

LA FUNCIÓN POLICIAL: UN RÉGIMEN FUNCIONARIAL SUI GENERIS

Iván D. Paredes Calderón
Abogado

Resumen: A través del presente escrito se estudia la evolución de la función policial en nuestro país, así como otros aspectos relevantes de necesario análisis en razón de la especialidad de este particular estatuto tales como sus principios, la carrera policial, régimen disciplinario, etc., lo que nos llevará a tratar el punto relativo a la Constitucionalidad del Decreto de fecha 30 de diciembre de 2015 con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial.

Palabras clave: Función policial; Policía; Función pública; Estatuto especial.

Summary: Through this paper we study the evolution of the police function in our country, as well as other relevant aspects of necessary analysis due to the specialty of this particular statute such as its principles, the police career, disciplinary regime, etc. that will take us to treat the point related to the Constitutionality of the Decree dated December 30, 2015 with the Status, Value and Force of Law of the Statute of the Police Function.

Key words: Police Function, Police, Public Function, Special Statute.

Introducción

El 7 de diciembre del año 2009, fue publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinario N° 5.940, la Ley del Estatuto de la Función Policial, siendo reformada mediante el Decreto N° 2.175 con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial¹ en el marco de la Ley Habilitante concedida al Presidente de la República, y que desarrolla el marco normativo que regirá, tal y como lo señala su artículo 1, las "...relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias policiales y los cuerpos de policía de la Administración Pública nacional, estatal y municipal...", con lo cual se evidencia la constitución en Venezuela de un régimen funcionarial especial en contraste al régimen general consagrado en la Ley del Estatuto de la Función Pública².

Así, debe señalarse que este estatuto funcionarial *sui generis* viene a aplicarse, tal y como el mismo artículo 1 de dicho Decreto-Ley señala, a:

¹ Publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.210, de fecha 30 de diciembre de 2015.

² Publicada en la Gaceta Oficial N° 37.522, de fecha 06 de septiembre de 2002.

- (...) 1. El sistema de dirección y de gestión de la Función Policial y la articulación de la carrera policial.
2. El sistema de administración de personal, el cual incluye la planificación de recursos humanos, procesos de reclutamiento, selección, ingreso, inducción, educación y desarrollo, planificación de la carrera, evaluación de méritos, ascensos, traslados, transferencias, valoración y clasificación de cargos, jerarquías, escalas de remuneraciones y beneficios, permisos, licencias y régimen disciplinario.
3. Los derechos, garantías y deberes de los funcionarios y funcionarias policiales en sus relaciones de empleo público (...).

De lo anterior, se observa la marco de amplitud de este instrumento normativo, que regulará todo lo relativo a la actividad de los funcionarios policiales, lo cual si bien es cierto se erige como un régimen funcional distinto al general, debe señalarse que hay algunos puntos de contacto o similitudes con el régimen general de la Ley del Estatuto de la Función Pública, los cuales serán objeto de análisis en el presente trabajo.

1. Reseña histórica de la función policial

La historia de los cuerpos policiales de Venezuela se remonta a la época colonial. Así, UNGAR³ señala que la policía durante esta época estuvo bajo la jurisdicción del cabildo de cada municipio, y los cuerpos más poderosos estaban conformados por milicias irregulares. De allí que el primer cuerpo permanente se formó en el año 1778, cuando fueron creados cuatro distritos policiales en Caracas para así disminuir los niveles de violencia presentes en aquella época que se perfilaban como los más altos de la región. Igualmente, se tiene que el comienzo del movimiento independentista, por su lado, creó fuerzas policiales alternas cuya función principal era la de promover la rebelión, para posteriormente, en abril de 1810, durante la guerra contra España, unirse estas tres policías (las fuerzas irregulares, las de los distritos de Caracas y la policía pro independentista) en el denominado Tribunal de Policía.

En este orden de ideas, UNGAR señala que en el siglo XIX, las agencias y poderes policiales sufrieron un proceso de expansión. Las primeras leyes policiales diferenciaron entre policía "*menor*", concebida dentro de la tradición colonial de asuntos locales, y la policía "*mayor*", pensada para el control del orden público y político. Es por ello que, por un Decreto de nuestro Libertador Simón Bolívar dictado en 1819, se dio al comando militar de cada estado el poder "*mayor*" y a los gobernadores el poder "*menor*".

³ Ungar, Mark: "La policía venezolana: el camino peligroso de la politicización", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, N° 3, septiembre-diciembre, 2003, pp. 206-207.

Posteriormente, en 1825, el Congreso de La Gran Colombia autorizó a las autoridades locales para detener delincuentes y conducir investigaciones sumarias para luego, en 1830, mediante una serie de leyes otorgar a los municipios la autoridad de organizar fuerzas policiales. Adicionalmente, resulta relevante la división que efectuó el Código Nacional de Policía de 1854, que la organizó en fuerzas administrativas, judiciales y municipales.

Luego, tal y como lo señala NÚÑEZ⁴, bajo el mandato de Cipriano Castro se ordenó mediante decreto la entrega de todas las armas en manos de los habitantes, debilitando con ello el poder armado que poseían los caudillos. En esta misma época, el Ejército, jugó un papel relevante como instrumento para la conservación del control interno durante los primeros años del siglo XX, junto a los cuerpos de policía existentes, cuya función era la conservación del orden y la tranquilidad pública (según Decreto Orgánico del Distrito Federal, del 2 de mayo de 1901) y que sirvieron como punto de apoyo al recién instaurado poder central.

Ya entrada la época de Juan Vicente Gómez, y con el objeto de lograr un control más férreo sobre la población por parte del régimen, se creó un aparato policial conocido como "*La Sagrada*" (1915), que era una especie de policía secreta "consagrada al mantenimiento y la supervivencia del gobierno gomecista y que escapaba al proceso de burocratización del Estado. A través de la información recaudada por los agentes de 'La Sagrada', se lograba un control más amplio a través del cual era posible detectar y reprimir a los enemigos políticos que pudieran amenazar con alterar el orden"⁵.

No obstante lo anterior, debe tenerse en consideración que este cuerpo no estaba instituido como un cuerpo policial en todo el sentido de la palabra, ya que no es hasta la creación del Servicio Nacional de Seguridad (Gaceta Oficial N° 20.331 de 4 de agosto de 1937) que se crea un cuerpo policial formalmente con un carácter cívico-militar que comprendía la Guardia Nacional y el Cuerpo de Investigación⁶, siendo este último el que mayor escándalos causaría posteriormente bajo la denominación de "Policía de Seguridad Nacional".

Para el año 1941, se da un paso trascendental en la evolución de los cuerpos policiales que viene representado por la creación de la Dirección Central de Investigación Nacional, establecida con la finalidad de fortalecer la capacitación de los funcionarios policiales, aunque ello no tuvo un impacto

⁴ Núñez, Gilda: "Orígenes y desarrollo del aparato policial venezolano", *Revista Politeia*, vol. 29, N° 37, Instituto De Estudios Políticos, UCV, 2006, p. 123.

⁵ *Ibidem*, p. 127.

⁶ *Ibidem*, p. 130.

trascendente en la criminalidad la cual lejos de disminuir, no parecía verse afectada por ello⁷.

Posteriormente, y ya para el año 1949, fue expandida la Policía de Seguridad Nacional para dirigir las investigaciones judiciales⁸. Es importante resaltar que luego en la época de la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez, fue utilizada la Policía de Seguridad Nacional para reprimir aquellos que adversaran al régimen, cometiendo innumerables abusos e irregularidades como los que, a modo de ejemplo, nos retrata Armando Hernández citado por Milagros Socorro:

Durante su funcionamiento, la SN se encargó de enviar a 822 venezolanos acusados de ser militantes de Acción Democrática y a comunistas al Campo de Concentración de Guasina, en el Delta del Orinoco, el cual funcionó hasta diciembre de 1952. Posteriormente, deportó a estas personas a las diferentes cárceles venezolanas. Según anécdotas de algunos de los políticos, esta organización policial realizó tortura y desaparición como método sistemático de interrogatorio, así como la detención y allanamientos a domicilios sin necesidad de orden judicial. Gran parte de estas acusaciones nunca fueron probadas⁹.

