguiente manera: La Asamblea Nacional (Poder Legislativo) escoge a los miembros del Poder Judicial, Ciudadano y Electoral –las postulaciones las hace la sociedad civil-, a estos dos últimos, pueden removerlos previo pronunciamiento del TSJ y al primero previo pronunciamiento del Consejo Moral Republicano (artículos 279 y 296 CRBV); respecto al Ejecutivo autoriza y aprueba varias de sus iniciativas legislativas y otros actos de Estado; El Tribunal Supremo (Poder Judicial) ejerce todo el control jurisdiccional, entre otras: declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente, Vicepresidente Ejecutivo de la República, Ministros, y del resto de quienes detentan la magistratura de otros poderes del Estado como el Ciudadano (Defensor del Pueblo, Fiscal y Contralor General de la República), el Legislativo (sus diputados), oficiales, generales y almirantes de la Fuerza Armada Nacional (FAN) e incluso de los integrantes del mismo TSJ; así como declarar la nulidad de los reglamentos, leyes y demás actos que ejercen los demás Poderes Públicos (artículos 259 y 266 CRBV); El Poder Ejecutivo, en cabeza del Presidente de la República puede convocar referendos; nombrar y remover al Vicepresidente y los Ministros; dirigir las relaciones exteriores y a la FAN; declarar los estados de excepción y restricción de las garantías; dictar decretos leyes; reglamentar leyes; administrar la Hacienda Pública y la de disolver la Asamblea Nacional en el supuesto en que ésta haya removido en tres oportunidades al Vicepresidente Ejecutivo dentro de un mismo período constitucional (artículos 236 y 240 CRBV); El Poder Electoral estaría encargado de la reglamentación, organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos; organizar la inscripción y registro de las organizaciones con fines políticos y controlar, regular e investigar los fondos de su financiamiento (artículo 293 CRBV); y finalmente el Poder Ciudadano cuyos alcances ya se han señalado. De esta manera están configurados constitucionalmente los controles y el sistema de pesos y contrapesos del Estado venezolano en la actualidad.

3.1.1.1. Insuficiencia de la mera adscripción funcional

Recasens señala que la adscripción orgánica al Poder Ejecutivo y funcional al Ministerio Público puede crear distorsiones, y que no es una buena solución (Silva y Hernández: 225).

La subordinación funcional del órgano de investigaciones al Ministerio Público se desprende de los artículos 285, numeral 3 de la CRBV, donde se consagra al MP como el director de la investigación penal, mandato que se desarrolla en el artículo 108 numerales 1 y 2 del COPP y se ratifica expresamente en sus artículos 111, 113, 114 y 116; así como en los artículos 16 numerales 3 y 5, artículo 25 numerales 13 y 14 de la LOMP; y en el DFLOICPC, en sus artículos 3, 11.1; 16 y 17.

Son consecuencias de la dependencia funcional del investigador al fiscal, la imposibilidad de que el investigador pueda ser removido o apartado por su superior jerárquico (Poder Ejecutivo) de la investigación que le hubieren encomendado hasta su finalización, salvo que así lo autorice el fiscal, conforme a las causales establecidas en la ley (artículo 24 DFLOICPC); que la autoridad administrativa del CICPC no puede revocar, alterar o retardar una orden emitida por el fiscal (artículo 114 del COPP); y que el Fiscal General de la República goza de un poder disciplinario sobre los investigadores del CICPC en caso de negligencias, retrasos y omisiones frente a órdenes que les impartan los fiscales (artículos 116 del COPP y 25 numeral 14 de la LOMP).

Sin embargo, todas estas normas no trascienden del mero papel, la subordinación funcional en la realidad no existe y las facultades disciplinarias mucho menos. La adscripción orgánica termina prevaleciendo siempre ante la funcional, como dice la cultura popular "quien paga manda". A lo largo de once años de vigencia de este bloque normativo se han presentado una serie de dificultades que han imposibilitado las relaciones fluidas que deben existir entre el MP y el CICPC. No obstante desde el plano estrictamente normativo ya existe un andamiaje para "un momento de transición" entre el sistema procesal inquisitivo al acusatorio, pero sólo como eso "un momento de la transición" (más allá de la distancia entre la norma y la realidad).

3.1.1.2. Limitaciones, fallas o errores constitucionales

Como ya se ha señalado, desde 1958 Venezuela cuenta con una policía especializada en la investigación científica de los delitos, separada –en principio- de las policías preventivas dedicadas al orden público; la primera sería la "policía" judicial y la segunda policía administrativa. La Constitución de 1999 instituyó esta separación de funciones en su artículo 332, donde se establece en numerales separados la policía uniformada y el CICPC. Esto contribuye constitucionalmente a distinguir claramente las funciones preventivas-policiales de las de investigación.

Sin embargo, la misma Constitución presenta debilidades para un cambio sustancial respecto a un nuevo órgano de investigaciones, por ejemplo:

1. Enmarcar el capítulo de la seguridad ciudadana (artículo 332) dentro del Título VII que establece el sistema de "seguridad de la nación" confunde la seguridad como garantía de derechos con la seguridad referida al resguardo de la soberanía e integridad territorial. Este planteamiento constitucional concibe a la seguridad como un sistema por demás complejo y deja un margen de dudas en relación con la consagración del estado democrático, pues la seguridad ciudadana no es un tema que atañe a la Seguridad de la Nación, salvo la aplicación

del Derecho Internacional Humanitario, en el contexto de conflictos armados (Rosales, Borrego, 2007). La opción política ante este error conceptual es la obligada concordancia que debe hacerse con el artículo 55, el cual ubica a la seguridad ciudadana dentro del capítulo de los derechos civiles.

2. Como consecuencia del planteo anterior, considerar al CICPC como órgano de seguridad ciudadana es otro error conceptual que se paga en la realidad con la existencia de una institución policial con poder bélico que tiene escasos controles sobre ella, y que por el contrario ejerce una importante influencia sobre el proceso judicial.

3. La presentación con rango constitucional de este órgano aunado a su adscripción orgánica al Ejecutivo han servido como una especie de escudo impenetrable e indiscutible para impedir una subordinación real, desde el punto de vista funcional y disciplinario, de esta institución ante el MP.

3.2. Los poderes policiales y el carácter bélico de la actual "policía" de investigación: ¿obstáculos para pensar libremente en su órgano de adscripción?

Compartimos con Recasens la idea de que la policía no sólo es un aparato de Estado, ésta también es un sistema capaz de ir más allá de lo que el propio Estado le delega, ello explica su alto nivel de poder en las sociedades modernas. De esta manera coexistiría un aparato policial con una función visible (tanto simbólica como real) y un sistema policial con una función oculta (no manifiesta), no necesariamente sincronizados entre sí. Lo que se quiere destacar aquí es la existencia de un sistema policial como ente-poder en sí mismo, capaz de "autoproducirse, de tener sus propias referencias y afirmar su identidad, de adquirir y desarrollar su autonomía a través del aprendizaje y de auto organizarse, mediante la evolución de su constitución interna y su comportamiento. En síntesis de disponer de autonomía y auto organización" (2003:299-302).

Uno de los obstáculos para un cambio de paradigma sobre el órgano de investigaciones es la formación actual de los funcionarios que es marcadamente policial, con un arraigado espíritu de cuerpo y una cultura policial desconocida en una institución tan distinta como es el MP (Silva y Hernández: 226). En este orden de ideas surge la siguiente pregunta ¿serán los poderes policiales y todo lo que ellos implican (cultura policial, poder y control político, etc.), el principal obstáculo para repensar al órgano de investigaciones?

3.2.1. Poder de criminalización

Ya la criminología crítica, heredera del interaccionismo simbólico, ha desarrollado extensamente la idea de la construcción del criminal por determinados sectores de la sociedad. En este sentido, la policía tiene un amplio campo de decisión, en palabras de Bustos esta institución:

"cumple realmente a nivel particular y primario funciones de juez. La policía decide quiénes son los sospechosos; [asociales, lumpen, gamberros, de las clases bajas, etcétera] (...) En resumen, cada policía y la policía en general señalan quién y qué va contra el orden. De modo que además de participar del marco general de selección fijado ya por el sistema y en especial por la ley de quiénes y qué va contra el orden, la policía agrega una pauta concreta de selección, de control, de criminalización. Por tanto, lo más normal es que la criminalidad aumente o varíe en razón de esta pauta, que depende del sistema, la ley y sobre todo de la propia organización y formación de

la policía; y en ese sentido el propio control policial resulta un factor de criminalización, origen de criminalidad.”(1983:70-71)

En este sentido, la policía en el marco de su papel en el sistema de represión e investigación de delitos, potencia estructuralmente el grado de selectividad propio de toda la política criminal. Semejante advertencia no puede ni debe ser dejada de lado a la hora de planear una reforma institucional con mínima vocación de éxito (Rusconi:194).

