

DAVID MORALES BELLO

**DE LA POLICIA PROMISCUA
A LA
POLICIA ESPECIALIZADA**

ESTUDIO

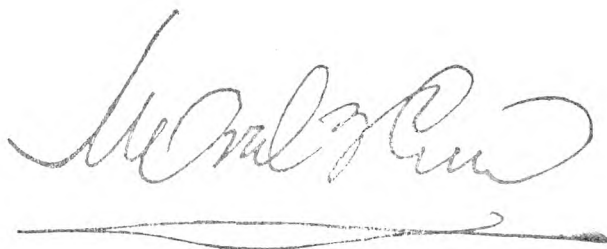
Ediciones del Congreso de la República
Caracas/Venezuela/1987

**Impreso en los Talleres Gráficos
del Congreso de la República**

DAVID MORALES BELLO

**DE LA POLICIA PROMISCUA
A LA
POLICIA ESPECIALIZADA**

ESTUDIO

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'David Morales Bello', with a decorative horizontal flourish underneath.

Ediciones del Congreso de la República
Caracas/Venezuela/1987

EXPOSICION ANTE LOS ASISTENTES A LAS JORNADAS DE EVALUACION DEL SISTEMA OPERATIVO DE LA GUARDIA NACIONAL, EN CARACAS, EL 1º DE ABRIL DE 1987, EN DESARROLLO DEL TEMA "LA FUNCION DE POLICIA EN EL ESTADO CONTEMPORANEO, CON ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO POSITIVO VENEZOLANO"

Buenos días para todos.

Ciudadano General de División Luis Ramón Contreras Laguado, Jefe del Comando de Operaciones y demás miembros del Alto Mando.

General de División Marco Adolfo Pacheco Melgarejo, Comandante de la Policía Metropolitana.

Doctor Pedro Arturo Torres Agudo, Director del Cuerpo Técnico de Policía Judicial.

Doctor Juan Martín Echeverría, ex Ministro de Justicia.

Oficiales Generales, Superiores, Subalternos, Suboficiales Profesionales de Carrera, Guardias Nacionales.

Señores Oficiales Comandantes de Policías de Estado y Territorios Federales.

Distinguidos representantes de los medios de comunicación social.

Señoras, señores, amigos todos.

Desde antaño, cuando los seres humanos sintieron la necesidad de organizarse para vivir en sociedad, el sentido gregario condujo a la creación de fórmulas garantizadoras de conducción pacífica de las correspondientes colectividades, y, de acuerdo con los estados de evolución, aun en los momentos iniciales de la organización social, se escogió entre los reunidos en el cuerpo plural a quienes, por circunstancias, eran dotados de facultades suficientes para asegurar la regulación del desenvolvimiento colectivo.

Hubo épocas históricas en las cuales lo que se requería era una advertible capacidad o fuerza física, y hubo otras en las cuales ya la capacidad física sobresaliente comenzó a ceder paso a la capacidad intelectual para poder, más que normar, regular en el terreno de las actuaciones las diferentes manifestaciones derivadas de los inevitables choques de intereses.

En Egipto, a los efectos de hacer cumplir las órdenes pretorianas y vigilar la vía pública; en China, para cuidar del orden en las calles y hacer observar el cumplimiento de las leyes; en Grecia, para mantener el orden público y preservar el acatamiento de las leyes; en Roma, con los cuestores encargados del mantenimiento del orden; en Persia, con los sátrapas investidos de poderes omnímodos; entre los hebreos, con sus intendentes de policía, y en el imperio incaico, con sus células de base para el facilitamiento de los controles establecidos en resguardo de los intereses comunes, encontramos inequívocas manifestaciones de la existencia temprana de cuerpos encargados de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a los fines de asegurar la convivencia pacífica de cada población.

De allí que, sin pretender el establecimiento de conclusiones definitivas, resulte posible determinar, a manera de premisa instrumental, que la función de policía nace y se perfecciona en forma pareja a la propia sociedad, presentando grados de evolución en el tiempo y en la medida en que las estructuras de poder se fueron superando, hasta alcanzar, ya en épocas correspondientes al Estado moderno y, sobre todo, dentro del Estado de Derecho democrático que caracteriza la época contemporánea, niveles muy bien afinados e integrados a los más altos rangos de la organización establecida para el ejercicio del Poder Público.

Ahora, el Estado contemporáneo, después de recoger todas esas experiencias y aplicar correctivos a sus propias fórmulas, nos presenta situaciones perfectamente claras en relación con el ejercicio de la función de policía, sin que exista una sola Constitución que no incluya en su normativa provisiones referentes al poder de policía y a la función policial, excluyendo discusiones doctrinarias acerca de la jerarquización de unas funciones por cuya virtud se trabaja y se descansa en medio del sosiego que sirve de base de sustentación a la búsqueda y obtención del progreso facilitador de un mejoramiento sin el cual el ser humano se envilece.

