

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
ISSN 1390-4299 (en línea) • DICIEMBRE 2014 • No. 15



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red latinoamericana de seguridad
y delincuencia organizada*

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 15, diciembre de 2014
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea)

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>
<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>

Indexación

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices científicos: *FLACSO-Andes – FLACSO, Ecuador* Criminal Justice Abstracts with Full Text y Fuente Académica Premier – EBSCO Information Service, Estados Unidos. LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal – México, catálogo.



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red latinoamericana de seguridad
y delincuencia organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Comité Asesor Internacional

Dr. Máximo Sozzo (Argentina)
Chris Garcés, PhD (Estados Unidos)
Hugo Frühling, PhD (Chile)
Dra. Sara Makoswki (México)
Dra. Elena Azaola (México)

Comité Editorial

Dr. Fredy Rivera (FLACSO, sede Ecuador)
Mtr. Gilda Guerrero (FLACSO, sede Ecuador)
Dr. (c) Marco Córdova (FLACSO, sede Ecuador)
Mtr. Ingrid Rivera (Guatemala)
Dra. Alejandra Otamendi (Argentina)

Director de FLACSO, sede Ecuador

Dr. Juan Ponce Jarrín

Director de URVIO

Dr. Fredy Rivera

Editor General de URVIO

Mtr. Daniel Pontón

Asistente Editorial

Mtr. Martin Scarpacci
Mtr. Liosday Landaburo Sánchez

Fotografías

Irerí Ceja Cárdenas
Martín Scarpacci

Diagramación

Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

Editora de estilo

Mtr. Gabriela Chauvin

Envío de artículos

revistaurvio@flacso.org.ec

FLACSO, sede Ecuador

Casilla: 17-11-06362
Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego
de Almagro. Quito, Ecuador
www.flacso.edu.ec
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
ISSN 1390-4299 (en línea) • DICIEMBRE 2014 • No. 15

Presentación	7-8
Tema central	
Limitaciones actuales del Sistema de Inteligencia Criminal argentino..... <i>Glen Evans</i>	10-26
Las experiencias de México durante la guerra contra el narcotráfico 2006-2012..... <i>Carlos Augustín Bolaños Vázquez</i>	27-40
Panorama de la inteligencia criminal latinoamericana. Desarrollo, dilemas y dificultades	41-54
<i>José Manuel Ugarte</i>	
Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos para el siglo XXI	55-70
<i>Andrés I. Ferratto</i>	
Reformando la inteligencia policial en la provincia de Buenos Aires	71-84
<i>Eduardo E. Estévez</i>	
Prevenir o investigar: el órgano de investigaciones en Venezuela	85-97
<i>Keymer Ávila</i>	
Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones	98-111
<i>Daniel Sansó-Rubert Pascual</i>	

Misceláneo

- A construção social das favelas no Rio de Janeiro (Brasil)
como territórios de violência 113-125
Evelyn Louyse Godoy Postigo

Entrevista

- Un debate ausente: la producción de inteligencia criminal en América Latina
Entrevista a Marcelo Fabián Saín 127-134
Por Daniel Pontón Cevallos

Reseñas

- Terrorism. A Very Short Introduction*, de Charles Townshend 136-138
Alice Martini

- Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir
y controlar el delito* 139-141
Ireri Ceja Cárdenas

- Política editorial** 143-144

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
ISSN 1390-4299 (en línea) • DICIEMBRE 2014 • No. 15

Presentation. 7-8

Central topic

Current Limitations of the Argentinean System of Criminal Intelligence 10-26
Glen Evans

The Mexico's Experiences During the War
against Drug Trafficking 2006-2012. 27-40
Carlos Augustín Bolaños Vázquez

The Landscape of Latin American Criminal Intelligence.
Development, Dilemmas and Difficulties. 41-54
José Manuel Ugarte

Organized Crime and Strategic Intelligence: Challenges for the 21st Century 55-70
Andrés I. Ferratto

Reforming Police Intelligence in the Province of Buenos Aires 71-84
Eduardo E. Estévez