De lo anterior, puede evidenciarse el nexo tan cercano que siempre ha unido a los servicios de policía con el poder político, a tal punto que en ese momento de la historia se erigieron como un ala fundamental para garantizar así la “*governabilidad*”, denotándose con esto la importancia que tuvo la Seguridad Nacional para el régimen hasta su caída con la huida del General Pérez Jiménez, aquel 23 de enero de 1958 a bordo de la “*Vaca Sagrada*”.

Es de destacar que mientras se encontraba en curso la dictadura del general Pérez Jiménez, en el año 1956 se procedió a la creación de la Escuela Municipal de Policía, la cual sufrió un cambio de denominación al de Centro de Instrucción Policial conforme lo dispuesto en la Gaceta Municipal N° 11.740 del 8 de noviembre de 1958.

Luego de estos acontecimientos, y en el inicio del gobierno provisional presidido por el Contralmirante Wolfgang Larrazábal que tomó el aparato estatal producto de la huida de Pérez Jiménez, se ordenó mediante el Decreto N° 3 de fecha 24 de enero de 1958, la disolución de la Seguridad Nacional del Organigrama del Ministerio de Relaciones Interiores¹⁰.

⁷ Ungar, ob. cit., p. 207.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Socorro, Milagros, “A Miguel Silvio Sanz lo alcanzó la justicia”, publicado el 19 de abril de 2015 y al que se puede tener acceso mediante el siguiente enlace: <http://prodavinci.com/blogs/a-miguel-silvio-sanz-lo-alcanzo-la-justicia-por-milagros-socorro-untextounafoto/?output=pdf>

¹⁰ <https://www.cicpc.gob.ve/institucion/historia/> (consultado el 12/01/2016).

Así, con la disolución de este cuerpo, se procedió a la reorganización del aparato policial con la creación de cuerpos de policía administrativa descentralizados y los que ya existían hasta ese momento fueron reestructurados, siendo que poseían funciones preventivas y competencia para el control de faltas y aplicación de sanciones administrativas. Así, la principal innovación del nuevo aparato policial con respecto a la Seguridad Nacional, fue la definitiva separación entre la investigación y la seguridad del Estado, motivo por el cual para las labores investigativas fue creado el 20 de febrero de 1958, mediante el Decreto N° 48, el Cuerpo Técnico de Policía Judicial (la comúnmente llamada “PTJ”), estableciendo que sería dependiente orgánicamente del Ministerio de Justicia y auxiliar del Poder Judicial¹¹, y para la seguridad del Estado, en 1959 se creó una Dirección General de Policía (DIGEPOL), a quien competiría el conocimiento de los delitos que atentaran contra el orden público y la seguridad de la nación, teniendo importante papel en la lucha contra las guerrillas¹².

En este punto, conviene recordar el acontecimiento histórico que supuso la entrada en vigencia de la Constitución de la República de Venezuela del año 1961¹³, la cual estableció en su contenido la distribución por niveles político-territoriales de los cuerpos policiales de la siguiente manera:

Artículo 17. Es de la competencia de cada Estado:

(...)

5. La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal.

Artículo 30. Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y **policía municipal**. La ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios. (Subrayado propio).

Artículo 136. Es de la competencia del Poder Nacional:

(...)

5. Los servicios de identificación y de policía nacional.

Así, y bajo la vigencia de esta Constitución, fue reemplazada la antigua Dirección General de Policía (DIGEPOL) por la nueva Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP), creada el 19 de marzo de 1969. A esta organización le fue asignada una función esencialmente preventiva dirigida a la realización de labores de inteligencia y contrainteligencia, aunado a

¹¹ *Ibidem*.

¹² Núñez, *ob. cit.*, pp. 136-137.

¹³ Gaceta Oficial Extraordinaria N° 662, de fecha 23 de enero de 1961.

funciones represivas atinentes al orden y la seguridad de la nación¹⁴. Asimismo, mediante decreto presidencial de fecha 21 de diciembre de 1969 fue creada la Policía Metropolitana de Caracas como órgano policial que desempeñaba sus funciones en el Área Metropolitana de Caracas.

Posteriormente, y con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, fue mantenido aquel sistema de distribución por niveles político-territoriales de los cuerpos policiales de la siguiente manera:

Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

(...)

6. La policía nacional.

Artículo 164. Es de la competencia exclusiva de los estados:

(...)

6. La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

Artículo 178. Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

(...)

7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de **policía municipal**, conforme a la legislación nacional aplicable". (Subrayado propio).

De este marco normativo, se constata que no obstante las numerosas innovaciones que introdujo la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en lo que concierne a la organización de los cuerpos policiales en el país, se siguió manteniendo el mismo esquema que se encontraba vigente bajo el imperio de la Constitución de 1961, esto es: 1) un cuerpo de policía nacional cuya competencia le fue atribuida al Poder Público Nacional; 2) un cuerpo de policía estatal cuya competencia le correspondía al Poder Público estatal y finalmente; 3) un cuerpo de policía municipal cuya competencia le está atribuida a los municipios.

Igualmente, conviene precisar que el mismo texto constitucional, comenzó a perfilar ciertos cambios aplicables al órgano que venía

¹⁴ Núñez, ob. cit., p. 141.

desempeñando funciones investigativas, es decir al Cuerpo Técnico de Policía Judicial (PTJ), de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 332, que señaló lo siguiente

Artículo 332. El Ejecutivo Nacional, para mantener y restablecer el orden público, proteger al ciudadano o ciudadana, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales, de conformidad con la ley, organizará:

(...)

2. Un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas.

En atención al mandato antes señalado, fue dictado el 02 de noviembre de 2001 el Decreto N° 1.511 con fuerza de “Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas” el cual tuvo por objeto regular todo lo relativo a la organización, funcionamiento y competencia del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas, así como la actuación de los órganos de competencia especial y de apoyo en materia de investigaciones penales (Artículo 1), por lo que el antiguo Cuerpo Técnico de Policía Judicial pasó a denominarse Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (C.I.C.P.C.).

Ahora bien, luego de esto el Ejecutivo Nacional mediante Decreto N° 5.895 de fecha 26 de febrero de 2008 dictó el “Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional”¹⁵, el cual tuvo como objeto “regular el servicio de policía en los distintos ámbitos político-territoriales y su rectoría, así como la creación, organización y competencias del Cuerpo de Policía Nacional, con fundamento en las normas, principios y valores establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”(Artículo 1). Así, se instituyó el Cuerpo de Policía Nacional con las siguientes atribuciones:

Artículo 39. De las Atribuciones Exclusivas del Cuerpo de Policía Nacional. Son atribuciones exclusivas del Cuerpo de Policía Nacional:

1. Ejecutar las políticas emanadas del Órgano Rector en las siguientes áreas del servicio de policía: fiscalización y aduanas, custodia diplomática y protección de personalidades, penitenciaria, migración, marítima, fronteras, antisequestro y las demás que determinen las leyes y reglamentos.
2. Brindar a las policías extranjeras la colaboración y el auxilio de conformidad con lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por la República.
3. Proteger y brindar seguridad a los miembros del Cuerpo Diplomático acreditado en el país, de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable en esta materia.

¹⁵ Publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.940, de fecha 07 de diciembre de 2009.

4. La creación de grupos o unidades tácticas de conformidad con el Reglamento que rija la materia.
5. Las demás que le confiere el ordenamiento jurídico vigente.

Es importante resaltar que este Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana asumió la competencia que le correspondía a la Policía Metropolitana de Caracas, ello en razón de la supresión de ese Cuerpo Policial que fuera ordenada mediante Resolución N° 100 de fecha 18 de abril de 2013¹⁶, a través de la cual se designó la "Comisión para la culminación y cierre definitivo del proceso de supresión y liquidación de la Policía Metropolitana de Caracas".