Bien es cierto que la sociedad apunta hacia una serie de metas para atender y satisfacer las demandas y exigencias de los reunidos en su seno, pero eso no niega que tal diversidad y tal variación admitan un denominador común que, a manera de piso firme, sirve de base de sustentación a todo cuanto se puede hacer en aras de la felicidad para todos: por tanto, la premisa establecida nos permite la conclusión consistente en decir que la policía constituye una infraestructura sin la cual el desenvolvimiento en sociedad corre el riesgo de convertirse en anarquía.

Desde luego que esa previsión, con su alta jerarquía, con ese rango que debemos reconocerle, no es, no puede ser, garantía de desenvolvimiento pacífico absoluto, con significado de influencia determinante en la mente y en los actos de los asociados hasta el punto de hacer que la sociedad funcione a modo y manera de un paraíso terrenal, pero la experiencia nos enseña que, ejercida con propiedad y servida tanto del poder de policía como de la organización policial, arma un trípode que, mediante la eficaz distribución del trabajo, atiende el surtimiento de la normativa legal respectiva, la preservación del equilibrio social denominado orden público y el esclarecimiento de situaciones derivadas de los choques de intereses, con el consecuencial restablecimiento del orden jurídico infringido. Aquí podemos apreciar aportes de mucha valía provenientes de la especialización alcanzada dentro del Estado contemporáneo, en contraposición a la forma no diferenciada de actuar que caracterizó a la policía de los primeros tiempos.

Se trata, por consiguiente, de un asunto de Estado suficiente para el aseguramiento del equilibrio social. Pero, eso sí, de algo que reclama separación entre las esferas encargadas del respectivo cumplimiento, para que los encargados de dictar la normativa no sean los mismos que deban ejercer la función, estableciéndose una división operacional con eco en la forma de cumplirse la función en sí y en la creación de diferentes órganos o cuerpos encargados de complementarse para el alcance de la misión: garantizar la adecuación de los intereses individuales concurrentes al seno de la sociedad a la primacía del interés social o colectivo.

De tal manera, esa previsión de la inteligencia social de los seres humanos, que es la policía, constituye una complejidad y reclama la aplicación de una técnica que cuando falla produce resultados insatisfactorios en perjuicio del interés o bien común, sin que resulte convincente la argumentación de que, en la práctica, se torna utópico cualquier intento de división del trabajo referido al ejercicio de la función policial, por constituir ésta un todo que, al separarse y confiarse a cuerpos también diferenciados, pierde cohesión y produce resultados insatisfactorios, pues, de lo que se trata no es de catalogar o, mejor aún, clasificar los diferentes órganos entre los que se distribuyen las etapas distinguibles dentro de la función global, sino de separar operacionalmente las facetas que ésta presenta, a los fines de obtener mejores resultados y de paso ahorrarle al Estado duplicación y multiplicación de gastos, sin olvidar otros inconvenientes como son los choques y hasta celos profesionales que en muchos casos terminan beneficiando a los marginados de las normas de convivencia. Eso sí, con total sometimiento a medidas de coordinación adaptadas a la realidad político-social de cada país. Esto es algo definitivamente alcanzado por el Estado contemporáneo.

Procede en este punto insistir un poco en la distinción fundamental que debemos saber establecer entre el concepto de poder de policía y el correspondiente a la policía en sí, pues, la confusión consistente en creer que el poder de policía es el que ejercen los órganos o cuerpos encargados de cumplir la función policial, ha contribuido bastante en la formación de criterios opuestos a la división del trabajo en

la que algunos ven un debilitamiento del poder que no conciben distribuido y, al mismo tiempo, suficientemente asegurador del fin social característico de la función policial.

El poder de policía le corresponde al Estado y se ejerce por medio de los órganos encargados de las funciones legislativas (leyes y reglamentos, autorizaciones y prohibiciones), a los efectos de limitar el ejercicio de determinados derechos y asegurar la tranquilidad, la moralidad y la salubridad públicas, ajustando aquéllos a los requerimientos de éstas, sin excluir la economía, que cada día se vincula más al interés social inseparable de la tranquilidad colectiva. Mientras que la policía como función forma parte de la Administración Pública responsabilizada de proteger a las personas, a las cosas y a los derechos a ellas inherentes.

Por tanto, a los efectos del tema que nos interesa, debemos fijar la atención en la función de policía y en los órganos encargados de ejercerla, sobre todo en estos últimos y en referencia a la situación existente en Venezuela.