Prevent or Investigate: The Investigations Body in Venezuela 85-97
Keymer Ávila

Criminal Intelligence and Prison Systems: Some Reflections 98-111
Daniel Sansó-Rubert Pascual

Miscellaneous

- The Social Construction of Slums in Rio de Janeiro (Brazil)
Territories as of Violence 113-125
Evelyn Louyse Godoy Postigo

Interview

- An Absent Debate: The Criminal Intelligence Production in Latin American
Interview to Marcelo Fabián Saín 127-134
Daniel Pontón Cevallos

Books reviews

- Terrorism. A Very Short Introduction*, de Charles Townshend 136-138
Alice Martini

- Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir
y controlar el delito* 139-141
Ireri Ceja Cárdenas

- Editorial policy** 143-144

Prevenir o investigar: el órgano de investigaciones en Venezuela

Prevent or Investigate: The Investigations Body in Venezuela

Keymer Ávila^{1 2}

*Fecha de recepción: agosto de 2014.
Fecha de aceptación: octubre de 2014.*

Resumen

¿Las lógicas securitarias deben guiar las reformas legislativas que afectan al órgano de investigaciones criminalísticas? ¿Estas deben afectar también la dirección que ejerce el Ministerio Público sobre la investigación penal? ¿El órgano de investigaciones debe ser considerado como una Policía más? O, por el contrario, ¿tiene características propias que le diferencian de la institución policial? ¿La investigación penal debe ser entendida como parte del servicio de Policía o como una fase del proceso penal? En este trabajo se intentan hacer estas reflexiones desde el contexto venezolano, analizando críticamente la reciente legislación que ha introducido modificaciones en estas materias.

Palabras clave: seguridad, órgano de investigaciones, Policías, investigación penal, Ministerio Público.

Abstract

Should securitarian logic guide legislative reforms that affect the body for criminalist investigations? Should it also affect the leadership that the Public Prosecutor exercises over criminal investigation? Should the body for investigations be considered as just another police force? Or, on the contrary, does it have its own characteristics that distinguish it from the police institution? Should penal investigation be understood as part of the police service or as a phase in the penal process? In this work, some reflections are attempted from the Venezuelan context, analyzing critically the recent legislation that has introduced modifications in these matters.

Keywords: security, body of investigation, police, penal investigation, Public Prosecutor.

¹ Abogado magna cum laude, egresado de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Máster Oficial en Criminología y Sociología Jurídico Penal, Universitat de Barcelona (UB). Investigador del Instituto de Ciencias Penales, UCV. Profesor de Criminología, UCV y Universidad Católica Andrés Bello. Colaborador del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la UB.

Correo electrónico: keymerguaicaipuro@gmail.com

² Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano de Derecho Penal y Criminología, organizado por la Asociación Latinoamericana de Derecho Penal y Criminología (ALPEC), celebrado del 5 al 7 de noviembre de 2013, en la Universidad Nacional de la Matanza, Buenos Aires, Argentina.

Tradicionalmente, cuando se estudian las instituciones que conforman el sistema penal, se piensa en las policías uniformadas o preventivas, los tribunales y la cárcel. Algunos tienen una visión más panorámica de la cuestión y consideran como parte del sistema penal también a otros actores como al legislador, los medios de comunicación, entre otros (Bergalli, 2003; Zaffaroni, 1998). En el caso venezolano, si se parte de un enfoque íntimamente vinculado con el proceso penal, las instituciones que conforman el sistema serían las siguientes: las Policías preventivas (en tres niveles político-territoriales: municipales, estatales y nacional), un cuerpo especializado en la investigación de delitos, llamado Cuerpo de Investigaciones Penales, Científicas y Criminalísticas (CICPC), el Ministerio Público (MP) (director de la investigación y titular de la acción penal), los tribunales penales y la cárcel. Este trabajo tiene como objeto analizar al órgano encargado de la investigación de delitos en Venezuela, el CICPC, como parte de este sistema. En primer lugar se distinguirá lo que es la prevención de la investigación para separar, en términos conceptuales, la función policial de la función de investigación. Y luego se explorarán las relaciones entre este órgano y el MP en el contexto del sistema acusatorio venezolano.