3.2.2. Poder de policización

Este es el poder que se aplica puertas adentro de la institución policial. Zaffaroni (1998) describe a las “agencias ejecutivas” como máquinas de policizar. Este proceso de policización es muy similar a los procesos de criminalización, su receptor es el mismo sector marginado de la sociedad. En Latinoamérica la regla es que este tipo de instituciones esté militarizada, además de tener graves problemas de corrupción. Paralelamente a esto, en el plano “formal” estas instituciones manejan un discurso moralizante; pero en la realidad, como consecuencia del rol que le asigna la “propaganda masiva trasnacionalizada” (violencia, no intervención judicial, solución ejecutiva de los conflictos, machismo, insensibilidad, etc.), se le exige que su conducta responda a lo que en las “conceptuaciones más tradicionales se llama psicópata.”

No cabe duda, entonces, que este *proceso de formación* lesionador de pautas éticas básicas se constituye en un presupuesto fundamental de la actuación ilegítima de los miembros de las fuerzas policiales (Rusconi:196).

3.2.3. Poder bélico

Rusconi destaca cómo la condición estructural de la policía a diferencia de lo que sucede con otras instancias del poder penal, genera un riesgo de actuación ilegítima mucho más importante, no controlado y caótico.

En parte ello está relacionado con el entorno en el cual se desenvuelve el ejercicio del poder que detenta la institución policial. La policía actúa donde más se pueden lesionar las garantías individuales. Rusconi lo destaca de esta manera: “Incluso, el otorgamiento a la policía, por parte de los operadores del sistema de justicia penal, del monopolio del *contacto con la comunidad* se ha transformado en un factor de tremenda importancia para el desborde institucional de la instancia policial. El mayor contacto con la gente genera más posibilidades de abuso de poder”(1998:192).

El abuso policial está basado en el uso de la fuerza. El parque de armas del CICPC asciende a 10.144. Predominan las pistolas (69%), seguido por las subametralladoras. Existe en el organismo una relación de prácticamente una pistola o revólver por cada funcionario (0,93). Con respecto a los equipos de protección, poseen 68 cascos, 3.924 chalecos y 17 escudos, adquiridos en los años 1998 y 2002. La relación de chalecos por funcionario policial es de 0,72. El organismo **no posee ningún tipo de arma no letal**. Tiene 699 patrullas urbanas operativas y en contraste sólo 7 unidades móviles criminalísticas y 119 furgonetas para cadáveres (Silva y Hernández: 203-204), siendo estas dos últimas las directamente relacionadas con lo que debería ser su función: investigar delitos.

Es entonces cuando surgen las siguientes interrogantes ¿el órgano de investigaciones necesita todo este arsenal bélico? ¿Este arsenal está relacionado con sus funciones de investigación? ¿Debe el cuerpo de investigación realizar patrullaje y demás actividades que

impliquen presencia ostensiva? ¿son necesarias las brigadas especiales o de respuesta inmediata?

3.2.3.1. Sobre el patrullaje

Ya Thamara Santos, a finales de los noventa, comentaba sobre cómo la decisión gubernamental de solicitar la intervención del personal de la antigua PTJ en los operativos "profilácticos" antidelictivos, implicaba distraer en funciones impropias a un funcionario capacitado y competente de su exclusiva función de identificación, persecución, recolección de pruebas e instrucción procesal (1998:212).

Del desarrollo del tema de la función de investigación, se desprende que las funciones de prevención del delito se encuentran fuera del ámbito de competencia del cuerpo de investigaciones.

Recasens -en entrevista realizada por Silva- opina que la actividad de patrullaje no es propia de la investigación de delitos y que en el fondo se esconde un tema de rentabilidad, pues se estaría subutilizando a un personal que fue especializado por la institución para la investigación. En el mismo sentido se pronunciaron Brown y Bello, para quienes la labor de patrullaje desvirtúa la tarea del órgano de investigaciones.

Por otra parte, se ha observado por expertos que en la medida en que se incrementan los contactos entre la policía con potencial uso de la fuerza y la sociedad, se potencian las condiciones para la corrupción y para la vulneración de derechos fundamentales, por ello se propone la erradicación definitiva de estas prácticas (Silva y Hernández: 221).

3.2.3.2. Sobre los grupos tácticos

Las labores de "laboratorio" o de "oficina", propias de la investigación penal, no requieren del uso de la fuerza, pero en algunos escenarios de la investigación de "calle" pueden hacerse necesarios un uso racional y legítimo de la fuerza.

En la actualidad el CICPC cuenta con dos brigadas élite. Por un lado están las Brigadas de Respuesta Inmediata (BRI) y por el otro la Brigada de Acciones Especiales (BAE) que sirven principalmente de apoyo a investigadores y técnicos para resguardar su integridad física en caso de allanamientos en lugares delicados, preservar el sitio del suceso en ámbitos peligrosos, y el rescate de víctimas en secuestros y en situaciones de rehenes. Pueden operar tácticamente en áreas urbanas y rurales.

Recasens y Bautista sostienen que en principio estas brigadas no investigan ya que sus integrantes no tienen formación judicial. Además, no reciben órdenes del fiscal, sino de sus mandos internos, lo que pone de relieve que no son auxiliares del Ministerio Público como corresponde a un órgano de investigaciones penales. Estos grupos tácticos -como acertadamente se consagra en la disposición transitoria séptima de la nueva Ley de Policía Nacional- deben ser más bien una división dentro de la estructura de la Policía Nacional, que le prestaría apoyo al CICPC para entrar en sitios peligrosos, allanamientos riesgosos, situaciones de rehenes o secuestros, etc. Y que durante el correspondiente operativo estas fuerzas deben estar bajo la supervisión y coordinación del fiscal y del CICPC. Es decir, el factor clave es la función: como quiera que **estas brigadas** no investigan -sino que abren paso a los investigadores y técnicos- **no deben formar parte de un cuerpo de investigaciones** (Silva y Hernández:217-218).

Por último queremos destacar que Venezuela presenta una alta tasa de policía en comparación con otros países: 429,2 cuando la media regional es de 327,5 y la de los países según su índice de desarrollo es la siguiente: menor desarrollo 172,98%, en vías de desarrollo 350,19% y desarrollados 266,04 (Antillano y CPDHUCV con datos tomados de Naciones Unidas). Es decir, que la falta de funcionarios policiales no es precisamente un problema en el país (posiblemente lo sea su abundancia).

A todo este *cocktail* de poder policial se le añade la ausencia de control efectivo o contemporáneo al ejercicio de la fuerza, de allí la necesidad de despolicizar al órgano de investigaciones, de suprimir su carácter bélico y restarle estos poderes.

3.3. Necesidad de control sobre el órgano de investigaciones: el control del poder a través de la vulnerabilidad

Para abordar la necesidad del control sobre el órgano de investigaciones, partimos de las siguientes premisas (Avila, 2006):

1. El delito es producto de procesos de definición, que obedecen a las lógicas de poder imperantes en el momento de definir qué es y qué no es delito. Más allá de las construcciones jurídico-abstractas, en la realidad lo que existen son conflictos arbitrariamente seleccionados por el sistema de dominación (Zaffaroni, Christie).
2. La existencia de procesos selectivos de criminalización, policización y burocratización (Zaffaroni).
3. Como nos enseñó Christie, el sistema penal reparte dolor, de allí la importancia de tratar de disminuir la magnitud del mismo.
4. Nuestra América se encuentra al margen de los centros de poder hegemónico mundial, razón por la cual las formas de control social centrales son impuestas sobre ella, a pesar de que sus realidades y prioridades son totalmente distintas (Zaffaroni, Prebish).
5. No podemos negar que las clases de menores recursos económicos son las más afectadas por el tema de la inseguridad, así como tampoco podemos negar la existencia de conflictos y violencia intraclase e intraracial (Aniyar).

Ante esta realidad compartimos la propuesta teórica de Christie (1984:110-124), de aplicar condicionantes para causar "bajos niveles de dolor"²⁸, entre ellas se encuentran dos categorías que nos son de suma utilidad:

- El *Poder*: La gente con poder puede repartir dolor. La imposición intencional del dolor se dificulta en la medida que se está más cerca del receptor.
- La *Vulnerabilidad*: Una forma de controlar el poder, es hacer vulnerables a quienes lo ostentan.