Luego le correspondió a la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) adaptarse a las exigencias que le imponían los nuevos tiempos, lo que se cristalizó mediante la publicación del Decreto N° 6.865, de fecha 11 de agosto de 2009, en la Gaceta Oficial N° 39.239, de fecha 11 de agosto de 2009, "por el cual se ordena la Reestructuración de la Dirección Nacional de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP)". Además, otro paso fundamental en la evolución de los cuerpos policiales de nuestro país, lo supuso la publicación en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.940 del 7 de diciembre de 2009 de la "Ley del Estatuto de la Función Policial", cuerpo normativo éste que vino a representar la consagración de un estatuto especial adaptado a los requerimientos que la función policial supone y diferenciado del régimen general contenido en la Ley del Estatuto de la función Pública.

Ahora bien, al año siguiente, se inició un proceso de profunda reestructuración administrativa de la DISIP, el cual finalizó en el cambio introducido en la Gaceta Oficial N° 39.436 del 01 de junio de 2010, que establece en su artículo N° 1 que "la Dirección Nacional de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP), una vez publicado el presente Decreto, será el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), órgano desconcentrado, con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa y financiera...".

Producto de la Ley Habilitante concedida por la Asamblea Nacional al Poder Ejecutivo que fue publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria número 6.178, de fecha 15 de marzo de 2015, fue dictado el Decreto N° 2.175, con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial, la cual realiza notorios cambios a la legislación que previamente se encontraba vigente, ello sin contar la diferencia de origen que tiene este cuerpo normativo al haber sido dictado por el Poder Ejecutivo bajo la forma de Decreto Ley.

De la anterior reseña, se evidencia la forma en la cual fueron evolucionando los cuerpos policiales en nuestro país así como también la notoria influencia que ejerció sobre ellos el factor político durante mucho

¹⁶ Publicado en la Gaceta Oficial N° 40.151, de fecha 22 de abril de 2013.

tiempo, lo que muchas veces los transformó de cuerpos garantes del orden y la civilidad a grupos especializados en la persecución de la disidencia política, tal y como sucedió por ejemplo en la época de Marcos Pérez Jiménez así como en muchas otras. Igualmente, conviene hacer un reconocimiento a nuestra legislación por haber otorgado, luego de tanto tiempo, la especialidad que denota la función policial en razón de las funciones que le son inherentes, lo cual supuso un quiebre en el tratamiento y consideración que durante mucho tiempo le fue concedido a quienes desempeñan esta función fundamental en una sociedad como la nuestra.

2. Principios que rigen la función policial

Como todo régimen funcionarial, los integrantes de los cuerpos policiales deben enmarcar el ejercicio de sus funciones dentro de un esquema de principios, entendidos estos como las normas o ideas fundamentales que rigen el pensamiento o la conducta. Así, debe señalarse los principios referentes a la Función Policial se encuentran consagrados en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional (LOSPCPNB), específicamente en sus artículos 8 al 16, y que son los siguientes:

A. **Celeridad (Artículo 8):** Se encuentra esencialmente referida a la forma en la cual los cuerpos policiales, en ejecución del Servicio de Policía, deben dar respuestas a los requerimientos de su competencia que les sean formulados. A tal efecto, se tiene que la respuesta que sea emitida debe ser oportuna, necesaria e inmediata, todo ello sin perder de vista a los sujetos que deben ser objeto de protección de los cuerpos policiales en el ejercicio de su función (personas, comunidades, consejos comunales y organizaciones comunitarias).

Por otra parte, debe señalarse que el cumplimiento de este principio va indisolublemente ligado al principio de eficiencia que igualmente deben observar los cuerpos policiales en el desempeño de sus funciones y que será desarrollado más adelante.

B. **Información (Artículo 9):** La consagración del principio de la Información en este Decreto-Ley, no es más que el reflejo de la disposición contenida en el artículo 143 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹⁷.

¹⁷ “Artículo 143. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad

De lo anterior, se puede afirmar que en lo relativo al funcionamiento del Servicio de Policía, el principio de la información opera como un mecanismo que permite el control de su funcionamiento por parte de personas, comunidades, consejos comunales y organizaciones comunitarias, todo ello a los fines de coadyuvar con su mejor funcionamiento.

Igualmente, resulta importante destacar que el mandato contenido en el artículo 9 de la LOSPCPNB, también hace referencia al principio de colaboración administrativa, atinente a la colaboración que deben prestar a los demás órganos y entes de seguridad ciudadana que requieran su apoyo cuando necesiten el suministro de determinada información.

- C. **Eficiencia y eficacia (Artículo 10):** Los cuerpos policiales en ejecución de sus funciones, deben en todo momento dar un uso correcto y racional a sus recursos humanos, materiales y presupuestarios. Así, la racionalidad se erige como un elemento fundamental y determinante para la implementación de un Servicio de Policía que se encuentre al nivel de las necesidades que la sociedad plantea.
- D. **Cooperación (Artículo 11):** Ya se ha hecho referencia previamente, al hablar sobre el principio de la información, de la necesaria colaboración que debe existir entre los cuerpos policiales cuando requieran de otros determinada información para el cumplimiento de sus funciones.

Ahora bien, lo anterior se encuentra reafirmado en el contenido del artículo 11 de la LOSPCPNB, en el cual se señala la obligación que poseen de colaborar con los demás cuerpos de seguridad ciudadana para así poder lograr el cumplimiento de las metas que se propongan.

- E. **Respeto a los derechos humanos (Artículo 12):** La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone en su artículo 19, lo siguiente: “El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución,

de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad”.

con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen”.

De allí, que fuera establecido en la LOSPCPNB el respeto de los Derechos Humanos por parte de los cuerpos policiales en el ejercicio de sus funciones, cuyo cumplimiento además no puede ser obviado ya que sería ir en contra de la noción de seguridad ciudadana y del Estado de Derecho. Así, resulta importante citar la noción que de seguridad ciudadana señala el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), conforme al cual: “De acuerdo con el paradigma del desarrollo humano, (...) nos referimos a la seguridad ciudadana como aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos”, así, “El derecho a la seguridad ciudadana en un Estado Democrático y de Derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a sus habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos”¹⁸.

Es por lo anterior que, al tener la noción de seguridad ciudadana como eje central el respeto a los Derechos Humanos, los cuerpos de policía en el ejercicio de sus funciones deben velar por actuar siempre apegados a ellos, lo cual como se observa ha sido concebido incluso a nivel internacional por el Instituto Interamericano de los Derechos Humanos (IIDH), institución internacional autónoma de carácter académico, creada en 1980.

- F. **Universalidad e igualdad (Artículo 13):** Los cuerpos policiales al momento del desempeño de sus funciones, no deben actuar en base a discriminaciones, entendida esta como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social” que “tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los

¹⁸ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH): *Seguridad ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 2000, pp. 3-4.

derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”¹⁹.

Finalmente, es importante hacer referencia a un señalamiento contenido en la última parte del artículo 13 de la LOSPCPNB, referido a que los pueblos y comunidades indígenas contarán con un servicio de policía que tome en cuenta su identidad étnica y cultural, atendiendo a sus valores y tradiciones, todo lo cual representa una consideración especial a estas comunidades por lo que los funcionarios policiales deberán contar con un sistema de capacitación adecuado para abordar las necesidades que se planteen al respecto.

- G. **Imparcialidad (Artículo 14):** Esta norma hace referencia a la objetividad e imparcialidad que deben emplear los cuerpos policiales en el ejercicio de sus funciones, entendiendo la imparcialidad como “Falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud”²⁰. De allí que los funcionarios policiales deben prescindir incluso de cualquier inclinación política que pueda sesgar su correcto desempeño, lo que a lo largo de la historia se ha visto como un notorio problema al haber sido utilizados estos cuerpos como herramientas de persecución de la disidencia.
- H. **Proporcionalidad (Artículo 15):** Este principio ha sido positivizado de la siguiente forma: “Los cuerpos de policía actuarán en proporción a la gravedad de la situación y al objetivo legítimo que se persiga, de conformidad con la Constitución de la República y la Ley”; todo lo cual representa la consagración normativa del principio de la proporcionalidad y un elemento que juega un rol determinante para regular la discrecionalidad que pueda aplicarse en la función policial que, precisamente por los bienes jurídicos que se encuentran implicados en su funcionamiento, requiere un principio regulador de su actividad que evite daños o efectos indeseables.