Tratemos, entonces, de la Policía Administrativa, que es como debemos identificarla con propiedad, y comencemos por decir que tiene como misión la preservación y mantenimiento del orden público, a los fines de garantizar el desenvolvimiento pacífico de los reunidos en sociedad. Esa Policía Administrativa es la que generalmente porta uniforme, pero puede no portarlo. Con o sin uniforme, se encarga de cumplir una función por naturaleza preventiva y, por lo mismo, se encarga de mantenerse presente en todos los ámbitos posibles con la finalidad de disuadir, por medio de su presencia y su actuación, a quienes, por choques de intereses individuales o grupales, pudiesen materializar casos de alteración del orden público comportantes de transgresión de las normas dictadas para asegurar el libre y pacífico desenvolvimiento.

De allí entonces que, sin pretender tampoco en este caso establecer una jerarquización obediente a un orden de valorización, sí podemos decir que a la Policía Administrativa le corresponde la función por excelencia de actuar en beneficio del más destacado interés de la sociedad, como es el de garantizar el mayor equilibrio social u orden

público, a los efectos de poder garantizar a los unidos en sociedad un desenvolvimiento pacífico y su dedicación al trabajo, como ocupación de más sobresaliente rango social, en el entendido de que sólo mediante el trabajo se asegura el derecho de disfrutar las ventajas de la confluencia colectiva.

Sin un clima de entendimiento pacífico, sin un mínimo de equilibrio entre los que normalmente se enfrentan entre sí, por sentirse asistidos de intereses cuando menos deferenciables, resulta imposible la dedicación al trabajo, y, por lo mismo, resulta difícil poder asegurar el progreso, que es otro factor muy estimado por la sociedad en atención a que mediante él se llega a la superación tanto individual como colectiva y se inspira a los demás el respeto que en mucho ayuda al ejercicio del poder de manera pacífica.

Esto basta para hacernos entender la tarea de esta entidad que se asigna a la Policía Administrativa, la cual, a los efectos del cumplimiento de su trabajo, se divide en Policía Administrativa genérica o general y Policía Administrativa específica o especial. Diferenciación que debemos referir a los ámbitos en los cuales se actúa, pero que no entraña jerarquización capaz de comunicar idea de jefatura o subalternidad aplicable a los diferentes órganos de policía entre sí.

Esta Policía Administrativa, general o especial, va a cumplir tareas en sus campos correspondientes, unas veces para garantizar la seguridad individual, la seguridad patrimonial (tornadas en materias de primer orden dentro del crecimiento urbano y la lucha cada vez más exigente contra las diversas manifestaciones de la delincuencia), la salubridad en general y la moralidad (moral pública), y otras (ya como policía especial) para garantizar aspectos segmentados del desenvolvimiento social. Es lo que da lugar a la policía del ambiente, a la policía de tránsito terrestre, etc., etc., y es lo que permite hablar en plural de cuerpos de policía encargados específicamente de cumplir unas funciones que atendidas en forma directa producen mejores resultados para el interés social, habida cuenta de que la especialización en materia policial (como en cualquier otra) conduce a un mejor dominio de las áreas a cubrir.

La Policía Administrativa es, debe ser, preventiva por naturaleza y represiva por excepción, tanto porque la función primaria de la policía es esencialmente preventiva como porque, en razón de los correspondientes radios de acción, es de mucha mayor amplitud el ámbito de lo preventivo que el de lo represivo.

Sí aceptamos sin discusión que la policía se encarga de procurar el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos a las órdenes de las autoridades políticas y mediante el ejercicio de la función administrativa que tiene asignada por mandato de instrumentos legales de igual carácter, igualmente debemos aceptar que la función preventiva es la que se cumple sin empleo de la coerción y en forma continua, mientras que la represiva requiere el auxilio de la coerción y hasta de la fuerza.

En términos de deber ser, las labores policiales de carácter preventivo atienden el interés común por el equilibrio social garantizador del sosiego constructivo, pero como la realidad comprende también lo transgresivo, la inteligencia social ha previsto el cometido represivo con la finalidad de restablecer el orden jurídico infringido y proveer lo conducente a la aplicación de sanciones legales a los incursos en transgresión. Los medios legítimos de fuerza asignados a la policía operan como factores coadyuvantes al cumplimiento de este aspecto de la función policial íntimamente vinculado a la aplicación de la ley por parte de los Tribunales de Justicia.

Por ser partes separables de una finalidad única, el Estado contemporáneo ha tenido y tiende a desarrollar lo atinente a la función policial confiando cada esfera a cuerpos especializados.

Por razones de la disciplina inseparable del cumplimiento de la función policial, tampoco resulta aconsejable mantener indiferenciados los cuerpos de policía, confundidos en la práctica y hasta auspicando entre quienes los integran choques por competencias concurrentes que poco o nada favorecen el interés colectivo por la convivencia pacífica. Además, la formación profesional para el cumplimiento de determinada ocupación (preventiva o represiva) no es garantía de buena actuación a la hora de los procedimientos en el campo opuesto. Y bien sabemos que cada día las escuelas para la formación policial se ajustan más a la preparación especializada.