²⁸ A. **Conocimiento**: Cuanto mayor sea la cantidad de información sobre la totalidad de la vida de los miembros pertenecientes al sistema, serán menos útiles (y necesarios) los conceptos generalizados de: "enfermedad", "locura", "desviación", "crimen" o "delito"; B. **Poder**: La gente con poder puede repartir dolor. La imposición intencional del dolor se dificulta en la medida que se está más cerca del receptor; C. **Vulnerabilidad**: Una forma de controlar el poder, es hacer vulnerables a quienes lo ostentan. Puede ser de tres formas: por igualdad de posición, por igualdad de cualidades y por proximidad física; D. **Dependencia mutua**: Todos los miembros de la sociedad son esenciales y no pueden ser reemplazados. Esto es posible en sociedades pequeñas, de allí la importancia de la organización local; E. **Sistema de creencias**: Las actitudes que se tengan hacia lo "anormal", el conflicto y el castigo, la solidaridad y la cohesión son esenciales. En este aspecto la desconstrucción de los discursos bélicos mediáticos es fundamental

Así entonces, ante los planteamientos de algunos defensores del actual estado del CICPC, sobre la "amenaza" que constituiría para esta institución pasar a ser un ente del MP, previo proceso de despolicización del organismo, la respuesta es ¡sí!, sí es necesario vulnerar el poder bélico del CICPC. A continuación algunas cifras que legitiman este planteamiento.

3.3.1. Algunos números que justifican el control del poder a través de la vulnerabilidad

3.3.1.1. Muertes institucionales (los ajusticiamientos)

Los homicidios realizados por policías en ejercicio de sus funciones son ajusticiamientos y no enfrentamientos (como suelen llamárseles), ya numerosa investigación empírica (Del Olmo, Zaffaroni) ha demostrado que la relación entre civiles y policías muertos es bastante desigual (según Provea, la probabilidad de que muera un civil en un choque armado es de 97,5, mientras que para los policías es de apenas 2,5; es decir por cada policía muerto fallecen 39 civiles), lo que hace suponer que más que enfrentamientos entre fuerzas equivalentes, se trata de un ejercicio asimétrico de la fuerza, frecuentemente intencional por parte de la policía (Antillano, 2007:36-37).

A. Años 80: Según declaraciones de Lolita Aniyar a la prensa nacional, entre 1983 y 1988 los diarios reportaron en la región occidental 725 muertos por parte de funcionarios policiales y militares. De este total, 344 personas murieron en operaciones efectuadas por las policías de uniforme y 149, en actividades que involucraban a la Policía Técnica Judicial (PTJ) (hoy CICPC). Ya desde esta década se recogía "el malestar colectivo y el parecer adverso de la población respecto al desempeño de los órganos de protección tanto preventivos como de investigación" (Santos:200).

En este mismo sentido, Thamara Santos realizó entre 1987 y 1988 una encuesta en el distrito Maracaibo, con una muestra de 829 personas, estrato socioeconómico A al D, hombres y mujeres, de 15 a 40 años. Entre los resultados se encontró que el 96% de los encuestados declaró sentirse inseguro con la Policía Uniformada del Estado, y el **86% con la PTJ**.

Según esta autora, para finales de la década la situación de los derechos individuales, sobre todo la libertad, era crítica. En 1988 Venezuela fue interpelada por Amnistía Internacional, organización que al revisar la casuística de la violencia y la extralimitación de los poderes de policía incluyó al país en la lista de los que violan los derechos humanos. Por otro lado, la opinión pública había sido informada en 1986 de los cinco cadáveres enterrados en una fosa descubierta en las adyacencias de la ciudad de Maracaibo (caso conocido como "pozos de la muerte"), la cual de acuerdo con la investigación no realizada en primera instancia por los órganos competentes del Estado, involucraba a los funcionarios de la misma PTJ local. Nunca se llegó a saber la conclusión de las investigaciones policiales porque la decisión del gobierno nacional y regional de entonces fue mantenerlas en secreto. Pero sin duda los casos más emblemáticos son el Amparo²⁹ y el Caracazo.³⁰

²⁹ **La masacre del Amparo:** En octubre de 1988, catorce pescadores, del Estado Apure (fronterizo con Colombia), fueron acibillados (fusilados por las espaldas) por el Comando Especial José Antonio Páez (CEJAP), constituido por efectivos del ejército, DISIP y PTJ, encargado de custodiar la frontera y protegerla de las incursiones de la guerrilla colombiana y del narcotráfico. Los muertos habían sido confundidos con los miembros de una columna guerrillera de cuyos planes se obtuvo

B. Años 90: La situación de abuso policial llega a crear unos niveles de desconfianza en los ciudadanos hacia la institución, especialmente hacia la PTJ,³¹ que se reflejan en la disminución cada vez más grande de las denuncias de este tipo de delito.

Roberto Briceño informa que entre 1995-1996 fueron entrevistadas 1.312 familias repartidas entre 320 puntos de Caracas, desde zonas pobres a zonas más prósperas, buena parte de las cuales afirmaron que no denuncian muchos delitos porque desconfían o temen a los cuerpos policiales y sobre todo porque no obtienen ningún beneficio práctico (Santos:206).

C. Comienzos del nuevo milenio: La reducción formal del poder discrecional de la policía en la reforma procesal de 1998 y en la nueva constitución de 1999, lejos de favorecer la adecuación de la función policial a los requerimientos de una sociedad democrática, parecen haber significado el incremento de la violencia ilegal y la aplicación de castigos informales por parte de estos cuerpos (Antillano y Gabaldón, 2007). Las cifras “hablan” por sí solas...

**RESUMEN ESTADÍSTICO DE LOS CASOS DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DELITOS: LESIONES, VIOLACIÓN DE DOMICILIO, PRIVACIÓN DE LIBERTAD, ACOSO U
HOSTIGAMIENTO, TORTURA, DESAPARICIÓN FORZADA
AÑO 2000- OCTUBRE 2007**

VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS A NIVEL NACIONAL	
DELITOS	CANTIDAD
Desaparición forzada	100
Tortura	169
Privación ilegítima de libertad	6039
Lesiones	15278
Acoso u hostigamiento	1297
Violación de domicilio	4283
Amenazas	1544
Abuso de autoridad	4558
TOTAL DELITOS	33268
VÍCTIMAS	32552

Fuente: Ministerio Público, Dirección de Derechos Fundamentales. Elaboración propia

la información de que harían estallar el oleoducto local. Según el diputado Walter Márquez, principal activista por el esclarecimiento del caso, el modus operandi del CEJAP para estas masacres consistía en contratar obreros y simular con ellos un enfrentamiento para justificar las erogaciones de la partida secreta del Ministerio del Interior (<http://www.globovision.com/news.php?id=76795>)

Ante el “error”, las autoridades nacionales de más alto rango, en vez de rectificar, mantuvieron los argumentos esgrimidos por los funcionarios que adelantaron la operación... La Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció la obligación del Estado venezolano de indemnizar a los familiares de las víctimas (Santos:202-203). Lo peor del caso es que miembros integrantes del CEJAP se mantuvieron muchos años después en el poder, en distintas posiciones, desde comandos hasta asesorías en materia de “seguridad”... aún hoy algunos, a pesar de los cambios políticos del país, se mantienen en el gobierno.

³⁰ **El Caracazo:** Culmina la década con el saldo aún desconocidos de muertos y heridos (dependiendo de los actores el número oscila entre 200 a 3000 víctimas) producido por los cuerpos de seguridad entre el 27 y 29 de febrero de 1989 y en los meses posteriores a éste, durante los cuales se suspendieron las garantías constitucionales relativas a la libertad y casi todos los derechos civiles y políticos.

³¹ En mayo de 1996, el Director General de la PTJ se vio obligado a admitir que desde 1993 ha destituido a 700 funcionarios después de un largo período de denuncias y críticas a su gestión por la enorme cantidad de hechos de corrupción y de delitos. Esto aparte de las noticias, reportajes y denuncias contra otros cuerpos policiales (Santos:211) ¿A dónde habrán ido a parar esos 700 funcionarios?...

CASOS POR CUERPO POLICIAL	
CASOS EN LOS QUE SE HA IDENTIFICADO EL CUERPO POLICIAL INVOLUCRADO	28665
CASOS GN	1959
CASOS CICPC	4945
CASOS DISIP	516
CASOS POLICIAS MUNICIPALES	4894
CASOS POLICIAS ESTADALES	16351

Fuente: Ministerio Público, Dirección de Derechos Fundamentales. Elaboración propia

En estos casos el CICPC ocupa un segundo lugar a nivel nacional, lo que se agrava cuando se hace una relación entre número de casos y número de funcionarios policiales por institución.

Cuerpo policial	Número de funcionarios	Porcentaje	Casos de delitos por violación de DDHH (excepto homicidio)	Porcentaje	Promedio de casos por funcionario
Policías estadales	58.178	54,18%	16351	58,1%	0,28
Guardia Nacional	32.800	30,55%	1959	6,9%	0,06
Policías municipales	10.944	10,19%	4894	17,4%	0,45
CICPC	5458	5,1%	4945	17,6%	0,91
Total	107.380	100%	28.149	100%	0,26

Elaboración y cálculos propios con datos de la CONAREPOL (Silva y Hernández:195; Antillano y CPDDHH:83) y de la Dirección de Derechos Fundamentales del Ministerio Público³²

En el cuadro observamos cómo **el CICPC** con el porcentaje más bajo de funcionarios **tiene el promedio más alto de violaciones a los derechos humanos**, muy por encima del resto de los otros cuerpos policiales (ya sean considerados individualmente o por su índice general). Verificándose de esta manera la tendencia ya percibida por Antillano (2007) cuando analiza los datos de PROVEA, en los que el CICPC aparece junto a la GN reportando los mayores casos de torturas y desapariciones forzadas.³³

Antillano explica cómo la mayoría de los casos de tortura registrados por PROVEA ocurrieron durante investigaciones de hechos delictivos, especialmente cuando se investigan

³² No incluimos los casos de la DISIP, cuerpo que cuenta con el menor número de casos registrados, por no contar en el momento con el número de funcionarios que posee dicha institución.