Cuando se hace una revisión sobre los estudios de Policía, se puede apreciar que estos abarcan una gama muy amplia de aspectos: derechos humanos, uso de la fuerza, seguridad, control comunitario, estructura y organización, gobierno e institucionalidad democrática y un largo etcétera. Uno de los puntos más álgidos y discutidos es su función. Sin embargo, pocos son los estudios concentrados en la función de investigar, esa tecnología tan importante que pudiese iniciar el camino hacia la imposición de una pena formal. De

esta manera se aprecia cómo la doctrina que analiza a la Policía ha centrado sus estudios en el ámbito administrativo y de seguridad, por encima del propiamente procesal-judicial (Pérez, 1998; Antillano y Gabaldón, 2007).

Partiendo de ese vacío, surgen las siguientes interrogantes: si la investigación del delito es considerada una función policial más, ¿el ejercicio de actividades preventivas no afectaría la eficiencia de los órganos encargados de la investigación? ¿La discrecionalidad que caracteriza a las funciones policiales (patrullaje, prevención, reacción inmediata ante situaciones de riesgo, etc.) debe también aplicarse a la *investigación penal*?³ En caso de excesos en el cumplimiento de funciones policiales, ¿el organismo involucrado debe investigarse a sí mismo? ¿Hasta dónde debe llegar la intervención policial en el marco del proceso penal? ¿La intervención policial en la investigación penal no puede ser interpretada como una intromisión del Poder Ejecutivo en las labores del MP?⁴ La investigación, al estar inserta dentro del procedimiento penal y consecuentemente relacionada con la posible imposición de una pena, ¿no amerita ser especialmente controlada?

Es de advertir que no se pretende dar respuestas uniformes ni definitivas a estas interrogantes, sólo se espera ofrecer elementos al debate que sean de alguna utilidad para avanzar, por una parte, en la reducción de los excesos

3 Entendida también como pre-juicio, sumario, procedimiento preparatorio, instrucción, investigación preliminar o preparatoria (Abregú, 2005; Guariglia, 2005; Binder, 1993).

4 En Venezuela, el MP forma parte de un poder autónomo respecto del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, denominado Poder Ciudadano, el cual está integrado por tres órganos: el MP, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo (artículo 273, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela –CRBV–). El MP es también la única institución que a su vez también forma parte del Sistema de Justicia (artículo 253, CRBV).

del órgano de investigaciones y, por otra, en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de su control administrativo y judicial como el MP y el Poder Judicial.

Contexto

Venezuela no pasó desapercibida de los procesos de transformación del modelo procesal penal que se dieron en Latinoamérica, en donde se intentó pasar de un sistema inquisitivo a otro de carácter acusatorio. Con este último, el MP adquiere dos funciones que antes no tenía: la función de investigación y recolección de pruebas que tenían las llamadas Policías de investigación y la función de instrucción que tenía el Poder Judicial. Lo que hizo necesario un rediseño del MP como órgano encargado de dichas tareas.

Estas reformas han intentado abarcar a los subsistemas penal, procesal y penitenciario. Sin embargo, en este proceso el “subsistema policial” (Ferrajoli, 2001; Rusconi, 1998) quedó al margen, lo que no es más que una demostración del abandono y desprecio que en muchas ocasiones padece la institución policial.

En Venezuela, la promulgación del Código Orgánico Procesal Penal (COPP), en enero de 1998, marcó el inicio de la reforma. Tras el nuevo Código, vinieron las nuevas leyes del MP (Ley Orgánica del MP –reformada en marzo de 2007–) y las subsiguientes legislaciones que rigen al principal órgano de investigaciones del país, el CICPC, que han sido reformadas en los años 2001, 2007 y 2012.