Lo que sí se admite como deseable en el cumplimiento de las tareas específicamente atribuidas a cada cuerpo de policía es el auxilio de la inteligencia como orientación conducente a las más acertadas actuaciones, pues aun en el campo de la acción preventiva el Estado contemporáneo busca descartar los procedimientos improvisados. Incluso, hoy día se admite que, mientras más inteligentemente (con significado de pesquisa, de indagación oportuna) se realice cualquier operativo policial, la prevención contribuirá a disminuir la necesidad del uso de la coerción y hasta de la fuerza característica de la represión.

El estudio profundo de la realidad social dentro de la cual se actúa, el conocimiento de las costumbres, tendencias y desviaciones de los diferentes conglomerados, el análisis de los hechos descompuestos para precisar sus factores generadores y desencadenantes, son auxilios de sobresaliente importancia para los cuerpos de policía llamados a ahorrarle a las colectividades los impactos lesivos de la consumación delictiva. Y todo eso y mucho más, porque debe incluir también el conocimiento avanzado del modus operandi de la delincuencia organizada y de los procedimientos destinados al aseguramiento de la impunidad, con burla de la autoridad, de la ley y del interés social, tiene que formar parte de los auxilios al servicio de los cuerpos de policía científicamente preparados y criminológicamente instruidos, a los efectos de su actuación como policía científica auxiliar del Poder Judicial.

De allí que, entendida la función policial como la preservación del equilibrio colectivo para la consecución del desenvolvimiento pacífico y la dedicación al trabajo, resulte necesario entender, en términos de la noción de policía aceptada por el Estado contemporáneo, que la inteligencia policial constituye un auxilio de primer orden para el éxito de tan importante cometido social, y que la función en sí, materializada mediante procedimientos ajustados a los casos concretos, viene a ser, en índice de rendimiento, lo que la Inteligencia sistematizada le comunique para servir mejor al sosiego colectivo.

Epocas hubo en las cuales se entendió que la policía era más eficiente en la medida que actuaba más brutalmente. Se decía enton-

ces que el rendimiento policial funcionaba en proporción al temor que se infundía, y se concluía asegurando que una buena policía era aquella capaz de ejercer la más dura represión, entendido el vocablo con significado de arbitrariedad. Pero con el afinamiento de las previsiones referidas al ejercicio de la función policial, la inteligencia ha venido abriéndose paso y, aunque deba ser el aspecto no visible, la actuación no advertible en los movimientos de los cuerpos de policía, constituye asunto medular que sirve para establecer una clara distinción entre la concepción y la actuación policiales en épocas pasadas y las que hoy día forman parte del mecanismo estatal al servicio de la Administración para asegurar el mantenimiento del orden público, como alta expresión del bien común.

Este denominador común, que cubre por igual los diferentes órganos de policía, admite ser adaptado a los requerimientos derivados de la especialización, pero adquiere su mayor relieve como parte de las tareas que se deben cumplir para preservar el orden y la seguridad internos del país, en relación con la seguridad y defensa del Estado.

Se piensa que la policía de seguridad del Estado debe ser más que todo —y muchos piensan que por sobre todo— una policía de inteligencia, y efectivamente así debe ser, dado su marcado acento de policía investigativa.

Todo cuanto se deba hacer en el campo de la seguridad del Estado tiene que ser manejado en forma precisa, certera y prudente; y esto es lo que aconseja que los cuerpos de policía dedicados a la realización de la función policial en tan sensible área sean cuerpos que actúen no a escondidas sino inteligentemente.

En la práctica, y sobre todo en Venezuela, las cosas no han marchado así, pero en teoría y ateniéndose a la mejor forma de cumplir la función policial, resulta irrefutable que tanto la división del trabajo como la preeminencia de la pesquisa para indagar y descubrir la verdad de cuanto atañe a los órganos de seguridad constituyen pautas que, bien observadas, conducen a resultados exitosos. Una policía de seguridad ejerciendo prevención común o actuando en terrenos propios de alguna otra especialidad es algo que no cuadra con el concepto de la función policial propia del Estado contemporáneo.

Gran importancia debemos atribuir a los órganos de policía represiva. A la sociedad le interesa y le conviene que los delitos no queden impunes y que se restablezca, con la mayor prontitud, el orden jurídico violado. El mecanismo coactivo del Estado y la potestad de usar la fuerza para hacer cesar las violaciones a las normas de convivencia y al respeto al derecho ajeno constituyen su fundamentación en el campo de la doctrina.