Ahora bien, operativamente este principio resalta aún más bajo una de sus vertientes, a saber, el *principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza*, que en nuestro país ha sido arduamente tratado en razón de los abusos de los que fue objeto en el pasado la población, lo que

¹⁹ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General N° 18 del 11 de septiembre de 1989, párrafo 7.

²⁰ Diccionario de la Real Academia Española, consultado en <http://dle.rae.es/?id=L1vfaix> el 16/01/2016

llevó a la creación de otros instrumentos normativos que se encargaran específicamente de este tema como por ejemplo el “Manual de Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial”, dictado por el Consejo General de Policía y que dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

En Venezuela, el uso de la fuerza –legítima o ilegítima– por parte de la policía, debido a la cantidad y la magnitud de los encuentros donde se usa la violencia innecesaria o excesiva por parte de funcionarios policiales hacia ciudadanas, ciudadanos o grupos de éstos, es motivo de preocupación social y mantiene en alerta tanto a las instituciones gubernamentales del Estado como a aquellas encargadas de velar por el respeto de los Derechos Humanos.

Para el control y la regulación de este tipo de fuerza, se hace necesario definir una política de uso progresivo y diferenciado de la fuerza policial, con lineamientos específicos que determinen cuál debe ser la conducta del policía ante la ciudadanía al verse en la necesidad inevitable de utilizar la fuerza, para dar a ésta un trato digno, con respeto al ordenamiento jurídico y minimizando la discrecionalidad del funcionario policial²¹.

De allí que precisamente la proporcionalidad se erija como un bastión fundamental en el ejercicio de la función policial, debiendo ser observado por los Cuerpos de Seguridad del Estado cuyos funcionarios, además de su arma de reglamento, cuentan con un entrenamiento que los coloca en un nivel superior del que detenta la mayoría de la población civil.

- I. **Participación (Artículo 16):** La participación de las comunidades y demás formas de organización de la comunidad resulta un elemento clave en el control y buen funcionamiento de los Cuerpos de Seguridad del Estado. En razón de ello, es precisamente a este tipo de participación al que se refiere el texto de la LOSPCPNB bajo análisis, por lo que se evidencia el rol protagónico que le es asignado a la ciudadanía en el desempeño de los Cuerpos de Policía.

3. Algunos aspectos en materia de función policial

3.1. Dirección y gestión de la función policial

En nuestro país, la Dirección de la Función Policial es ejercida por el Presidente de la República a nivel Nacional, así como también por los

²¹ Consejo General de Policía, “*TU FUERZA ES MI MEDIDA, Manual de Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial*”, Caracas, abril 2010. Disponible en: <http://visipol.gob.ve/descargas/manuales/Manual-uso-Progresivo-Fuerza.pdf>

Gobernadores y Alcaldes a nivel estatal y municipal, respectivamente, tal y como lo señala el artículo 17 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial (LEFPOL), lo cual se corresponde con lo establecido en el artículo 4 de la Ley del Estatuto de la Función Pública.

Asimismo, en lo que se refiere a la gestión de la Función Policial, se tiene que de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la LEFPOL “corresponderá a los directores y directoras de los cuerpos de policía, de conformidad con la presente Ley, sus reglamentos y resoluciones, así como de las directrices del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de seguridad ciudadana”, lo cual viene a ser una variante de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, en donde se señala que la gestión de la función pública corresponderá a: 1. Al Vicepresidente o Vicepresidenta Ejecutivo; 2. Los ministros o ministras; 3. Los gobernadores o gobernadoras; 4. Los alcaldes o alcaldesas; 5. Las máximas autoridades directivas y administrativas de los institutos autónomos nacionales, estatales y municipales así como también al presidente de los cuerpos colegiados en los órganos o entes de la Administración Pública que sean dirigidos por estos.

En razón de lo anterior, se evidencia que en materia de gestión de esta Función Policial, operó una restricción en cuanto a quienes están habilitados para ejercerla a diferencia de lo señalado en la Ley del Estatuto de la Función Pública, en donde el catálogo de funcionarios que pueden ejercerla es mucho más amplio.

3.2. La carrera policial

La LEFPOL define en su artículo 25 a la carrera policial como: “(...) el ejercicio de la función de policía dentro del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, así como en los cuerpos de policía estatales y municipales, teniendo como fundamentos: el ideario de nuestros libertadores; el desarrollo integral de los funcionarios y funcionarias policiales; y el respeto a los principios, valores y derechos humanos establecidos en la Constitución de la República”.

Del artículo anterior, surge la duda razonable sobre que puede entenderse como “ideario de nuestros libertadores”, el cual no llega a ser suficientemente desarrollado por el texto bajo análisis, erigiéndose así como un concepto jurídico indeterminado de existencia profundamente preocupante, teniendo en cuenta la delicada función ejercida por los cuerpos de policía.

3.2.1. Requisitos para el ingreso

Por otra parte, en lo atinente a los requisitos que deben cumplirse para ingresar a la carrera policial, se tiene que en el artículo 26 de la LEFPOL se señala que se requerirá, además de la aprobación del concurso respectivo, el

cumplimiento de los requisitos a los que se hace alusión en el artículo 57 de la LOSPCPNB, que indica: “Son requisitos de ingreso a los cuerpos de policía: ser venezolana o venezolano, mayor de dieciocho y menor de veinticinco, no poseer antecedentes penales, ni haber sido destituido o destituida de algún órgano militar o de cualquier organismo de seguridad del Estado, contar con el título de educación media diversificada y haber cursado y aprobado un año de formación en la institución académica nacional, así como cualquier otro que determine el reglamento respectivo”.

Siendo así, se evidencia un conjunto de requisitos mucho más restrictivos que los establecidos en el artículo 17 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, y particularmente, resulta interesante la restricción para el ejercicio de la función policial de aquellas personas que reúnan todos los requisitos pero posean más de 25 años de edad, es decir, ¿Cuáles fueron los parámetros tomados en consideración para tomar como base a este grupo etario? ¿No estaría incurriendo la Ley en un acto discriminatorio?, responder a dichas interrogantes excede el objeto del presente trabajo, sin embargo resulta muy interesante la situación planteada.

Ahora bien, por otro lado se tiene que la LEFPOL desarrolla en sus artículos 26 al 28 el método de ingreso a la carrera policial, siendo interesante que en su artículo 28 se indica que contra el acto administrativo que decida la revocatoria del nombramiento del candidato o candidata por no haber superado el período de tres (03) meses de prueba, puede interponerse el recurso jerárquico por ante el Ministro con competencia en materia de seguridad ciudadana o ante el Gobernador o Alcalde, según corresponda, lo cual constituye una excepción al régimen general contemplado en la Ley del Estatuto de la Función Pública, la cual señala en su artículo 92 que contra los actos administrativos de carácter particular dictados en ejecución de esa Ley agotarán la vía administrativa por lo que sólo podrá interponerse el recurso contencioso administrativo funcional.

3.2.2. Rangos policiales

Un aspecto relevante contenido en la LEFPOL de año 2009, es que dicho instrumento normativo disponía en su artículo 35 lo relativo a la existencia de tres niveles jerárquicos dentro de esta función *sui generis*, y que eran:

- A. **Primer nivel:** Que fue definido por la ley como “con responsabilidades en la ejecución de actividades de contacto inmediato y operacional con la ciudadanía”, por lo que sin duda alguna se instituyó una intermediación directa entre el funcionario policial con el ciudadano y, en razón de tal mandato, debían ejecutar las directrices impartidas por los niveles superiores para la consecución de los objetivos planteados. Este nivel estaba integrado por los oficiales, oficiales agregados y oficiales jefes.