En términos generales, con sus altibajos, en la legislación que rige las investigaciones penales hubo dos avances significativos en el proceso de reforma, en lo referente al órgano de investigaciones criminalísticas: 1) El

cuerpo encargado de esta función dejó de ser Policía judicial para convertirse en órgano de investigaciones; y 2) La adscripción funcional de este órgano pasó a estar a cargo del MP. Sin embargo, estos avances se han visto severamente afectados por las recientes reformas legislativas del año 2012.

No se puede perder de vista que el contexto de estas reformas fue la campaña por la silla presidencial, que como se ha explicado en otras oportunidades (Ávila, 2010), al estar inmersas en la emotividad electoral en donde lo securitario ocupa los primeros lugares de la agenda, la racionalidad autoritaria de disminución de garantías y de eficientismo mediático es lo que predomina. Como antecedente de este coctel, no pueden perderse de vista los publicitados “madrugonazos” implementados a comienzos de 2011, consistentes en la toma de determinadas zonas de la ciudad por el CICPC para realizar redadas, allanamientos, alcabalas, requisas de vehículos y detenciones de personas. Política que se vio seriamente cuestionada a partir del asesinato de tres detenidos en los calabozos del CICPC, en mayo de ese mismo año. Diez meses después, en marzo de 2012, el asesinato de la hija del cónsul chileno en el Estado Zulia, al pasar por una alcabala del CICPC, reavivó el debate sobre las funciones de este cuerpo, lo que sirvió como detonante para acelerar los proyectos de reforma que venían en marcha.

Las recientes reformas legislativas en esta materia, específicamente el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Servicio Nacional de Medicina y Ciencias Forenses (LOSPI), cuyo solo nombre da indicios de la calidad de la técnica legislativa empleada, que deroga la Ley del CICPC

de 2007, junto a la última reforma del COPP, ambas publicadas el 15 de junio de 2012, tienen en común el intento por mermar la dirección del MP sobre la investigación penal. Sin embargo, la deficiente calidad técnica de ambos instrumentos en lo que a esta materia se refiere, aunada a una lectura armónica y crítica de los mismos respecto al resto del bloque normativo vigente, en especial con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y la Ley Orgánica del MP (LOMP), afortunadamente, impide que las intenciones de esta reforma puedan materializarse fácilmente. Trágicamente, a menos de una semana de la publicación oficial de la nueva legislación, funcionarios del CICPC mataron por error a uno de sus compañeros en una alcabala ilegal,⁵ perdiendo la nueva legislación su efecto simbólico inmediato.

Así entonces, a pesar de las reformas legislativas que intentan restaurar el sistema inquisitivo en el país, disminuir los controles sobre el CICPC y otorgarle más discrecionalidad al mismo, es vital para el buen funcionamiento del actual sistema que entre este Cuerpo y el MP exista una estrecha y clara vinculación. La misma debe ser asumida en términos de subordinación por parte del CICPC, toda vez que tanto la C RBV, como el COPP, LOMP, LOSPI y la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB) establecen que quien ordena y dirige la investigación penal es el MP.

Por otra parte, por mandato constitucional, legal y funcional, el órgano de investigaciones debe ser concebido cada vez más como una institución integrante del sistema de justicia, y cada vez menos como un ente policial

(artículos 253, C RBV, y 2 de la Ley del Sistema de Justicia).

Lamentablemente el sentido de la nueva LOSPI apunta a la “policialización” (Sain, 2008) del órgano de investigaciones, tanto así que la filosofía de esta ley es la concepción de la investigación penal como una parte integrante del servicio de Policía (artículos 5 al 7). Esto ratifica que las lógicas securitarias en Venezuela están apuntando más a policializar en vez de judicializar determinadas fases del proceso penal, muestras de ello es el enfoque que la señalada ley da a la fase de investigación.

Órgano de Investigaciones Criminalísticas: ¿Policías?