El desestímulo a cargo de la policía represiva puede ser incluido dentro de un concepto lato de prevención, pero eso no resulta suficiente para justificar la confusión consistente en sostener que a los cuerpos represivos de policía les corresponda también hacer las veces de cuerpos preventivos.

Por otra parte, la función represiva no puede ser finalista, sino que debe ser absolutamente instrumental, porque, siendo la función preventiva finalista en cuanto al aseguramiento del orden público y de la convivencia pacífica, lo que debe cumplir el órgano encargado de reprimir es la respuesta prevista en la ley para cubrir la participación del Estado en el instante mismo de ocurrir la transgresión o la violación, organizando las cosas de tal modo que nada escape (cuerpo de delito, pruebas y comprometidos en conducta culpable) a los efectos de la actuación correspondiente a los órganos encargados de administrar justicia.

De allí que el éxito de la policía represiva descansa en su condición de policía científica, de policía formada en los campos de la criminalística y de la criminología, con amplios conocimientos en la técnica respectiva.

En Venezuela, el Cuerpo Técnico de Policía Judicial —la conocida y meritoria PTJ— no es el único órgano pero sí el más típico de policía represiva. Es órgano de policía judicial por excelencia. Es nuestra policía científica.

La policía judicial, científicamente preparada y técnicamente dotada, es órgano auxiliar de los Tribunales Penales. Este es un logro del Estado contemporáneo.

Las policías que cumplen funciones preventivas y las que cumplen funciones de seguridad de Estado requieren del auxilio de la pesquisa tanto como la represiva requiere de la ciencia y la tecnología, desde luego, que sin entender estos como conceptos excluyentes, pues, siempre e ineludiblemente habrá necesidad en toda policía preventiva y en toda policía de seguridad de Estado de contar con una dosis de asistencia técnica, pero lo que se debe evitar es caer en la confusión de dotar a los órganos de policía esencialmente preventivos o de seguridad de Estado de instalaciones y equipos de carácter técnico que los pongan a competir con la policía científica, ocupándolos en actividades que no constituyen su cometido fundamental y causándose de paso gastos administrativos que no encuentran justificación racional y mucho menos legítima.

Si aplicamos al análisis de nuestra realidad los criterios diferenciadores hasta ahora señalados, bien podemos decir que en Venezuela tenemos una policía prómiscua, en el sentido de que, tanto en lo que respecta a la fundamentación legal (ejercicio de la potestad denominada poder de policía) como en lo que se refiere al cumplimiento de la función policial, los campos no están suficientemente demarcados, pues, por una parte, los textos legales le atribuyen indiscriminadamente la prevención y la represión a diversos órganos o cuerpos y, por la otra, la práctica establecida es la de que todas las policías se ocupan de todo, sin mayor sometimiento a la división del trabajo.

Entre nosotros, las policías uniformadas, que deberían cubrir a totalidad el campo de la prevención, atienden de ordinario tareas específicas de la represión y están constantemente avanzando en lo concerniente a las instalaciones destinadas a la técnica policial científicamente cumplida. Por supuesto, las fallas se producen en el no suficientemente bien cubierto campo de la prevención.

Por su parte, los cuerpos destinados a la represión no se desentienen de la prevención y destinan parte de sus recursos materiales y humanos al cumplimiento de funciones que no deberían ser suyas. En ellos las fallas se producen en el campo de la más efectiva represión para combatir el delito e impedir la impunidad de los caídos en

conducta culpable. Y hasta tenemos policía de seguridad de Estado vistiendo uniformes y cumpliendo labores tanto preventivas como represivas en igual grado.

Hay confusión en todos los niveles, grados y facetas de la función policial y eso es algo contrastante con la teoría del Estado contemporáneo que nos enseña atender la materia policial ajustándose a los cánones de la división y la especialización como premisas conducentes a la más exitosa actuación.

Para ejemplificar con algo que nos toca muy de cerca (exponemos ante una audiencia integrada en su casi totalidad por Oficiales miembros de la Guardia Nacional), citemos el caso de esta Fuerza tan acreditada en el ámbito nacional. Pues bien, la Guardia Nacional, con su uniforme de rigor, cumple funciones preventivas y represivas en su carácter de policía administrativa; hace de policía general y cumple tareas de policía especial; realiza pesquisas investigativas y cuenta con dependencias que se ocupan de actuar en el campo de la seguridad. Es toda una complejidad que se esfuerza por atender satisfactoriamente tan amplio cometido. No hace falta añadir que resulta antitécnico tan extendido radio de acción.

Por tanto, se impone, ya en términos generales, profundizar la especialización —como también la dignificación— de los encargados de ejercer funciones policiales, pensando en la responsabilidad que de ellos se debe exigir.