³³ Esta situación contrasta irónica y contradictoriamente con la percepción que los ciudadanos tienen de la labor de estos cuerpos policiales. En la encuesta de victimización delictiva y percepción de la policía realizada por la CONAREPOL (Gabaldón, Benavides y Parra,2007:337) en la pregunta ¿cómo califican los ciudadanos la labor de los diferentes cuerpos de policía? En la calificación de Muy buena/buena, la GN encabeza con un 50,7%, seguido del CICPC con un 41,7%; a la pregunta ¿cómo califican los ciudadanos el respeto de los Derechos Humanos respecto a los diferentes cuerpos de policía? en la calificación de Muy buena/buena la GN encabeza con un 42,7% seguida del CICPC con un 37,94%. Demostrando de esta manera como las mismas víctimas apoyan a sus verdugos, confundiendo seguridad con represión e intercambiando una falsa eficiencia coyuntural por violaciones a los DDHH.

casos que tuvieron como víctimas a funcionarios policiales. "Entre los métodos más utilizados, los informes registran el uso de sustancias químicas, golpes, disparos cerca del cuerpo, extracción de uñas, asfixia con bolsas plásticas, alteración del sueño, simulación de fusilamiento, privación de alimentos, quemaduras, choques eléctricos, amenazas de muerte o violación, suspensión del cuerpo por manos y pies, y aislamiento"(2007:34).

**RESUMEN ESTADÍSTICO DE LOS CASOS DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DELITOS DE HOMICIDIO: AJUSTICIAMIENTOS O EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES
AÑO 2000- OCTUBRE 2007**

TOTAL DE CASOS DE HOMICIDIO	6364
VÍCTIMAS	7187
CASOS POR CUERPO POLICIAL	
CASOS EN LOS QUE SE HA IDENTIFICADO EL CUERPO POLICIAL INVOLUCRADO	6140
CASOS GN	175
CASOS CICPC	1315
CASOS DISIP	80
CASOS POLICIAS MUNICIPALES	856
CASOS POLICIAS ESTADALES	3714

Fuente: Ministerio Público, Dirección de Derechos Fundamentales. Elaboración propia

Estas cifras son preocupantes desde todo sentido. Antillano en un análisis de las cifras de casos de homicidios cometidos por policías reportados por PROVEA (que son mucho menores –por obvias razones- que los que recibe el Ministerio Público) señala que cada vez se hace mayor el número de denuncias contra el CICPC, lo que resulta más grave aún si adicionalmente se compara el número de funcionarios de este organismo, con el volumen de víctimas que se le atribuyen (2007:32). En el siguiente cuadro se cruza la información recogida por la CONAREPOL con la del MP, los resultados "hablan" por si mismos.

Cuerpo policial	Número de funcionarios	Porcentaje	Casos de ajusticiamientos	Porcentaje	Promedio de casos por funcionario	Número aproximado de víctimas	Promedio aproximado de víctimas
Policías estatales	58.178	54,18%	3.714	61,29%	0,06	4.197	0,07
Guardia Nacional	32.800	30,55%	175	2,89%	0,005	198	0,006
Policías municipales	10.944	10,19%	856	14,13%	0,08	967	0,09
CICPC	5458	5,1%	1315	21,7%	0,24	1.486	0,27
Total	107.380	100%	6060	100%	0,06	6.848	0,06

Elaboración y cálculos propios con datos de la CONAREPOL (Silva y Hernández:195; Antillano y CPDDHH:83) y de la Dirección de Derechos Fundamentales del Ministerio Público³⁴

Veamos, según las cifras del Ministerio Público, para el período 2000-2007, el promedio de víctimas por caso de ajusticiamiento es de 1,13 (7.187 víctimas en 6.364 casos). Por su parte, el CICPC tiene 5.458 funcionarios policiales, y posee un record de 1315 casos en los 7 años en estudio; es decir que presenta un aproximado de 1486 víctimas, lo que arroja un promedio aproximado de 0,27 asesinatos por funcionario (lo que es muy similar a la cantidad de casos por funcionario que es de 0,24). **Ubicándose el CICPC como el cuerpo policial más letal del país**, que teniendo el porcentaje más bajo de funcionarios (5,1%) posee el segundo lugar (desde el punto de vista cuantitativo) de casos de ajusticiamientos (el primer lugar lo tienen las policías estatales que los superan más de diez veces en número de funcionarios). Presentando los índices más altos de casos y víctimas de ajusticiamientos por funcionario policial, no sólo respecto a cada uno de los otros cuerpos policiales, sino del promedio general de todas las instituciones policiales.

Es importante señalar que esto no es algo nuevo o un fenómeno de "los últimos años", ya Rosa del Olmo en un estudio pionero realizado en la década de los 80, colocaba entre los primeros lugares de los cuerpos que provocaban la mayor cantidad de víctimas civiles a la –para ese entonces- PTJ con un 23% de las víctimas, superada sólo por la Policía Metropolitana con un 53% (Antillano, 2007).

³⁴ Al igual que en el cuadro comparativo de los casos de delitos por violación de DDHH, no incluimos los casos de la DISIP, cuerpo que cuenta con el menor número de casos registrados, por no contar en el momento con el número de funcionarios que posee dicha institución.

3.3.1.2. Obstáculos y genuflexiones institucionales

**RESUMEN ESTADÍSTICO DE LOS CASOS DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DELITOS: LESIONES, VIOLACIÓN DE DOMICILIO, PRIVACIÓN DELIBERTAD, ACOSO U
HOSTIGAMIENTO, TORTURA, DESAPARICIÓN FORZADA
AÑO 2000- OCTUBRE 2007**

RESPUESTA INSTITUCIONAL	
FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS IDENTIFICADOS	18178
SOBRESEIIMIENTOS SOLICITADOS	6881
ARCHIVO FISCAL	4305
DESESTIMACIÓN	2073
FUNCIONARIOS CON IMPUTACIÓN FISCAL	1332
ACUSACIONES	818
FUNCIONARIOS CON PRIVACIÓN DE LIBERTAD	32

Fuente: Ministerio Público, Dirección de Derechos Fundamentales. Elaboración propia

**RESUMEN ESTADÍSTICO DE LOS CASOS DE VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DELITOS DE HOMICIDIO: AJUSTICIAMIENTOS O EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES
AÑO 2000- OCTUBRE 2007**

RESPUESTA INSTITUCIONAL	
FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS IDENTIFICADOS	6856
SOBRESEIIMIENTOS SOLICITADOS	382
ARCHIVO FISCAL	87
FUNCIONARIOS CON IMPUTACIÓN FISCAL	2123
ACUSACIONES	1224
FUNCIONARIOS CON PRIVACIÓN DE LIBERTAD	411
FUNCIONARIOS CONDENADOS	208

Fuente: Ministerio Público, Dirección de Derechos Fundamentales elaboración propia

Estas cifras contrastan fuertemente con las del CICPC que reporta para el período 2000-2005, un total de 173 averiguaciones penales, de las cuales sólo 33 (19,08%) fueron solicitadas por el Ministerio Público (CONAREPOL). Es de destacar que para este mismo período el Ministerio Público adelantaba unas 5.520 investigaciones por presuntos ajusticiamientos en todo el país, de las cuales 1227 involucraban a funcionarios del CICPC (Rodríguez, 2006). Esto pudiera interpretarse como un fuerte retraso en la imputación de los funcionarios, falta de comunicación fluida entre ambas instituciones, solapamiento de estos casos por el CICPC o un total descontrol de los mismos por parte de sendos organismos.

Por otro lado, no es preciso equiparar número de funcionarios imputados, acusados y/o condenados con una demostración cuantitativa de justicia. Sin embargo, sí se puede apreciar una diferencia abismal entre funcionarios identificados, con funcionarios imputados, lo que hace evidente una dificultad en los procesos; diferencias también se aprecian entre los imputados, acusados y condenados, aumentándose gradualmente las dificultades hasta llegar a los tribunales para poder imponer una sanción penal a los funcionarios. Sería un objetivo de próximas investigaciones hacer un estudio comparativo entre estos casos con otros de

delincuencia común (homicidios), lo que de seguro –ya con base empírica- dejará demostrada la impunidad de los casos en los que se encuentran involucradas las policías. Veamos ahora algunos obstáculos para el ejercicio de un efectivo control sobre el órgano de investigaciones:

A. Solidaridad gremial: En los casos de ejecuciones extrajudiciales es la misma CICPC la que investiga a los funcionarios involucrados, que muchas veces son parte de este organismo o pertenecieron a él.