Las principales funciones del CICPC deberían ser de carácter post delictivo: investigación de delitos e identificación de sus autores y cómplices. Si bien la LOSPI en su artículo 53.1 prohíbe las labores de carácter preventivo a este organismo, lo que puede considerarse como un avance, el fortalecimiento de la adscripción orgánica y funcional al Ministerio de Interior y Justicia (MIJ) presente en la misma terminará sometiendo a esta institución a criterios de seguridad ciudadana, preventivos y de orden público en general. Debido a lo delicado de esta situación, estas actividades de seguridad ciudadana o de carácter preventivo, que son propiamente funciones policiales, merecen ser analizadas y diferenciadas de las funciones propias de la investigación penal.

Función policial: la promiscuidad funcional

El poder penal del Estado se desplaza en buena medida hacia la instancia policial, siendo

⁵ <http://www.eluniversal.com/sucesos/120622/funcionarios-del-cicpc-mataron-a-un-companero-en-una-alcabala-ilegal>

su actividad de mayor influencia sobre la vida de la ciudadanía, en comparación con la incidencia que pudiera llegar a tener la instancia judicial. A la Policía se le exige de todo. Esto en la práctica se traduce en posibilidades y demandas infinitas de intervención (Santos, 1998; Rusconi, 1998).

El ordenamiento jurídico en un intento de definir la función policial se ha ocupado, fundamentalmente, de establecer hasta dónde no debe pasar la Policía antes que definir lo que debe hacer; señalando límites, restricciones, requisitos de actuación válida y salvaguardas sustantivas y procesales a los poderes de Policía antes que establecer sus funciones y atribuciones (Rosales, 2007; Gabaldón, 2007). Esto es en sí mismo un problema para poder comprender claramente lo que debe hacer la Policía.

Gabaldón entiende como función policial “cualquier actividad encaminada a reducir la incertidumbre en una situación de confrontación entre dos o más actores o grupos sociales cuando los mecanismos de intercambio de significados se encuentran severamente afectados y existe la propensión a una escalada de violencia” (2007: 260).

Este autor agrega que posiblemente la función policial es poco mencionada para definir a la Policía, quizá porque esta resulta contingente y lo esencial en esta institución es la capacidad de aplicar la fuerza física. De esta manera se define el carácter situacional, fáctico, simbólico (que tiene que ver más con la visibilidad, con la presencia física y la afirmación de autoridad en un territorio determinado), esencialmente preventivo (*ex ante*) y de reacción inmediata, no permanente sino temporal (*coetánea*) que tiene la función policial y que son recogidas en la LOSPCPNB (artículos 3 al 5, 8 y 34.2). Características que *no* son compartidas por la función de investigación

penal, la cual tiene su marco de acción en un momento posterior a la comisión del delito (*ex post*) (artículos 5 y 53.1 de la LOSPI).

Estas ideas reafirman la diferenciación que debe existir entre la función policial y la investigación penal. No es bueno que la Policía cumpla al mismo tiempo, y en ocasiones con las mismas personas, las tareas preventivas y de investigación. Esta “promiscuidad funcional” (Ferrajoli, 2001) genera serios obstáculos para el desarrollo de un sistema eficiente y garantista de investigación de delitos. En primer lugar, tendencias autoritarias provenientes de la actividad preventiva invaden a menudo las tareas de investigación penal. En segundo lugar, las actividades preventivas arrastran a las funciones investigativas, aumentando el nivel de autonomía en relación con el necesario control que deben asumir el MP y la función jurisdiccional sobre tales actividades.

Si bien en la realidad la distinción entre prevención-represión es complicada y la línea divisoria en ocasiones es tenue, ¿dónde situar a la prevención y dónde a la represión? Por más complicado que sea el intento de separar ambas funciones, el ejercicio es necesario. Bustos advertía que el difícil intento de separar prevención de represión, se da sólo en Estados claramente democráticos; por el contrario, “en todos los países en que se nota una tendencia hacia la doctrina de seguridad nacional, estos niveles de diferenciación se tornan difusos” (1983: 66). Entonces, si se quiere diseñar un modelo distinto, más garantista, no se puede pasar por alto este debate.