Si establecemos una comparación entre las derivaciones directas de la acción de policía preventiva, tanto general como específica, y las de la policía represiva, podemos determinar que los resultados de la acción represiva se refieren a rectificaciones conductuales, toda vez que la represión va siempre dirigida a alguien en relación con algo, mientras que la acción preventiva se orienta y busca servir a un interés no individualizado, colectivizado, y, por ende, de mucha mayor importancia, de mucha mayor jerarquía. No se ejerce policía preventiva en relación con alguien para algo, sino que la prevención trata, en términos generales, de asegurar para la vida colectiva la mayor posibilidad de equilibrio, sin referirse a alguien en particular o a su conducta materializada en hechos concretos.

Ambas acciones forman un todo. A las dos se les reconoce su respectiva importancia y lo que nos hace falta es disciplinarnos acatando la teoría policial ampliamente perfeccionada en el Estado contemporáneo, a los fines de que la especialización sea el signo distintivo, así se trate de una policía plural (como ocurre en Estados Unidos) o de una sola policía (como ocurre en Colombia), pues la separación de acciones se puede lograr tanto mediante cuerpos confluyentes como mediante divisiones concordadas.

Por una mala tradición, hasta ahora no hemos podido demarcar una división satisfactoria del trabajo que sirva a los cuerpos u órganos de policía para cumplir a satisfacción sus tareas propias, resultando de interés general que procedamos a la aplicación de correctivos que nos conduzcan a una situación mejor ajustada a lo que debe ser el cumplimiento de la función policial sin interferencias y sin confusiones, comenzando por la revisión de los instrumentos legales por cuyo influjo, en buena parte, presentamos esa situación promiscua que se debe superar.

Por lo mismo, hace algunos años asumimos la búsqueda de una ley que nos sirva para ordenar las cosas y situarnos en posición de atender mejor la función policial, sin desconocer, por supuesto, que los cuerpos u órganos de policía en nuestro país presentan balances satisfactorios de rendimiento y cuentan con un recurso humano que ha demostrado, a lo largo de los años de vida democrática, un gran sentido de profesionalismo y una gran entrega al cumplimiento de la misión asumida.

Pensamos, en un comienzo, que una Ley de Policía Nacional serviría para aplicar las necesarias reformas, pero, aunque bajo esa denominación, lo producido ante el Congreso lució insuficiente, surgiendo entonces la idea de postergar los propósitos reformistas y contentarse con un instrumento que atendiera la necesaria coordinación entre los diferentes cuerpos existentes y actuantes muchas veces de manera inconveniente. De allí la otra denominación ensayada: Ley Orgánica de Coordinación Policial, con un articulado lo suficientemente amplio como para abarcar el funcionamiento concordado de los diferentes cuerpos, pero sin alcanzar depuraciones atinentes a la

promiscuidad que hace de un mismo cuerpo mecanismo capaz de ejercer, por igual, tareas que la teoría policial separa a los fines de un más disciplinado comportamiento.

Ocurrió, con motivo del trabajo cumplido al efecto por la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, algo que se debe destacar como muy positivo. Fue la colaboración prestada por la Guardia Nacional, a nivel de su Comandancia General y centros de estudios superiores, realizándose charlas, foros contradictorios y sesiones de trabajo que significaron buenos aportes para el propósito parlamentario orientado a ordenar la materia, confiándole a la Guardia Nacional, en reconocimiento de su preparación profesional y sus capacidades técnicas, un papel de destacada importancia.

Aunque polémico al comienzo, pero con un alto grado de aceptación general después, faltó el impulso final para que el Proyecto se discutiera en Cámara plena. La llegada de la campaña electoral de fin de período también influyó en su congelación.

Sin embargo, el material de trabajo quedó en reserva y después de cinco años de archivo se ha vuelto a mover, retomándose el propósito de contribuir desde el Poder Legislativo al buen o mejor cumplimiento de la función policial en el país, tomando en cuenta algo que flota en el ambiente policial venezolano, pero que hasta ahora no ha encontrado ajuste en la normativa correspondiente, como es la utilización de las Fuerzas Armadas de Cooperación, o Guardia Nacional, en la vertebración de unos organismos de policía que respondan al concepto moderno de la organización y que, al mismo tiempo, le surtan al país el recurso humano profesionalmente preparado para el cabal ejercicio de la función policial definida como de aseguramiento del equilibrio social indispensable para el desenvolvimiento pacífico.

No ha surgido choque conceptual alguno entre el establecimiento definitivo de la carrera policial en el país y la utilización de la Guardia Nacional con la finalidad de vertebrar los cuerpos de policía destinados al cumplimiento de la función policial, entendiéndose que una cosa no excluye la otra, pues, establecida por ley la distribución del

trabajo, bien se podría vincular la carrera policial tanto a la función preventiva como a la represiva, surtiéndose la vertebración de los diferentes órganos del crédito institucional que asiste a la Guardia Nacional, precisamente llegada a sus cincuenta años de existencia el 4 de agosto del corriente año.