- B. **Segundo nivel:** Estaba compuesto por los funcionarios policiales que poseían un nivel de dirección medio, por lo que la intermediación que con la ciudadanía se veía diluida parcialmente por esta jerarquía. Este estrato estaba compuesto por los supervisores, supervisores agregados y supervisores jefes.
- C. **Tercer nivel:** En este nivel se encontraban los funcionarios policiales “con responsabilidades de alta dirección, planificación y evaluación estratégica” y por ende, era un nivel en el que los funcionarios policiales poseen un nivel de dirección alto. En este nivel estaban los comisionados, comisionados agregados y los comisionados jefes.

Ahora bien, tal clasificación de rangos policiales fue suprimida con el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial, consagrándose así en su artículo 35 que le corresponde al Poder Ejecutivo Nacional establecer tal escala vía Reglamento, el cual deberá ser dictado en el lapso de un (01) año, a partir de la entrada en vigencia del Decreto, tal y como lo consagra la Disposición Transitoria Primera. Esperemos que efectivamente sea cumplido dicho mandato y no se genere la triste problemática existente con la Ley del Estatuto de la Función Pública, a la que no le ha sido dictado el Reglamento correspondiente.

3.3. Situaciones activas de los funcionarios policiales

Primeramente, debe señalarse que en lo relativo al “servicio activo”, la actual LEFPOL en su artículo 40 señala, al igual que lo hace la Ley del Estatuto de la Función Pública en su artículo 70, que se encontrarán en esta situación los funcionarios que se hallen en comisión de servicio, traslado, permiso o licencia, pero introduciendo el cambio que en lo atinente a los funcionarios suspendidos, solo se tendrán como “activos” a aquellos funcionarios policiales que se encuentren suspendidos con goce de sueldo, supuesto éste más restringido que el establecido en la Ley del Estatuto de la Función Policial, la cual indica que se encontrarán de servicio activo los funcionarios “suspendidos” sin hacer diferencia si dicha suspensión es con o sin goce de sueldo.

Asimismo, cabe señalar que en lo referente a la “Comisión de servicio” y el “traslado” tanto la Ley del Estatuto de la Función Pública como la LEFPOL tienen exactamente la misma regulación, incluso en lo relativo a la duración de la comisión de servicios, la cual coinciden en señalar que “no podrá exceder de un año a partir del acto de notificación de la misma” (Artículos 41 de la LEFPOL y 72 de la Ley del Estatuto de la Función Pública).

3.4. Retiro de la función policial

En lo que se refiere al retiro de un funcionario del ejercicio de la función policial, debe señalarse que las causales para que el mismo proceda se

encuentran contempladas en el artículo 45 de la LEFPOL, el cual como se apreciará de seguidas, tiene plena coincidencia con las causales de retiro consagradas en la Ley del Estatuto de la Función Pública:

- A. **Renuncia escrita del funcionario o funcionaria policial debidamente aceptada:** Siendo la renuncia una manifestación de voluntad efectuada por quien desempeña un cargo en la Administración Pública mediante la cual pretende dar fin a la relación funcional, dicha figura no merece mayor desarrollo. No obstante, hay una interesantísima previsión contenida en el artículo 46 de la Ley del Estatuto de la Función Policial, en el que se señala “(...) La falta de respuesta se considerará como aceptación de la renuncia”.

Así, al menos en lo referente a la función policial, se acaba con la incertidumbre planteada con la Ley del Estatuto de la Función Pública respecto a la falta de aceptación de la renuncia planteada por el funcionario público. Esta previsión tiene un fundamento esencial y es que ¿Cómo puede confiarse en un funcionario policial que simplemente ya no quiere permanecer en ese cuerpo de seguridad? Y más aún, que ya no quiere arriesgar su vida en el desempeño de tal cargo, lo cual representaba un riesgo que podría perjudicar seriamente las funciones que desempeñan las instituciones policiales.

- B. **Renuncia o pérdida de la nacionalidad:** El fundamento de esta causal de retiro de la función policial subyace en el contenido del artículo 26 de la LEFPOL que establece como requisitos para ingresar a los cuerpos policiales, entre otros, cumplir con lo establecido en el artículo 57 la LOSPCPNB, que dispone: “Son requisitos de ingreso a los cuerpos de policía: ser venezolano o venezolana, mayor de dieciocho años de edad y menor de veinticinco años de edad, (...)” (Subrayado propio).

De lo anterior, que al renunciar o perder la nacionalidad venezolana, consecuentemente, se estaría dejando de cumplir con uno de los requisitos fundamentales no sólo para ingresar, sino para permanecer en un cuerpo policial en el desempeño de las funciones respectivas.

- C. **Interdicción civil:** Genéricamente la institución de la interdicción es definida como “(...) la privación de la capacidad negocial en razón

de un estado habitual de defecto intelectual grave o de condena penal”²².

Ahora bien, teniendo en consideración esta noción general de la institución, debe señalarse que la interdicción civil se encuentra consagrada en el artículo 23 del Código Penal²³, que dispone: “La interdicción civil por causa criminal no podrá imponerse como pena principal, sino únicamente como accesoria de la de presidio”, “Sus efectos son privar al reo de la disposición de sus bienes por actos entre vivos y de la administración de los mismos, de la patria potestad y de la autoridad marital” y “A la administración de los bienes del entredicho se proveerá conforme lo dispone el Código Civil respecto de los que se hallan en la interdicción”.

De lo anterior, se colige que el fundamento de erigir esta figura jurídica como una de las causales de retiro de la función policial, radica en la restricción que se le impone al funcionario policial de la libre disposición de la gama de derechos que el ordenamiento jurídico le concede, lo cual llevaría igualmente a la aplicación al funcionario policial de la causal de destitución contemplada en el numeral 10 del artículo 86 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, aplicable por remisión expresa del numeral 13 del artículo 99 de la LEFPOL.

- D. **Condena penal definitivamente firme:** En aquellos casos en que el funcionario resulte condenado en razón de la existencia de una condena penal definitivamente firme, igualmente deberá procederse a su retiro, ya que el funcionario policial al haber sido responsable de la comisión de un delito, mal podría ajustarse a los parámetros éticos y morales que su investidura y sus funciones le demandan, aunado al hecho que si por la condena debe pagar la pena de presidio, el mismo no podría dar cabal cumplimiento de sus funciones por el confinamiento del que será objeto.
- E. **Jubilación o discapacidad total y permanente o gran discapacidad:** Este supuesto de retiro hace referencia a dos causales, a saber: la jubilación y la discapacidad, esta última diferenciada en total y permanente o gran discapacidad según el grado de intensidad con la que afecte al funcionario.

Así, debe señalarse que la LEFPOL derogada establecía en su disposición transitoria sexta que “Hasta tanto entre en vigencia la ley

²² Aguilar Gorrondona, José Luis: *Personas, Derecho Civil I*, Universidad Católica Andrés Bello, 22° Edición, Caracas, 2009, p. 371.

²³ Publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.768, del 13 de abril de 2005.

que regula el régimen prestacional de pensiones y otras asignaciones económicas, las jubilaciones y pensiones de los funcionarios y funcionarias policiales se regirán por la Ley del Estatuto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Públicos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y Municipios”.

Lastimosamente, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial que derogó aquel instrumento normativo nada estableció respecto a las disposiciones que regirían el sistema de pensiones y jubilaciones de los funcionarios policiales, motivo por el cual considero pertinente aplicar, ante tal vacío normativo, lo dispuesto en la Ley del Estatuto de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Públicos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y Municipios²⁴.

- F. **Destitución:** Esta causal de retiro se encuentra desarrollada en el artículo 100 de la Ley del Estatuto de la LEFPOL que dispone “La medida de destitución comporta la separación definitiva del cargo del funcionario o funcionaria policial. El Consejo Disciplinario de Policía ponderará, para decidir sobre la medida de destitución, las circunstancias atenuantes y agravantes que concurrieren en cada caso”.