Función de investigación

En diversos eventos sobre la materia, incluso los académicos, en consultas nacionales a

funcionarios policiales y del CICPC, así como en conversaciones informales con estos y con otros operadores del sistema, se evidencia el trato indiferenciado que se les da a los términos investigación penal, investigación criminal, criminalística e investigación técnico-científica. Esta ausencia de conceptos claros y compartidos respecto a la investigación penal, la distinción entre esta y las labores de apoyo a la misma, podría traer dificultades prácticas respecto al desempeño de estas labores, así como para realizar una adecuada distribución de competencias entre las distintas agencias intervinientes en esta fase del proceso penal. Si a esta falta de claridad se le suma la confusión entre las labores preventivas y las de investigación, la situación se agrava aún más. De allí la necesidad de definir conceptualmente lo que debe entenderse por cada uno de estos términos y qué le correspondería hacer a cada quien. Lamentablemente la nueva legislación en algunos casos agudiza las confusiones.

La investigación penal es el conjunto de diligencias ordenadas y dirigidas por el MP, orientadas a la constatación del hecho punible con todas sus circunstancias, que puedan influir en la calificación jurídica y responsabilidad penal de los autores y demás participantes. Es una labor auxiliar del derecho penal y del derecho procesal penal, que debe ser garantizada por el fiscal del MP y aplicada por el Poder Judicial. Su fin es la aplicación o no del castigo formal, competencia exclusiva de la jurisdicción. Así entonces, el derecho (penal y procesal penal) sería el marco y la investigación penal sería una labor subordinada de auxilio al mismo, por ello la literatura básica en ciencias penales la cataloga como “disciplina auxiliar del derecho penal” (Jiménez de Asúa, 1976; Montiel, 2002; artículos 285.3 CRBV; 265 COPP; 34 LOSPI).

Dentro de la investigación penal, que está inmersa en lo jurídico y que trasciende lo meramente técnico, se encuentran la *investigación criminal* y la *investigación técnico-científica* que están concentradas en los hechos materiales más que en el derecho, en lo fáctico-empírico, en la demostración del nexo causal, por ello, algunos las clasifican como “disciplinas causal-explicativas” de las ciencias penales. Ambas son auxiliares de la investigación penal, su relación es de subordinación, de auxilio respecto a esta, le aportan pruebas, la orientan técnicamente (Jiménez de Asúa, 1976; Montiel, 2002; Arteaga, 1997; artículo 4.2 LOSPI).

Tanto la investigación criminal como la técnico-científica deberán ser realizadas principalmente por el CICPC, así como por otros órganos que, previa formación especializada, tengan competencias especiales en materia de investigación penal establecidas por ley.

En este sentido se tiene un concepto marco que es la investigación penal que se encuentra más en el mundo del derecho y que apunta hacia la pena formal que impone el Estado, la cual es auxiliada por dos subtipos de investigación de carácter más fáctico-empírico como son la investigación criminal y la técnico-científica; cada una de ellas amerita una formación especializada y diferenciada que dista en mucho de la formación diseñada para las Policías uniformadas (de carácter preventivo). Como ya se ha señalado, los investigadores actúan una vez sucedidos los hechos (post delito, indagan sobre lo sucedido), en cambio las Policías uniformadas actúan *ex ante*. En este contexto, las Policías uniformadas sólo deben prestar labores de apoyo a la investigación. Esta explicación conceptual, las diferenciaciones entre cada una de estas labores y los distintos actores que la ejercen pueden representarse gráficamente de la siguiente manera:



Elaboración propia con base en Fundación Esperanza, 2004 y UNODC, 2006.

Por otra parte, es necesario resaltar que la investigación de un delito concreto tiene una potencialidad para la afectación de los derechos fundamentales, de allí su relevancia jurídico-procesal.

En este sentido, los principios de la jurisdicción penal deben regir no sólo en el juicio oral o en la ejecución de lo resuelto, sino también en la fase instructora de averiguación del hecho, aseguramiento de sus responsables y recogida de elementos probatorios. Resulta lógico a todas luces que en este período procesal concurren también los presupuestos de legalidad, independencia y autonomía respecto del Poder Ejecutivo.