Como debemos saber manejar realidades, aceptamos como provechosa la idea de aunar el profesionalismo policial con el profesionalismo que personifica la oficialidad de la Guardia Nacional, formada académicamente para el desempeño de funciones de naturaleza policial y, además, en gran parte perfeccionada mediante la adquisición de conocimientos científicos y tecnológicos afines, tanto dentro como fuera del país.

Por consiguiente, la función policial, muy bien definida en teoría estatal contemporánea y muy bien precisada como factor concurrente en la búsqueda del equilibrio colectivo sin el cual resulta imposible el desenvolvimiento pacífico de los reunidos en sociedad, no se encuentra suficientemente afianzada en Venezuela, no por falta de sustentación constitucional sino por carencia de un instrumento legal que instituya la división del trabajo, que establezca la organización vertebrada y jerarquizada y ponga fin a la promiscuidad que, en buena parte, perturba actualmente y con no poca frecuencia su realización.

En la actualidad, en el seno de la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados, que es la competente para conocer esta materia, se está analizando un material de trabajo procedente de la Comisión para la Reforma del Estado, en cuyo seno una Subcomisión dentro de la cual ha actuado como ponente el General de División Luis Ramón Contreras Laguado, preparó el anteproyecto que ha sido enviado al Congreso. Ese aporte —el mejor de los hasta ahora conocidos— está siendo objeto de pormenorizado estudio por parte de especialistas y es muy probable que ya no estemos tan distantes del proceso formal de discusión de la ley en Cámara plena, pues, lo anteriormente redactado se ha enriquecido con este esfuerzo proveniente de un venezolano conocedor de la materia y da la impresión de que, al fin, el camino se esclareció y nos encontramos en posición de comenzar a poner orden en materia policial, comenzando, como debe ser, por la ley.

Vale la pena referir algunas de las disposiciones más importantes de ese anteproyecto.

Por ejemplo, se reivindica la figura de la Policía Estatal (incluida la del Distrito Federal y las de los Territorios Federales) y se le confía el cometido de Policía Administrativa General, responsable del mantenimiento del orden público general.

Esa Policía Estatal es la uniformada y la que, como preventiva, se encarga de patrullar, vigilar y estar en todas partes, velando por la tranquilidad pública. Es la misma policía que la Constitución denomina urbana y rural y su comandancia se confía a los Oficiales de la Guardia Nacional, como también se hace con la Dirección de las Escuelas Regionales de Policía. La coordinación de la Policía Estatal con las acciones a cargo de los cuerpos de policía con funcionamiento en cada Entidad se atribuye al respectivo Gobernador y al Consejo Regional de Policía.

A nivel nacional, la coordinación de los órganos de policía está atribuida al Ministro de Relaciones Interiores, quien cumple funciones de presidente del Consejo Nacional de Policía, integrado a su vez por los directores de los órganos del Servicio de Policía de la República y el Comandante General de la Guardia Nacional. Consejo Nacional dotado de una Secretaría Permanente con representación de los Cuerpos integrantes del Consejo.

Entre las funciones de ese Consejo se destacan las relativas a la coordinación de las actividades de planificación e inteligencia policial y de las operaciones mancomunadas de los órganos del Servicio de Policía, sin dejar de revestir marcada importancia la que se refiere al establecimiento y operatividad del sistema de Informática Policial, destinado a recopilar, centralizar, procesar y analizar las actividades delictivas y los asuntos de policía y orden público, como también las actividades y operaciones policiales de los órganos del Servicio de Policía.

La formación y capacitación de los funcionarios de los Cuerpos de Policía Nacional (Dirección Nacional de Inteligencia de Estado, Dirección de Policía de Identificación y Migración, Dirección General

Sectorial del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, con exclusión de la Guardia Nacional que mantiene sus propios centros de formación en el ámbito militar) se realizarán en la Academia Nacional de Policía, dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores, estableciéndose y reconociéndose la existencia de la carrera policial.

En definitiva, la idea es la de dar forma al Sistema Policial nacional, estructurando el respectivo aparato y poniéndolo a funcionar de manera orgánica, bajo bases de coordinación establecidas a manera de mecanismo vertebrado. Algo de lo cual carecemos hasta ahora y algo que, como ya lo expresé, constituye lo más acabado entre los varios anteproyectos y proyectos intentados sobre tan compleja y exigente materia. Por lo mismo, es promisorio lo que de él podemos señalar a estas alturas...