B. Reciclaje de funcionarios: Una de las formas de ingreso a las instituciones policiales es el “reciclaje de funcionarios”, término con el que se alude al hecho en el que el policía expulsado, destituido, y/o con procesos disciplinarios o penales pendientes, de un cuerpo determinado (municipal, estatal, nacional, un integrante de la seguridad y vigilancia privada o incluso algún miembro de la FAN) ingresa a alguna otra institución distinta a la que pertenecía originalmente, o reingresa a la misma de origen, después de haber pasado un tiempo “mientras se enfría su caso”.

Según se considere su agencia de origen, la mayoría procede de policías estatales (36%), seguido de las municipales (17%). La tercera institución de donde provienen los funcionarios policiales, es el componente del Ejército de la Fuerza Armada Nacional (16,99%). El CICPC presenta el menor índice de migración (Antillano y CPDHUCV). Sería interesante conocer su índice de recepción de funcionarios, provenientes de otros organismos policiales. Tarea que queda pendiente también para otra investigación.

C. Régimen indisciplinado: El sistema carece de efectividad si las facultades disciplinarias en este ámbito funcional quedan a expensas de la autoridad policial o gubernativa (Pérez:171), puesto que por medio de ella se definen las condiciones de la relación del funcionario de investigaciones con el Ministerio Público. Lo ideal es que un Ministerio Público fuerte institucionalmente ejerza la autoridad en este sentido.

Ascensos: Respecto a los requisitos para los procesos de ascensos, se contempla la “actitud ética y moral” requerida para el grado al cual será ascendido, “de acuerdo al carácter, espíritu institucional y conducta manifiesta del funcionario”. Lo que resulta ser una evaluación sumamente subjetiva. Mientras, aparece ocupando apenas el sexto lugar en el baremo, la calificación de las evaluaciones de desempeño y/o eficiencia. Es decir, que las mejores calificaciones del aspirante no son casi tomadas en cuenta para los ascensos. El mérito principal es la antigüedad, no se toma en cuenta la especialización ni el mayor grado de instrucción que el funcionario pudo haber adquirido a lo largo de su carrera (Silva y Hernández: 205).

Régimen “disciplinario”: Las razones por las cuales dentro del organismo se abren procedimientos sancionatorios son las siguientes: 1. Agresión moral y física; 2. Uso indebido de las Armas de Reglamiento; 3. Procedimiento irregular y 4. Negligencia en la instrucción de las averiguaciones (Silva y Hernández:209)

El Régimen disciplinario se encuentra regulado tanto en el DFLOICPC como en el Reglamento del Régimen Disciplinario del CICPC (RRDCICPC). En este último se establecen dos clases de procedimientos: el ordinario, que puede culminar en una multa, suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo, retardo en el ascenso y destitución; y el especial, que

puede culminar en amonestación oral o privada, amonestación escrita privada y amonestación pública.

El procedimiento ordinario es sustanciado por la Inspectoría General, que debe presentar propuesta de sanción, absolución o archivo al Consejo Disciplinario que, a su vez se encuentra integrado por tres miembros: uno escogido por el Ministro de Interior y Justicia, uno escogido por el Director General de la institución y un tercero escogido por los propios funcionarios activos, mediante votaciones (artículos 33 y 34 RRDCICPC), en una muestra extraña y hasta indebida de democracia, ya que los móviles de esta elección se deberán más a carisma y empatía que a facultades disciplinarias y de autoridad reales.

Si se tiene en cuenta el espíritu de cuerpo que está presente en el CICPC, traducido en que uno de los principales criterios para los ascensos es la lealtad hacia la institución y el sentido de pertenencia a la misma, se deduce que los mecanismos internos de control disciplinario suelen utilizarse con moderación, y los controles externos (medios de comunicación, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público) se enfrentan con la oposición de una institución tradicionalmente caracterizada como una subcultura cerrada y aislada de la ciudadanía (Ibíd.:229).

La CONAREPOL, luego de examinar las averiguaciones administrativas durante el período 2000-2005 (3.408 en total), observó que sólo el 1% de las mismas fueron solicitadas por el Ministerio Público (Ibíd.:207). Lo que denota la casi inexistencia de una actual facultad de control por parte del Ministerio Público sobre el órgano de investigaciones.

Funcionarios con averiguaciones administrativas en el año	Número de averiguaciones solicitadas por el CICPC	Número de averiguaciones solicitadas por el Ministerio Público	Número total de averiguaciones
2000	490	3	493
2001	578	1	579
2002	501	4	505
2003	659	5	664
2004	664	5	669
2005	563	11	574

Fuente: CONAREPOL

Por último se quiere destacar la ligereza con la que se establecen en el DFLOICPC algunas infracciones consideradas "administrativas", aún cuándo en el Código Penal y en la Ley contra la Corrupción estas mismas conductas son consideradas como delitos; así tenemos al artículo 68, numeral 13 (encubrimiento); 69, numeral 10 (tráfico de influencias); 71, numerales 1,2,4,6,7,12,13,14,21,22,25 y del artículo 31 al 46 (que van desde el uso indebido de arma de fuego, pasando por la obstaculización de la investigación penal, la tortura, privación ilegítima de libertad, hasta la mayoría de los delitos contra el patrimonio público). Situación que se hace más grave cuando en su Estatuto Especial de Personal consideran el reingreso del funcionario destituido luego de dos años contados a partir de la fecha de su destitución (artículo 129). Si a la ausencia de controles y voluntades le agregamos una regulación disciplinaria de este tipo, la licencia para matar es amplia.

3.4. Inquietudes surgidas también desde la realidad: aspectos que deben analizarse antes de dar cualquier paso

3.4.1. Necesidad del fortalecimiento institucional del Ministerio Público

Coincidimos plenamente con Rusconi cuando indica que el lento proceso de definición de la identidad institucional del Ministerio Público, así como su actual incapacidad estructural para ejercer en forma directa el poder de investigación, "ha dado lugar a un fortalecimiento del papel de la policía en la etapa de investigación en desmedro de las facultades procesales de los otros operadores de la política de persecución penal".

En este sentido, definitivamente para la implementación del nuevo sistema acusatorio no se tomó en cuenta la realidad de las inmensas cargas de trabajo que se puso en los hombros del MP, las demandas sociales, la **necesidad de recursos de todo tipo** (económicos, humanos, tecnológicos, infraestructura, etc...) para satisfacer las expectativas que con el nuevo sistema acusatorio se crearon.³⁵

Siendo entonces necesario el fortalecimiento estructural, organizativo, funcional, presupuestario, de infraestructura y de capacitación del Ministerio Público. Primero para que pueda asumir su nuevo rol dentro del proceso penal, y de mediano a largo plazo, para que pueda recibir al órgano de investigaciones como parte integrante de su estructura.

3.4.1.1. El problema presupuestario y de infraestructura

Parte del fortalecimiento institucional del MP pasa por su presupuesto (lo que amerita también, obviamente una buena gerencia). El reclamo del Fiscal General de la República (2004) ante la AN por el escaso presupuesto es contundente:

"...el presupuesto del Ministerio Público es el 0,53% del presupuesto global de la Nación y representa sólo el 3,66% del presupuesto asignado al sector justicia. Aún más, nuestro presupuesto es 39 veces menor que el de uno sólo de los Ministerios del Poder Ejecutivo: el Ministerio de Interior y Justicia, cuyo monto es del 18% en contraste con nuestro exiguo 0,53%." ³⁶

Presupuesto del MP con respecto al Presupuesto a Nivel Nacional

Años	Presupuesto Nacional	Presupuesto Ministerio Público	Porcentaje %
1998	11.845.126.198.553	32.642.276.510	0,28
1999	14.557.816.931.039	52.894.259.000	0,36
2000	23.553.560.813.985	126.513.020.739	0,54
2001	28.553.560.813.985	136.708.242.654	0,49
2002	27.204.409.408.682	189.466.097.607	0,70
2003	40.623.081.138.165	224.344.399.995	0,55
2004		250.905.630.000	

Elaboración propia con datos del Ministerio Público (Avila, 2005:25)³⁷

³⁵ El Fiscal General de la República utilizó en 2004 un ejemplo emblemático: la recepción del MP de aproximadamente 14 millones de expedientes, provenientes de la transición del Código de Enjuiciamiento Criminal al COPP. Para ese trabajo tenían sólo 103 fiscales, 130 abogados, 50 auxiliares y 26 empleados administrativos.