Es importante resaltar que en la Ley del Estatuto de la Función Policial del año 2009 se hablaba de “causales de aplicación de la destitución” lo cual fue modificado con la reforma del año 2015, en donde se pasó a denominar estas causales como “Faltas graves” y que son las siguientes: (1) Resistencia, contumacia, rechazo o incumplimiento de la medida de asistencia obligatoria aplicada, o haber sido sometido o sometida en tres oportunidades durante el último año a esta medida sin que haya evidencia de corrección según los informes del supervisor o supervisora correspondiente; (2) Comisión intencional o por imprudencia, negligencia o impericia graves, de un hecho que afecte la prestación del servicio policial o la credibilidad y respetabilidad de la Función Policial; (3) Conductas de desobediencia, insubordinación, obstaculización, sabotaje, daño material o indisposición frente a instrucciones de servicio o principios, normas y pautas de conducta para el ejercicio de la Función Policial; (4) Alteración, falsificación, simulación, sustitución o forjamiento de actas y documentos que comprometan la prestación del servicio o la credibilidad y respetabilidad de la Función Policial; (5) Violación reiterada de reglamentos, manuales, protocolos, instructivos, órdenes, disposiciones y en general, comandos e

²⁴ Publicada en la Gaceta Oficial N° 38.426, del 28 de abril de 2006.

instrucciones, de manera que comprometan la prestación del servicio o la credibilidad y respetabilidad de la Función Policial; (6) Utilización de la fuerza física, la coerción, los procedimientos policiales, los actos de servicio y cualquier otra intervención amparada por el ejercicio de la autoridad de policía, en interés privado o por abuso de poder, desviándose del propósito de la prestación del servicio policial; (7) Conducta desconsiderada, irrespetuosa, agresiva o de maltrato u hostigamiento hacia superiores, supervisores, subalternos, compañeros de trabajo, víctimas o personas en general; (8) Inasistencia injustificada al trabajo durante tres días hábiles dentro de un lapso de treinta días continuos, o abandono del trabajo; (9) Simulación, ocultación u obstaculización intencionales de la identificación personal o del equipo del funcionario o funcionaria policial, que permita facilitar la perpetración de un delito o acto ilícito; (10) Eliminar o desvanecer huellas, rastros o trazas de la perpetración de un delito o acto ilícito, y/o amenazar a cualquier persona para evadir la responsabilidad propia o de terceros en la comisión del mismo; (11) Infligir, instigar y/o tolerar actos arbitrarios, ilegales, discriminatorio, torturas u otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, en menoscabo de los derechos humanos garantizados en la Constitución de la República Bolivariana o en los tratados internacionales en la materia; (12) Violación de los principios de dignidad humana, ética, imparcialidad, legalidad, tolerancia, cooperación, e intervención oportuna, proporcional y necesaria, en el ejercicio de la función policial. Omitir denunciar las violaciones de los Derechos Humanos y/o los actos de corrupción que conozca en la prestación del servicio de policía; (13) Cualquier otra falta prevista en la Ley del Estatuto de la Función Pública como causal de destitución; y (14) Cualquier supuesto grave de rechazo, rebeldía, dolo, negligencia manifiesta, atentado, subversión, falsedad, extralimitación o daño respecto a normas, instrucciones o la integridad del servicio policial cuya exacta determinación conste en el reglamento correspondiente.

De la lectura de las causales de destitución antes citadas, resulta sumamente interesante que si bien las mismas mantienen cierto paralelismo con las establecidas en la Ley del Estatuto de la Función Pública, igualmente deben ser tomadas en cuenta las causales de destitución de este último régimen funcional general para el caso de los funcionarios policiales, lo cual podría traducirse en el hecho que el funcionario policial debe mantener una conducta aún más ejemplar y recta, que la conducta que deben seguir aquellos sujetos al régimen funcional general.

- G. **Fallecimiento:** Al producirse el fallecimiento de quien ostentaba el carácter de funcionario público, por efecto natural, debe ser retirado el mismo de la función pública toda vez que esta condición es intransferible a otras personas, aunado al hecho de la incapacidad lógica para el ejercicio de toda función pública del fallecido.
- H. **Reducción de personal por limitaciones financieras o cambios en la organización administrativa, previa aprobación del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia seguridad ciudadana:** En épocas de austeridad financiera suele suceder que, a los fines de mantener operativo el órgano o ente de la Administración de que se trate, se realicen reducciones de personal para garantizar así que sean comprometidos el menor número de recursos financieros con los que se cuenta, y el caso de los cuerpos policiales no es la excepción.

4. Régimen disciplinario de los funcionarios policiales

El régimen disciplinario de los funcionarios policiales se encuentra desarrollado en el Capítulo VIII de la LEFPOL, resulta bastante relevante el señalamiento contenido en su artículo 88, en donde se indica que: “Los cuerpos policiales desarrollarán un sistema de supervisión continua y regular de sus funcionarios y funcionarias policiales que permita identificar las fallas en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones e intervenir, en forma temprana, oportuna y efectiva, a fin de corregirlas y subsanar las situaciones que incidan en el deficiente desempeño de la Función Policial”.

Lo anterior, viene a ser una clara indicación de la naturaleza preventiva del régimen sancionatorio de los funcionarios policiales, ello en virtud de la delicada labor que los mismos desempeñan así como también en razón de los bienes jurídicos a los que ellos están llamados a tutelar motivado a sus funciones.

Ahora bien, en este orden de ideas resulta oportuno indicar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la LEFPOL, se estableció un sistema sancionatorio clasificado por grados en atención a la magnitud de la falta cometida y que se ordena en “Faltas más leves”, “Faltas leves”, “Faltas menos graves” y “Faltas graves”

Así, las “**Faltas más leves**”, serán sancionadas con la aplicación del llamado de atención, tal y como lo dispone el artículo 93 de la LEFPOL, en los casos siguientes:

1. No presentar las señales de respeto a un superior en el lugar del servicio o en un lugar o establecimiento público.

2. No participar a tiempo a su superior inmediato la imposibilidad de cumplir cualquier orden de servicio que estuviere obligado, siempre que esta omisión no ocasione daños graves e irreparables.
3. Llegar con retardo sin justo motivo o sin participar al superior inmediato, a cualquier servicio en que debe tomar parte.
4. No acudir a los niveles jerárquicos regulares para realizar observaciones o quejas sobre el cumplimiento del servicio.
5. No comunicar al superior inmediato la ejecución de una orden recibida.
6. Participar en actividades o eventos públicos estando de guardia, sin la supervisión de su superior inmediato.
7. Mostrar conducta indebida, no acorde a los valores y principios del servicio de policía, y que afecten la imagen institucional y/o la correcta prestación del servicio.
8. Conversar con algún aprehendido o privado de libertad sin autorización del superior inmediato.
9. No presentarse ante el superior inmediato al recibir un servicio y/o al incorporarse luego de un permiso o licencia.
10. Dirigirse a cualquier persona desacreditando a un superior, a sus compañeros o a un supervisado.
11. Presentarse a la formación dentro del cuerpo policial, con uniforme incorrecto, alterado o con insignias llevadas en forma no reglamentaria.
12. Cualquier otro supuesto semejante o derivado de las causales antes descritas, cuya exacta determinación en cuanto a la conducta o el resultado esté prevista en un reglamento, manual o instructivo policial, sin que se admita un reenvío secundario a otros lineamientos o disposiciones normativas existentes.

Por otra parte, las “**Faltas leves**” serán sancionadas mediante la aplicación de la “medida de asistencia voluntaria” que consiste de conformidad con lo señalado en el artículo 96 de la LEFPOL en la participación del funcionario o en un programa corto de supervisión correctiva en el área o materia correspondiente a la falta leve que fue cometida y que podrá estar a cargo del supervisor directo del funcionario o de algún otro supervisor, o unidad de reentrenamiento y formación, dentro del correspondiente cuerpo policial con una duración que no excederá de ocho horas. Así, de conformidad con el artículo 95, estas “Faltas leves” serán castigadas cuando ocurran los siguientes supuestos:

1. Inobservancia a dos llamados de atención por un mismo comportamiento
2. Incumplimiento del horario de trabajo que no exceda del veinte por ciento (20%) de una jornada laboral o del tiempo de disponibilidad del servicio a que se refiera una comisión especial, hasta un máximo de dos oportunidades en un período de tres meses.