Volvamos al aspecto doctrinal y recordemos que en el Estado contemporáneo no se reconocen derechos absolutos y que, por consiguiente, la propia Constitución, en la generalidad de los casos, contempla la limitación y regulación de los derechos que consagra. Esa es la fundamentación del poder de policía atribuido al órgano legislativo.

En Venezuela, la Carta Fundamental contiene una disposición matriz con respecto a la materia policial. Es la del artículo 43, según la cual los derechos individuales o sociales tienen en última instancia una sola finalidad que se precisa así: "Todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social".

Disposición que responde al principio jurídico conforme al cual todos pueden hacer o dejar de hacer lo que no perjudique a otros, no sólo en el sentido de daño personal sino de daño social, incluido el Estado, que es fundamental y primero.

La noción de orden público y social no es otra cosa que ese equilibrio, esa garantía de que se va a evitar y se va a desestimular, en lo posible, el choque de intereses individuales y que, en sustitu-

ción del choque natural, va a haber un estado de tolerancia mutua mediante el sometimiento del interés individual a la prioridad del interés colectivo o social.

Aparte del artículo 43 de la Constitución, que es una especie de columna vertebral para la fundamentación jurídica de cualquier normativa sobre policía en Venezuela, otros artículos de la misma jerarquía hacen referencia a la función policial y, justamente, en esa pluralidad de disposiciones radica en buena parte la dificultad que hemos tenido para organizar bien las cosas en esta materia. Por ejemplo, en el artículo 30, referente a la competencia municipal, nos encontramos con que la policía municipal está prevista como una dependencia de la autoridad respectiva, confirmándose la previsión en disposiciones expresas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Esta policía municipal se ha visto absorbida por las policías de los Estados, habiéndose desarrollado en el Distrito Federal un cuerpo de significativa importancia. Los convenios entre las autoridades municipales y las gobernaciones de los Estados han dado forma a la existencia de los cuerpos de policía uniformada que se encarga de velar por el mantenimiento del orden público sobre las respectivas geografías.

Es el artículo 16 de la Constitución el que podemos considerar básico a los efectos del funcionamiento de los cuerpos de policía en los Estados, pues, la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la República encuentra su correlativo en poder disponer de un órgano armado bajo su autoridad. Artículo que, en concordancia con el 17 de la misma Constitución (referente a la organización por parte de los Estados de la policía urbana y rural), constituye la fundamentación constitucional de las policías estatales.

Como de conformidad con el ordinal 5° del artículo 136 de la Constitución son de la competencia del Poder Nacional los servicios de identificación y de policía nacional, debemos interpretar que los

órganos de este servicio se surten de la fundamentación contenida en el ya referido artículo constitucional 43 y que los cuerpos de policía estatal y municipal lo hacen en relación con las disposiciones contenidas en los también referidos artículos 16, 17 y 30 de la Carta Fundamental.

Por otra parte, a tenor de previsión contenida en el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Central, corresponde al Ministro de Relaciones Interiores ejercer la coordinación de los órganos de policía y tal disposición resulta de gran importancia para consagrar en una ley específica de policía todo un mecanismo orgánico de coordinación capaz de ordenar el funcionamiento del aparato policial existente en el país.

Toda esta normativa confluye para constituir piso firme a favor de una Ley Orgánica de Policía, por cuya virtud dotemos al sistema jurídico establecido en el país de los mecanismos facilitadores de una homogénea función policial. Y como el buen propósito organizativo debe abarcar la incorporación de instrumentos ya existentes, a los fines de alcanzar mejor las metas propuestas, insisto en la conveniencia de aprovechar al máximo la utilización de la Guardia Nacional en la concurrencia policial que nos sitúe en posición de atender, con toda eficiencia, los requerimientos del interés colectivo en materia de orden público y de preservación de la incolumidad de las personas, de sus bienes y valores morales, como también los de alcance social, incluidos los atinentes al Estado.

No existe inconveniente jurídico alguno que haga desaconsejable la inclusión de la Guardia Nacional entre los órganos encargados de cumplir funciones de Policía Administrativa, tanto general como especial. Su formación militar y su status castrense en nada contrastan con el ejercicio de la función policial. Por el contrario, el rigor disciplinario que la caracteriza como Fuerza y su bien cuidado profesionalismo constituyen importante aval en beneficio de la trascendental misión que se resume en la preservación del orden público y social.

Espero que el desarrollo de este tema haya contribuido, de alguna manera, al esclarecimiento de situaciones que a todos nos interesan por referirse al perfeccionamiento del sistema por el cual nos regimos y a la conveniencia de llevar al texto legal los avances doctrinarios que sirven para enseñarnos a cumplir mejor el deber de facilitar el desenvolvimiento pacífico de nuestra sociedad.

Caracas, abril de 1987