³⁶ El mismo reclamo lo hizo durante los años 2002 y 2003. Para más detalles ver: <http://www.cejamericas.org/cejacomunity/?id=369&item2=3768>, pp. 24-25

³⁷ Cifras expresadas en bolívares anteriores a la reconversión monetaria de 2008, en la actualidad todos los montos se reflejarían divididos entre 1000.

Presupuesto del MP respecto al sistema de justicia

Años	Presupuesto para el Sector Justicia	Presupuesto Ministerio Público	Porcentaje %
1998	304.186.025.255	32.642.276.510	10,73
1999	402.833.718.917	52.894.259.000	13,13
2000	4.474.617.165.645	126.513.020.739	2,83
2001	5.085.528.608.294	136.708.242.654	2,69
2002	5.188.423.854.017	189.466.097.607	3,65
2003	7.360.960.113.853	224.344.399.995	3,05
2004		250.905.630.000	

Elaboración propia con datos del Ministerio Público (Avila, 2005:25)

Este fortalecimiento institucional es imprescindible para poder tomar decisiones respecto a la adscripción del órgano de investigaciones, estando conscientes que el objetivo planteado es que la relación de dependencia debe ser de este cuerpo respecto al MP, y no al contrario; en este sentido, habría que considerar la carga administrativa que significaría intentar absorber al actual CICPC: 8.209 plazas ocupadas, de los funcionarios activos el 66% (5.458 funcionarios) es personal policial (CONAREPOL). El presupuesto del CICPC representa un 60% de lo que recibe el MP (junto a esto hay que tomar en cuenta que el Ministerio de Interior y Justicia, actual órgano de adscripción del CICPC, tiene un presupuesto 39 veces mayor que el del MP). A nivel de infraestructura, el CICPC tiene unas 220 sedes, de las cuales 80 son propias, mientras que el Ministerio Público sólo cuenta con 26 sedes propias, 41 arrendamientos y 5 comodatos.³⁸ Todo esto sin contar que también se estarían fusionando las carencias de ambas instituciones.³⁹ Cuidado y una improvisada e inmediata absorción termina produciendo un resultado inverso: el CICPC devorando al MP, y los fiscales convirtiéndose en policías... por ello cualquier paso que se dé en este sentido debe ser calmado y calculado (lo que no significa que se deje de andar).

Años	Presupuesto Ministerio Público	Presupuesto CICPC	Porcentaje que representa el presupuesto del CICPC respecto al del MP
2003	224.344.399.995	143.594.590.460	64,01%
2004	250.905.630.000	143.230.860.897	57,08%

Elaboración y cálculos propios con datos del Ministerio Público y CONAREPOL

3.4.1.2. Organización fuerte pero dinámica y adaptable al terreno y a las circunstancias

Cuando hicimos referencia al contacto con la gente señalamos que el mismo genera más posibilidades de abuso de poder por parte de la policía. Este contacto con la ciudadanía ha sido delegado por los operadores del sistema penal históricamente a la policía. Esto contrasta con las estructuras estáticas y centralizadas del Ministerio Público. Esta advertencia la hace

³⁸ Dirección de Planificación del Ministerio Público (2007).

³⁹ Así por ejemplo el CICPC necesita dotación de laboratorios, medicaturas forenses, unidades móviles criminalísticas, etc (Silva y Hernández:228)

Rusconi cuando manifiesta la necesidad de que el Ministerio Público asuma el control sobre la actividad del órgano de investigaciones.

Este autor lo expresa a través de las palabras de Roxin:

"...el significado del ministerio público reside en el control sobre la policía, inherente al Estado de derecho, que él debe ejercer. También en este punto, Carl Fiedrich v. Savigny halló la mejor formulación, cuando exigió para el ministerio público que la policía criminal sea puesta en lo posible en sus manos y le sea concedido un imperio material sobre todos sus funcionarios, de tal manera que éstos estén obligados a subordinar su actividad de policía criminal a la autoridad fiscal, a satisfacer sus instrucciones en este sentido, y, dónde él intervenga, a apartarse de una investigación autónoma." (Rusconi:194)

Un mecanismo de control eficiente requiere la descentralización de las fiscalías (la figura de las fiscalías municipales pudieran ser un primer paso) a efectos de lograr mayor eficiencia en la investigación de los delitos y reducir la cuota de investigación autónoma que posee el órgano de investigaciones (íbidem:198)

A todo evento hay que sumar (en la medida de lo posible, siempre que no se desvirtúen los objetivos buscados) las instancias comunitarias de control sobre las instituciones del Estado.

3.4.2. Necesidad operativa de formar a fiscales y policías en el área de investigación criminal

El carácter exclusivo de la actividad de investigación penal exige un grado de especialización por parte de sus miembros que les permita conocer y aplicar las diversas técnicas de las ciencias criminalísticas, así como también es necesario el conocimiento tanto en el plano legal como en el material de los límites de su intervención (Pérez: 171). En este sentido, el papel que los profesionales del derecho, en particular fiscales y jueces, deben jugar en dicha formación es decisiva; así como éstos deben también formarse en las ciencias criminalísticas, especialmente los fiscales, ya que es imposible ejercer una dirección real de algo que se desconoce.

3.4.3. Los excepcionales actos urgentes no deben convertirse en actos rutinarios

Todo lo anterior no quiere decir que el CICPC deje de contar con ciertos ámbitos de autonomía en la investigación de los delitos, entendiendo que el responsable último es el Ministerio Público. Así, se deben crear mecanismos gerenciales que permitan al cuerpo actuar inmediatamente en el caso de ciertos delitos, ya que de lo contrario se pone en cuestión el resultado de la investigación. Ello debería incluir la conservación de los rastros de los delitos, la ubicación de eventuales testigos, la realización de entrevistas preliminares en el sitio del suceso y mantener informado, en todo momento, al Ministerio Público (Silva y Hernández:233); y estar atento a cualquiera de sus directrices.

3.4.4. Lograr una efectiva coordinación y cooperación entre el órgano de investigaciones, las distintas policías (dentro del mismo sistema policial) y el Ministerio Público

La coordinación es una meta de difícil alcance, pero no imposible. Ciertamente problemas de coordinación y colaboración existen hasta dentro de una misma institución: formación de pequeños feudos autónomos, de grupos o "roscas" (con cualquier tipo de contenido: profesional, de clase, cultural, emotivo, familiar, religioso, político, clientelar, etc.), carencia de direccionalidad y supervisión, debilidades estructurales, problemas o ausencia de comunicación, falta de claridad organizacional y jerárquica, irrespeto recíproco entre gerentes y subordinados, y un largo etcétera. Esto es un problema cultural, de voluntad política y de gerencia, más que de leyes o reglamentos. Este fenómeno no tiene límites de espacio ni de tiempo, sucede en el abasto, en las tiendas del centro comercial, en el restaurante, en el banco, en la Asamblea Nacional, en los Ministerios integrantes del Poder Ejecutivo, en las Alcaldías y Gobernaciones, en las policías, en el órgano de investigaciones, el Ministerio Público y en los Tribunales.

Constitucionalmente los Poderes Públicos y sus instituciones están obligados a colaborar entre sí para la consecución de los fines del Estado (art. 136 CRBV), esto obviamente se extiende al espacio policial.

Silva y Hernández describen como los profesores Recasens, Bello y Brown señalan que las policías nacional, estatales y municipales pueden cumplir funciones de investigación solamente resguardando y preservando el sitio del suceso, localizando e identificando testigos, realizando entrevistas preliminares in situ, y cuidando que no se contamine el lugar a la espera de la llegada del órgano de investigaciones. Borrego (2007) también es de la misma posición. Esta función debería estar necesariamente recogida y limitada en los respectivos reglamentos. Destaca también el consenso logrado en la Mesa Técnica de la CONAREPOL a favor de mantener claramente la separación de funciones principales y de apoyo en la investigación penal, lo que produciría mayor eficiencia, pues la información fluiría rápidamente de un organismo a otro, y se facilitaría el resguardo de la cadena de custodia.

En este mismo orden de ideas, Brown destaca que el fiscal debería tener libertad para decidir en quién se ha de apoyar en la investigación penal, pues puede ocurrir que para casos muy sencillos que no ameriten peritaje o pruebas científicas, se pueda comisionar la investigación a la policía uniformada y en otras entidades federales el mismo caso lo podría comisionar al CICPC, dependiendo de las fortalezas y debilidades de cada policía (Silva y Hernández:220)

Lo planteado ya tiene un piso legal en el DFLOICPC en sus artículos 12 (órganos con competencia especial),⁴⁰ 14 (órganos de apoyo a la investigación penal),⁴¹ 15 (competencias

⁴⁰ **Artículo 12.** Son órganos con competencia especial en las investigaciones penales: La Fuerza Armada Nacional por órgano de sus componentes cuando estuvieren ejerciendo funciones de investigación de delitos en el ámbito de sus atribuciones legales; El órgano competente para la Vigilancia del Tránsito y Transporte Terrestre en los casos previstos en su respectiva ley; Cualquier otro órgano al que se le asigne por ley, esta competencia especial.