3. Descuido o negligencia en el uso de insignias, equipamiento o apariencia personal, siempre que no implique simulación, ocultación y obstaculización de la identificación personal o del equipo del funcionario o funcionaria policial.
4. Omisión o retardo en el cumplimiento de tareas, asignaciones, órdenes o disposiciones, siempre que no comprometa la atención de una emergencia o la prestación de un servicio de policía requerido en forma inmediata por parte de la ciudadanía.
5. Falta de atención y compromiso en la ejecución de sus funciones o en los planes, programas, y actividades de formación y entrenamiento, siempre que no implique indisciplina deliberada o actitud refractaria u hostil a la organización y funcionamiento del servicio de policía.
6. Omisión o retardo en la presentación de informes o reportes de actos de servicio que no comprometan, de manera sustancial, la integridad y confiabilidad de la prestación del servicio policial.
7. Cualquier violación a los reglamentos, instructivos, protocolos, órdenes de servicio o instrucciones que no afecte de manera sustancial la integridad y confiabilidad de la prestación del servicio policial.
8. No observar en la actuación policial, un trato correcto y esmerado en sus relaciones con las personas a quienes deben proteger y auxiliar en las circunstancias que fueren requeridas.
9. Cualquier otro supuesto derivado de las causales antes descritas, cuya exacta determinación en cuanto a la conducta o el resultado esté prevista en un reglamento, manual o instructivo policial, sin que se admita un reenvío secundario a otros lineamientos o disposiciones normativas.

El siguiente nivel en la escala sancionatoria consagrada en esta Ley, viene dado por las “**Faltas menos graves**” que son sancionadas con la aplicación de la “medida de asistencia obligatoria” que consiste, de conformidad con lo señalado en el artículo 98 de la Ley del Estatuto de la Función Policial, en el sometimiento del funcionario policial al cumplimiento de un programa de supervisión intensiva de corrección afín a la falta cometida. Asimismo, esta disposición normativa señala que la medida in comento podrá estar a cargo del supervisor directo o de algún otro supervisor o unidad de reentrenamiento y formación dentro del correspondiente cuerpo policial y, a diferencia de la medida de asistencia voluntaria cuya duración es de ocho horas, aquella tendrá una duración de cuarenta horas, sin perjuicio del servicio.

Los casos en los cuales un funcionario policial podría ser objeto de esta sanción están consagrados en el artículo 97 y son los siguientes:

1. Falta de adopción o incumplimiento del programa de asistencia voluntaria que se hubiere recomendado al funcionario o funcionaria policial.
2. Incumplimiento del horario de trabajo que exceda del veinte por ciento (20%) de una jornada laboral o del tiempo a disponibilidad del servicio a que se refiera

una comisión especial, o que alcance a dos días hábiles en un período de treinta días continuos.

3. Omisión o retardo en el cumplimiento de tareas, asignaciones, órdenes o disposiciones indicadas por el supervisor, supervisora, superior inmediato o superiora inmediata, que pongan en riesgo la atención de una emergencia o la prestación de un servicio requerido en forma inmediata por parte de la ciudadanía.

4. Manifestaciones de indisciplina, actitud refractaria u hostil a la organización y funcionamiento del servicio de policía.

5. Omisión o retardo en la presentación de informes o reportes de actos de servicio, bien sean exigibles de oficio o expresamente requeridos por el supervisor directo, supervisora directa, superior inmediato o supervisora inmediata, que por su relevancia, condiciones, situaciones o modalidades puedan comprometer, de manera sustancial la integridad y confiabilidad de la prestación del servicio policial.

6. Daño o perjuicio material debido a negligencia, imprudencia o impericia manifiesta sobre bienes, dotación, equipos, equipamiento o infraestructura para la prestación del servicio policial.

7. No asegurar la plena protección de la salud e integridad de las personas bajo custodia, ni adoptar las medidas inmediatas para proporcionarles atención médica inmediata.

8. No extremar las precauciones en la actuación policial dirigida a niñas, niños, adolescentes, adultos mayores y/o personas con discapacidad.

9. Cualquier otro supuesto derivado de las causales antes descritas, cuya exacta determinación en cuanto a la conducta o el resultado esté prevista en un reglamento, manual o instructivo policial.

Finalmente, en el artículo 99 de la LEFPOL se encuentra plasmado el último y más grave nivel de sanción aplicable a los funcionarios policiales que es el de las denominadas “**Faltas graves**” que son castigadas con la destitución del cargo y cuyas causales han sido previamente reseñadas.

5. ¿Constitucionalidad del Decreto de fecha 30 de diciembre de 2015 con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial?

Primeramente, considero necesario realizar algunas consideraciones respecto al principio de legalidad en el marco del derecho administrativo sancionatorio, respecto del cual la doctrina señala:

Es muy importante que quede claro a los fines de la correcta aplicación del artículo 49, numeral 6 de la Constitución, el cual en este punto, sin dudas se refiere a la ley formal, que el instrumento normativo de rango legal, contenga los señalados elementos mínimos del tipo, porque en el caso de que los omita, y adopte un tenor como el siguiente: se consideran infracciones a esta ley todas aquellas acciones u omisiones calificadas en su reglamento, en realidad

produciría una verdadera deslegalización, puesto que materias que según la Constitución deben ser reguladas por ley, pasarían en virtud de una remisión genérica a ser reguladas por el reglamento, violándose de esa manera la prohibición al Ejecutivo implícita en la figura de la reserva legal. Además, porque en ese caso no existiría ninguna complementación reglamentaria, dado que como resulta de lógica elemental, para poder hablar de complementación se requiere que existan previamente los elementos normativos que van a ser complementados, los cuales –insistimos– serían omitidos en la ley que contenga una remisión como la ejemplificada.

Por esa razón resulta indudable que en Venezuela cualquiera disposición sancionatoria de rango legal, que reenvíe pura y simplemente al reglamento la tipificación de las infracciones administrativas estará viciada de nulidad, por contrariar ostensiblemente el citado artículo 49, numeral 6, constitucional, y que la flexibilización de la garantía de la reserva legal sólo será válida si el instrumento sancionatorio de rango legal contiene un mínimo de contenido material en los términos antes expuestos; de lo contrario en nombre de una supuesta matización se estará sacrificando la garantía constitucional bajo examen.²⁵

Así, debe señalarse que es fundamental que la potestad sancionatoria de la Administración Pública se encuentre regulada en una ley formal, esto es, en “el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador” tal y como lo dispone el artículo 202 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ello en razón que al comportar la misma la restricción o disminución de la esfera de derechos o intereses de aquellos sujetos a los que se encuentra dirigida, se requiere que tales restricciones sean aprobadas por aquel cuerpo que posee la representación popular, por lo que siendo ello así, resulta inconstitucional establecer un régimen sancionatorio aplicable a los funcionarios policiales en el Decreto N° 2.175 de fecha 30 de diciembre de 2015, mediante el cual se dictó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial, por violar el principio de la legalidad sancionatoria.

Ahora bien, no obstante lo anterior, se tiene que además de la inconstitucionalidad de origen que posee el instrumento normativo bajo análisis, el principio de legalidad sancionatoria encuentra múltiples transgresiones a lo largo de su contenido como por ejemplo:

En lo relativo a los supuestos para la procedencia de las sanciones a los funcionarios policiales, las mismas se encuentran contenidas en el numeral 12 del artículo 93 (faltas menos leves), numeral 9 del artículo 95 (faltas leves) y del numeral 9 del artículo 97 (faltas menos graves), normas estas que

²⁵ Peña Solís, José, *La Potestad Sancionatoria de la Administración Pública*, Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia N° 10, Caracas, 2005, pp. 118-119.

convergen en señalar como supuesto para la aplicación de la sanción respectiva “Cualquier otro supuesto derivado de las causales antes descritas, cuya exacta determinación en cuanto a la conducta o el resultado esté prevista en un reglamento, manual o instructivo policial”.