El papel que ocupa la Policía en el ámbito del proceso penal en modo alguno puede ser

considerado secundario o accesorio, ya que constituye un elemento esencial y determinante en su propia configuración y desarrollo, decisivo en el discurrir de la propia actividad jurisdiccional; de ahí que necesariamente deba ser tratada en sus justos términos, con la importancia que tiene en el marco procesal penal (Pérez, 1998: 164-165).

Hasta este punto puede apreciarse claramente la distinción entre función policial y la función investigativa. La primera tiene un marcado carácter preventivo-situacional, actúa ex ante o de manera coetánea al hecho definido como delictivo; la segunda entra en acción una vez ocurrido el hecho, actúa ex post, marcando el inicio del proceso penal

y la afectación formal de los derechos de los involucrados. La primera se encuentra en el ámbito de competencias del Ejecutivo, la segunda debería estar en el ámbito del sistema de justicia.

Ministerio Público (MP) y órgano de investigaciones criminalísticas: ¿cuál debería ser su relación?

Diversos autores (Pérez, 1998; Rusconi, 1998 y Rosales, 2008) destacan cómo la habitual inserción orgánica de la “Policía judicial” dentro de la estructura de los cuerpos policiales, y estos a su vez en el ámbito del Poder Ejecutivo, hace que esta quede subordinada de facto a las necesidades de lo que el poder político entiende por seguridad y control social. Todo ello provoca que cualquier actividad policial venga presidida por esta relación, sujeta a los mandatos y órdenes que les dirijan sus superiores jerárquicos, incluso cuando su intervención tiene vocación de auxilio a un poder independiente como el judicial, o como el poder ciudadano en el caso venezolano.

La trascendencia de la adscripción del órgano de investigaciones a una institución tecno-jurídica es grande. Así por ejemplo, en una institución como el MP el valor de la tecnología criminalística y la labor de investigación serían enmarcados dentro de la acción del derecho. La tecnología no puede subrogar el rol de los conocimientos jurídicos penal y procesal penal, que tienen la misión de encausar la acción política del Estado en el ejercicio del *ius puniendi* con unos cometidos políticos y jurídicos específicos como son limitar el poder punitivo y buscar por todos los medios la garantía de los derechos humanos ante su operatividad. En definitiva, esto es evitar la tec-

nocracia o su predominancia, lo que pasa por oponerse a que se pretenda reducir la cuestión criminal al laboratorio o a los resultados que arrojen las aplicaciones criminalísticas (Rosales, 2005).

En cuanto la relación MP y órgano de investigaciones, en el caso venezolano, existen tres posturas:

1. Adscripción orgánica y funcional en el Poder Ejecutivo: la que le otorga una amplia autonomía a los investigadores frente al MP. Este modelo trae consigo las siguientes desventajas: el MP no limitaría al investigador en sus funciones; limita la relación entre el investigador y el fiscal, lo que perjudica el proceso penal; la subordinación de hecho a las necesidades de seguridad ciudadana y a las labores preventivas genera desvío de recursos y merma las funciones de investigación; aumenta la impunidad en casos de violación de derechos humanos. Este fue el modelo referencial inspirador de las señaladas reformas legislativas de 2012.
2. Adscripción orgánica y funcional de este cuerpo a la institución encargada de dirigir la investigación, es decir, al MP: el órgano de investigaciones llevaría a cabo únicamente funciones de investigación y no de Policía preventiva. Este modelo trae consigo las siguientes desventajas: el fiscal actualmente no tiene la formación necesaria para la investigación penal, lo que le dificulta la tarea de realizar un efectivo control sobre la misma; pudiera existir un proceso de “policización” (Zaffaroni, 1998) de los fiscales; sería necesaria una reforma legal y todo un proceso de reingeniería institucional.
3. Posición mixta, actualmente vigente en Venezuela: que mantiene la adscripción orgá-

nica en el Poder Ejecutivo y la funcional en el MP. Este modelo trae consigo las siguientes desventajas: la potestad disciplinaria y de control del MP es casi inexistente (la última reforma del COPP suprimió el poder disciplinario que tenía el Fiscal General sobre el CICPC); existe un profundo retardo en las investigaciones por diferencias entre ambas instituciones (problema gerencial); la subordinación de hecho a las necesidades de seguridad ciudadana y a labores preventivas, lo que se traduce en desvío de recursos y merma de las funciones de investigación (Silva y Hernández, 2007: 226).