⁴¹ **Artículo 14.** Son órganos de apoyo a la investigación penal: 1. Las policías estatales, municipales y los servicios mancomunados de policía. 2. La Contraloría General de la República. 3. El órgano competente en materia de identificación y extranjería. 4. Los órganos dependientes del Poder Ejecutivo encargados de la protección civil y administración de desastres. 5. Los Cuerpos de Bomberos y administración de emergencias. 6. Los cuerpos policiales de inteligencia. 7. Los Jefes y Oficiales de Resguardo Fiscales. 8. Los capitanes o comandantes de aeronaves con matrícula de la República Bolivariana de Venezuela, respecto a los hechos punibles que sean cometidos en las mismas durante el vuelo. 9. Los capitanes de buques con pabellón de la República Bolivariana de Venezuela, respecto a los hechos punibles que sean

de los órganos de apoyo a la investigación penal), 16 (subordinación de la actividad de investigación a la dirección del MP), 17 y 27 (deber de notificar al Ministerio Público), 28 y 29 (protección de la escena del crimen). Frente a las normas hay una praxis que -más allá de las descoordinaciones y el descontrol- existe; Antillano y el CPDHUCV al respecto indican que las distintas policías extienden el alcance de su actividad más allá de sus competencias iniciales. De las policías que reportaron información a la CONAREPOL, un 36,8% realiza funciones de investigación. La diversificación de funciones se expresa en el desarrollo de actividades de prevención y de investigación por la mayor parte de las policías, y la creación en varias de ellas de direcciones o unidades especializadas para la investigación penal. En el caso de las policías municipales esta expansión hacia la investigación penal es mayor, un 76% de éstas ejerce esta función (2007:102).

Ante este escenario lo que hace falta entonces es voluntad política de ejercer la autoridad y coordinación de las policías en su carácter de órganos de apoyo a la investigación, sin excederse éstas en su apoyo ni desvirtuar su función primordial que es esencialmente preventiva y de *protección vecinal* (Borrego,2007); subordinados siempre en estas funciones al Ministerio Público y subsiguientemente al órgano de investigaciones.

Ahora bien, si planteamos que la policía administrativa sea un apoyo del órgano de investigaciones y éste a su vez un auxiliar del MP, ello implica una actuación uniforme de los diferentes cuerpos de policía administrativas o uniformadas, en los casos en que se requiera su cooperación. Ante ello, se vuelve imprescindible un manual de procedimiento único, que regule análogamente las actividades indispensables para que el órgano de investigaciones pueda recibir las actuaciones de la policía uniformada con necesaria pulcritud y sin contaminación de la prueba. Este procedimiento uniforme debería ser establecido por el MP, con el apoyo del CICPC (Silva y Hernández:232).⁴²

cometidos en los mismos durante su travesía. 10. Las unidades de servicios autónomos, secciones, departamentos y demás dependencias de las Universidades e Institutos Universitarios Tecnológicos y científicos de carácter público y privado dedicados a la investigación y desarrollo científico. 11. Las dependencias encargadas de la seguridad de los sistemas de transporte ferroviario y subterráneo, respecto de los delitos cometidos en sus instalaciones. 12. La Fuerza Armada Nacional. 13. El órgano competente para la Vigilancia del Tránsito y Transporte Terrestre. 14. Los demás que tengan atribuida esta competencia mediante ley especial.

⁴² En este orden de ideas, la CONAREPOL (2007:240-241) ha establecido los “Principios y criterios de asignación de competencias de policía general” en la búsqueda de un ejercicio ordenado y coordinado en las funciones de policía, estos principios generales que afortunadamente fueron recogidos en la LPN (artículos 50 al 54) son los siguientes:

1. *Concurrencia*: la función policial es compartida por el poder público nacional, estatal y municipal.
2. *Coordinación*: la función policial se desarrolla mediante la comunicación, intercambio, balance y la información compartida entre los órganos de los tres ámbitos político territoriales.
3. *Cooperación*: la función policial supone sinergia entre los diversos órganos de policía para obtener el fin común de la garantía de la seguridad ciudadana.
4. *Atención temprana*: la función policial supone que toda situación de necesidad o emergencia debe ser atendida en la forma más rápida y eficaz posible por el órgano situacionalmente presente o próximo.

Los principios anteriores requieren la definición de criterios que permitan armonizar el ejercicio de la función policial. Estos criterios son: territorialidad, complejidad, intensidad y especificidad de la intervención.

Estos principios y criterios son también sumamente útiles y funcionales para lograr una efectiva coordinación, por parte del Ministerio Público, entre las distintas instituciones en las primeras fases de la investigación penal.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La necesidad del cese de la "promiscuidad funcional"

Más allá del órgano de adscripción, es preciso acabar con el reino de la "promiscuidad funcional". La combinación de funciones investigativas y preventivas, resulta más riesgosa, que la inseguridad que pretende combatir, sin mencionar los bajos niveles de eficiencia generados en las dos funciones. Es necesaria una nítida separación de funciones, en estructuras orgánicas distintas, con sistemas de funcionamiento y control funcional independientes (Rusconi).

Afortunadamente la nueva LPN abre el camino en este sentido (artículos 18, numeral 12; 37; 39 numerales 1 y 4 y la disposición transitoria séptima) que le suprimen competencias policiales al CICPC; falta ahora darle materialidad a este mandato. Todos estos recientes cambios apuntan a lo que ya hemos afirmado en las páginas precedentes: la función policial es distinta a la función de investigar, los investigadores no son policías.

Sobre el Ministerio Público y el Órgano de Investigaciones

El órgano de investigaciones (previamente despolicizado), debe estar adscrito al MP (previamente fortalecido) orgánica y funcionalmente, para "tratar", en primer lugar, de reducir la discrecionalidad y poderes policiales de este organismo, lo que redundaría considerablemente en la protección y garantía de los DDHH de las personas; en segundo lugar, disminuir o filtrar las interferencias políticas y económicas en las investigaciones penales (lo que no quiere decir que el MP esté exento de estas tentaciones, pero siempre hay que comenzar por algún lado...); y finalmente para armonizar el desempeño de sus respectivas funciones.

Si un despolicizado CICPC (el existente u otro, sin importar como se llame) formara parte de un sólido MP desde el punto de vista orgánico (ingresos, régimen disciplinario, de carrera, etc.) esa incorporación sería asumida por el funcionario de investigaciones, creando un verdadero sentido de pertenencia al MP, y así el fiscal podría cumplir verdaderamente su función de director de investigación.

En este sentido hacemos nuestras las ideas de Brown (Silva y Hernández:225) cuando opina que la relación problemática que se da en la actualidad entre los fiscales y los investigadores se resuelve con respeto mutuo, y esto es per se muy difícil de construir; debe haber un trabajo cultural, de construir confianza, y ello se facilitaría mucho si el CICPC estuviera adscrito al MP. Además, señala este profesor, que tal adscripción permitiría generar un espíritu de unidad entre los actores y se podrían reconocer mutuamente respetando cada uno su rol.

Un paso importante -que puede comenzarse desde ahora- para un período de transición hacia esta meta estaría en la profundización, garantía y materialización de las potestades disciplinarias del Ministerio Público sobre los funcionarios del CICPC; así como su participación en la selección para su ingreso y otorgamiento de ascensos.

Asimismo, el fiscal para poder ejercer cabalmente su función de rector de la investigación penal, necesariamente debe tener conocimientos de criminalística y medicina legal, aún cuando ello no implique necesariamente una especialización formal. No puedes controlar y dirigir lo que desconoces.

Otra iniciativa significativa sería la creación de una unidad de criminalística adscrita al MP (proyecto que está pendiente en esa institución desde hace años), en principio para que trabaje sólo casos de delitos por violación de DDHH (por ser prioritaria esta área), lo que constituiría un primer globo de ensayo para evaluar y perfeccionar un real ejercicio de dirección de la investigación penal. Esta iniciativa permitiría que en el desarrollo de las investigaciones penales por violaciones de DDHH, se cuente con una unidad separada de los cuerpos policiales, permitiendo de esta forma que en las mismas se respete el principio de imparcialidad.

Es necesario e importante inyectar buenas dosis de gerencia y voluntad, aunado a profundos cambios culturales; también hace falta la realización de manuales de procedimiento y reglamentos detallados y unitarios de actuación, con la conciencia de que éstos sin las dosis ya señaladas serían sólo papel.

Por último, no se debe olvidar que la policía, los órganos de investigación 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, valores e ideología que se le den a éste dependerá la direccionalidad del sistema penal. Una sola pieza del sistema no basta para que el engranaje funcione.

REFERENCIAS

Antillano, A. "Estudios sobre la policía en Venezuela". **La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio**. Tomo I: 17-63. Caracas, Venezuela. CONAREPOL, 2007.