Lo anterior, no constituye un ejercicio de la denominada “complementación reglamentaria”, toda vez que no se están estableciendo en el Decreto-Ley al menos los elementos del tipo, sino que más bien se está dejando a la voluntad del reglamentista el establecimiento de la totalidad de los elementos que configurarán la infracción al igual que la sanción, por lo que estaría “deslegalizándose” el ejercicio de la potestad in comento tal y como lo señala la doctrina.

En lo que concierne al procedimiento administrativo de destitución de los funcionarios policiales, debe señalarse que la Ley del Estatuto de la Función Policial derogada (Publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.940 de fecha 07 de diciembre de 2009), señalaba en su artículo 101 lo siguiente respecto al procedimiento administrativo de destitución:

Artículo 101. Si como consecuencia del seguimiento, registro y supervisión se evidencia algún supuesto que amerite la consideración de la sanción de destitución, bien porque se han agotado las medidas de asistencia voluntaria y obligatoria, bien cuando el comportamiento del funcionario o funcionaria policial encuadre en una de las causales previstas en esta Ley y los reglamentos, **se aplicarán las normas previstas en el Capítulo III del Título VI de la Ley del Estatuto de la Función Pública**, con la salvedad que la apertura, instrucción y sustanciación de la investigación corresponderá a la Oficina de Control de Actuación Policial; la revisión del caso y la correspondiente recomendación, con carácter vinculante, corresponderá al Consejo Disciplinario, previstos en el Capítulo V de la presente Ley; y la decisión administrativa será adoptada por el Director del cuerpo policial correspondiente. La renuncia del funcionario o funcionaria policial no suspende ni termina el trámite y decisión de los procedimientos administrativos dirigidos a establecer su responsabilidad disciplinaria. En caso de presuntas amenazas o violaciones graves a los derechos humanos el Director o Directora del cuerpo de policía nacional, estatal o municipal, según el caso o, en su defecto, la Oficina de Control de Actuación Policial o la Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales podrán dictar dentro del procedimiento administrativo todas las medidas preventivas, individuales o colectivas, que se estimen necesarias, incluyendo la separación del cargo de los funcionarios y funcionarias policiales, con o sin goce de sueldo, así como aquellas necesarias para proteger a las víctimas de tales hechos. Excepcionalmente, en los casos de faltas que impliquen la destitución de los funcionarios y funcionarias policiales, cuando las autoridades disciplinarias de los cuerpos de policía injustificadamente omitan, obstaculicen o retarden los procedimientos disciplinarios o dejen de aplicar las sanciones a que hubiere

lugar, el órgano rector del servicio de policía podrá ejercer directamente las competencias para iniciar, tramitar y decidir los procedimientos administrativos correspondientes. En estos procedimientos será obligatoria la intervención del Ministerio Público a los fines de velar por la celeridad y buena marcha de los mismos y por el debido proceso.

Del anterior texto se evidencia que existía plena seguridad respecto al procedimiento aplicable al caso de la destitución del funcionario policial, esto es, el procedimiento contenido en la Ley del Estatuto de la Función Pública previsto en su artículo 89. Pero ¿qué sucedió con la reforma realizada por el Ejecutivo Nacional mediante el Decreto N°2.175 de fecha 30 de diciembre de 2015?

A los fines de dar respuesta a la anterior interrogante, considero necesario citar el contenido del artículo 104 de dicho Decreto-Ley que dispone:

Artículo 104. En caso de faltas graves que den lugar a la aplicación de la medida de destitución, la Inspectoría para el Control de la Actuación Policial ordenará la apertura de la averiguación, instruirá y sustanciará el procedimiento, determinando los cargos si los hubiere, y remitirá el expediente debidamente conformado al Consejo Disciplinario de Policía para su revisión, valoración y respectiva decisión.

El Consejo Disciplinario de Policía elaborará un proyecto de decisión, que presentará al Director o Directora del Cuerpo de Policía para que emita su opinión no vinculante. El procedimiento para la aplicación de la medida de destitución deberá ser breve, oral y público.

La aceptación de la renuncia del funcionario o funcionaria policial, por parte de Director o Directora del Cuerpo de policía, no suspende ni termina las averiguaciones o procedimientos administrativos dirigidos a establecer su responsabilidad disciplinaria.

Cuando las autoridades disciplinarias de los cuerpos de policía omitan, obstaculicen o retarden los procedimientos disciplinarios o dejen de aplicar las sanciones a que hubiere lugar, el órgano rector del servicio de policía podrá excepcionalmente, ejercer de manera directa las competencias para iniciar, tramitar y decidir los procedimientos administrativos correspondientes, así como tomar las medidas pertinentes para corregir estas malas prácticas. En estos procedimientos será obligatoria la intervención del Ministerio Público a los fines de velar por la celeridad y buena marcha de los mismos y por el debido proceso.

El desarrollo del procedimiento de destitución con todas sus fases y lapsos será desarrollado en el reglamento de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley. (Subrayado propio).

De lo anterior, se evidencia que el procedimiento administrativo de destitución pasó de estar contenido en un instrumento de rango legal a uno de rango sublegal el cual, dicho sea de paso, al momento de escribir las

presentes líneas no ha sido dictado, violando así el “Principio de legalidad procedimental en materia sancionatoria”, según el cual los procedimientos administrativos sancionatorios deben ser creados mediante leyes formales o, en su defecto, actos con fuerza de ley.

Al respecto, ha señalado la doctrina lo siguiente:

En Venezuela pareciera no existir ninguna duda acerca de la vigencia del principio de legalidad procedimental en materia sancionatoria, pues el mismo encuentra consagración en la portada o denominación del derecho al debido proceso, con sus múltiples atributos, equivalente al **derecho al debido procedimiento sancionatorio** administrativo, consagrado en el encabezamiento del artículo 49 de la Constitución, y como se trata de un derecho fundamental necesariamente debe ser regulado por ley (art.156, num 32). Por lo tanto, todos los procedimientos sancionatorios administrativos deben ser creados mediante leyes formales, o actos con fuerza de ley²⁶ (Subrayado del original).

En razón de lo anterior, se concluye que el artículo 104 del Decreto in comento así como el Reglamento que lo desarrolle devienen en inconstitucionales por violación directa del principio de legalidad procedimental en materia sancionatoria, ya que se está reservando a un instrumento de rango sublegal el establecimiento del procedimiento administrativo de destitución de los funcionarios policiales.

En razón de los argumentos previamente formulados, se concluye que el Decreto N°2.175 de fecha 30 de diciembre de 2015, mediante el cual se dictó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial es inconstitucional por violar el principio de legalidad sancionatoria así como también el principio de legalidad procedimental en materia sancionatoria.

Conclusiones

La labor de los cuerpos policiales es nuestro país resulta muy importante no sólo para mantener el orden público, sino para garantizar además la vigencia del Estado de Derecho y la Democracia. En las líneas anteriores hemos podido observar como a lo largo de la historia y por ser los legítimos titulares del uso de la fuerza, los cuerpos policiales fueron intervenidos, manipulados, y utilizados a conveniencia del factor político imperante para perpetuarse o evitar cualquier manifestación de disidencia.

De allí, se ha podido denotar el largo camino histórico y jurídico que se debió transitar para arribar a la organización policial con la que cuenta nuestro país la cual, sin lugar a dudas, aún le falta mucho por evolucionar, madurar y tomar conciencia del rol protagónico que le corresponde en la sociedad como coadyuvante de su progreso, aunque lo andado hasta ahora

²⁶ *Ibidem*, p. 444.

representa un avance significativo respecto a lo que poseíamos en nuestros inicios como República.

Aprender a caminar antes de correr: los procesos sociales son muy complejos y requieren de mucho estudio antes de implementar medidas que puedan afectar directamente al colectivo. Si bien a veces son necesarios cambios jurídicos rápidos para la obtención de ciertos resultados, deben ser realizados siempre en el marco de nuestra Carta Fundamental y los principios que la impregnan ya que precisamente ella posee los parámetros que servirán de freno a cualquier arbitrariedad que quieran imponer los Poderes Públicos con apariencia de legalidad²⁷.

²⁷ Véase en <http://icj.wppengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/06/VENEZUELA-Informe-A4-elec.pdf>