Antillano, A. y Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV. "Características de la policía venezolana". **La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio**. Tomo I: 66-158. Caracas, Venezuela. CONAREPOL, 2007.

Antillano, A. y Gabaldón L. "Conclusiones. Abriendo la Caja Negra: Conocer a la policía para cambiarla." **La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio**. Tomo II: 251-255. Caracas, Venezuela. CONAREPOL, 2007.

Avila, K. "Aproximación al estudio de la pena desde una perspectiva crítica." **Capítulo Criminológico**, Vol.35, Nº1: 5-44. Venezuela. Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro, LUZ, 2007.

Avila, K. "Estudio de la participación comunitaria o ciudadana como modalidad de una política criminal." **Memorias del XVIII Congreso Latinoamericano, X Iberoamericano y I Nacional de Derecho Penal y Criminología. "Hacia la construcción de un Derecho Penal Latinoamericano"**:105-119. Bogotá, Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia y Editorial Leyer, 2006.

Avila, K. **Aproximación a la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas en el Ministerio Público.** <http://www.cejamericas.org/cejacommunity/?id=369&item2=3768> , 2005.

Baratta, A. "Seguridad." **Capítulo Criminológico**, Nº 29. Venezuela. Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro, LUZ, 2001.

Borrego. C. "Marco jurídico de los cuerpos policiales en Venezuela" **La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio.** Tomo I: 159-265. Caracas, Venezuela. CONAREPOL, 2007.

Bustos. R. "La instancia policial" en: **El pensamiento criminológico II. Estado y control.** Temis, Bogota (Colombia), 1983.

CONAREPOL. "El modelo policial para Venezuela" **La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio.** Tomo II: 235-250. Caracas, Venezuela. CONAREPOL, 2007.

Christie, N. **Los límites del dolor.** México. Fondo de Cultura Económica, 1984.

Gabaldón, L. "La función policial: aproximación a un concepto". **La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio.** Tomo II: 259-264. Caracas, Venezuela. CONAREPOL, 2007.

Gabaldón, L. "El uso de la fuerza física por parte de la policía". **La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio.** Tomo II: 269-274. Caracas, Venezuela. CONAREPOL, 2007.

Gabaldón, L., Benavides D. y Parra Y. "Victimización delictiva y percepción de la policía". **La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio.** Tomo I: 307-341. Caracas, Venezuela. CONAREPOL, 2007.

López Maya, M. **Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio.** Venezuela. Alfa Grupo Editorial, 2005.

Pérez Martínez, R. "La policía judicial en el Estado democrático de derecho". **Policía y sociedad democrática.** Número 3:155-172. Buenos Aires, Argentina. Editores del Puerto, 1998.

Recasens, A. "La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía". **Sistema Penal y Problemas Sociales:**287-313. Valencia. Tirant lo blanch, 2003.

Recasens, A. "Enfoques histórico-ideológicos sobre el concepto del aparato policial". **El poder punitivo del estado. Criminología crítica y control social.** Nº1: 103-116. Buenos Aires, Argentina. Editorial Juris, 1993.

Rey, J.C. **Esplendores y miserias de los partidos políticos en la historia del pensamiento venezolano.**

Riego, C. **Las reformas judiciales y la seguridad ciudadana.** <http://www.perspectivas.cl/ArticulosVol3-N1/02-C%20Riego.pdf>,

Rodríguez, I. "Presentación del Informe Anual del Ministerio Público correspondiente al año 2005." En: **Informe Anual del Fiscal General de la República. Año 2005.** Ministerio Público, Despacho del Fiscal General de la República. 2006

Rodríguez, I. "Presentación del Informe Anual del Ministerio Público correspondiente al año 2004." En: **Informe Anual del Fiscal General de la República. Año 2004.** Ministerio Público, Despacho del Fiscal General de la República. 2005

Rodríguez, I. "Presentación del Fiscal General de la República" En: **Informe Anual del Fiscal General de la República 2003.** Ministerio Público, Despacho del Fiscal General de la República. 2004

Rosales, E. "La definición constitucional de la función policial". **La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio.** Tomo II: 265-267. Caracas, Venezuela. CONAREPOL, 2007.

Rosales, E. **Papeles de trabajo, Línea de investigación Sistema Penal.** 2005

Rusconi, M. "Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones". **Policía y sociedad democrática.** Número 3:189-198. Buenos Aires, Argentina. Editores del Puerto, 1998.

Sanjuán, A.M. "La criminalidad en Caracas". **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.** Vol.3 N^o 2-3/1997

Santos Alvins, T. "Policía y democracia en Venezuela". **Policía y sociedad democrática.** Número 3: 199-218. Buenos Aires, Argentina. Editores del Puerto, 1998.

Silva, R. y Hernández L. "Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas para un Estado Democrático". **La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio.** Tomo II: 187-236. Caracas, Venezuela. CONAREPOL, 2007.

Zaffaroni, R. **En busca de las Penas Perdidas.** Buenos Aires. EDIAR S.A., 1998.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. G.O.E. N^o 5453 del 24-03-2000

Código Orgánico Procesal Penal. G.O.E. N^o 5.558 del 14-11-01

Ley Orgánica del Ministerio Público. G.O. N^o 38.647 del 19-03-07

Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Policía Nacional y del Cuerpo de Policía Nacional. G.O.E. N° 5.880 del 09-04-08

Decreto con fuerza de Ley de Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. G.O.E. N° 5.551 del 09-11-01

Reglamento del Régimen Disciplinario del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales u Criminalísticas. G.O. N° 37.711 del 13-06-03

Estatuto Especial de Personal del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. G.O. N° 37.923 del 23-04-04

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Pantallazo o intento de contexto socio-político.....	2
1.2. El cambio del sistema procesal penal.....	3
1.3. Inseguridad ciudadana y show penal: lo mediático sobre lo real; lo “urgente y coyuntural” devora lo importante y trascendental.....	4
2. ÓRGANO DE INVESTIGACIONES PENALES Y CRIMINALÍSTICAS: ¿POLICÍAS? ...6	6
2.1. CICPC.....	6
2.1.1. Antecedentes históricos.....	6
2.1.2. Caracterización.....	7
2.1.3. Actividades actuales.....	7
2.2. Policía y seguridad ciudadana: Necesarias delimitaciones instrumentales.....	8
2.2.1. La policía en Venezuela.....	8
2.2.2. La seguridad ciudadana.....	9
2.3. Función policial: la promiscuidad funcional.....	10
2.3.1. Prevención vs. represión: ¿allí está el detalle?.....	12
2.4. Función de investigación.....	13
2.4.1. La investigación y la afectación de los derechos fundamentales: su relevancia jurídico-procesal.....	14
3. MINISTERIO PÚBLICO Y EL CUERPO DE INVESTIGACIONES PENALES Y CRIMINALÍSTICAS: ¿CUÁL DEBERÍA SER SU RELACIÓN?	14
3.1. La división de poderes: “hasta la virtud necesita de límites”.....	17
3.1.1. Venezuela y la superación de la división tripartita del poder.....	18
3.1.1.1. Insuficiencia de la mera adscripción funcional.....	20
3.1.1.2. Limitaciones, fallas o errores constitucionales.....	20
3.2. Los poderes policiales y el carácter bélico de la actual “policía” de investigación: ¿obstáculos para pensar libremente en su órgano de adscripción?.....	21
3.2.1. Poder de criminalización.....	21

3.2.2. Poder de policización.....	22
3.2.3. Poder bélico.....	22
3.2.3.1. Sobre el patrullaje.....	23
3.2.3.2. Sobre los grupos tácticos.....	23
3.3. Necesidad de control sobre el órgano de investigaciones: el control del poder a través de la vulnerabilidad.....	24
3.3.1. Algunos números que justifican el control del poder a través de la vulnerabilidad.....	25
3.3.1.1. Muertes institucionales.....	25
3.3.1.2. Obstáculos y genuflexiones institucionales.....	31
A. Solidaridad gremial.....	31
B. Reciclaje de funcionarios.....	31
C. Régimen indisciplinado.....	31
3.4. Inquietudes surgidas también desde la realidad: aspectos que deben analizarse antes de dar cualquier paso.....	32
3.4.1. Necesidad del fortalecimiento institucional del Ministerio Público.....	33
3.4.1.1. El problema presupuestario y de infraestructura.....	33
3.4.1.2. Organización fuerte pero dinámica y adaptable al terreno y a las circunstancias.....	34
3.4.2. Necesidad operativa de formar a fiscales y policías en el área de investigación criminal.....	35
3.4.3. Los excepcionales actos urgentes no deben convertirse en actos rutinarios.....	35
3.4.4. Lograr una efectiva coordinación y cooperación entre las distintas policías (dentro del mismo sistema policial) y el Ministerio Público.....	36
4. CONSIDERACIONES FINALES.....	38
REFERENCIAS.....	39