A continuación se hará mención de algunos argumentos a favor de la segunda posición: la adscripción orgánica y funcional del órgano de investigaciones en el MP, como alternativa que busca un mayor control sobre este órgano.

Necesidad de control sobre el órgano de investigaciones y las muertes institucionales

Ante los poderes de Policía, es interesante evaluar la propuesta teórica de Christie (1984) cuando se refiere a la aplicación de las condicionantes para causar “bajos niveles de dolor”, entre ellas se encuentran dos categorías que pueden ser de suma utilidad:

- El poder: la gente con poder puede repartir dolor.
- La vulnerabilidad: una forma de controlar el poder es hacer vulnerables a quienes lo ostentan.

Así entonces, ante los planteamientos de algunos defensores del empoderamiento del CICPC, quienes consideran como una “amenaza” para esta institución pasar a ser un ente del MP, previo proceso de despolicialización del

organismo, nuestra posición pudiera ser afirmativa. Es necesario vulnerar el poder bélico del CICPC a la vez que es necesario también fortalecer otras áreas relacionadas con la naturaleza de sus funciones de investigación. A continuación algunas cifras que legitiman este planteamiento.

Sobre los homicidios realizados por policías en ejercicio de sus funciones, que no son enfrentamientos como suelen llamárseles sino ajusticiamientos, ya numerosas investigaciones empíricas han demostrado que la relación entre civiles y policías muertos es bastante desigual (según PROVEA, la probabilidad de que muera un civil en un choque armado es de 97,5, mientras que para los policías es de apenas 2,5; es decir que por cada policía muerto fallecen 39 civiles), lo que hace suponer que más que enfrentamientos entre fuerzas equivalentes, se trata de un ejercicio asimétrico de la fuerza, frecuentemente intencional por parte de la Policía (Antillano, 2007: 36-37). Esto no es un fenómeno reciente, data de al menos más de tres décadas, tal como lo han demostrado trabajos realizados por Santos (1998: 200-206), en los que el órgano de investigaciones se ha visto seriamente involucrado. Fueron casos emblemáticos los llamados “pozos de la muerte”, “el Amparo” y el “Caracazo”, que escandalizaron a Venezuela durante las últimas décadas del siglo pasado.

Partiendo de estos antecedentes, se procedió a la elaboración del siguiente cuadro, en el que se cruza la información sobre casos de ajusticiamientos ocurridos entre los años 2000-2007, recogida por el MP, con la información sobre el número de funcionarios, discriminada por cuerpo policial y sistematizada por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL). Los resultados son los siguientes:

Resumen estadístico de los casos de violación de derechos humanos
Delitos de homicidio: ajusticiamientos o ejecuciones extrajudiciales
año 2000 - octubre 2007

Cuerpo policial	Número de funcionarios	Porcentaje	Casos de ajusticiamientos	Porcentaje	Promedio de casos por funcionario	Número aproximado de víctimas	Promedio aproximado de víctimas por funcionario
Policías estatales	58.178	54,18%	3.714	60,48%	0,060	4.197	0,070
Guardia Nacional	32.800	30,55%	175	2,85%	0,005	198	0,006
Policías municipales	10.944	10,19%	856	13,49%	0,080	967	0,090
CICPC	5.458	5,10%	1.315	21,40%	0,240	1.486	0,270
Total ¹	107.380	100,00%	6.060	98,67%	0,050	6.848	0,060

1 No se incluyeron los casos de la DISIP (hoy SEBIN), cuerpo que cuenta con el menor número de casos registrados (80 = 1,32%), por no contar con el número de funcionarios que posee dicha institución. En este sentido, es necesario resaltar que el total definitivo de casos sería de 6.140.

Elaboración y cálculos propios con datos de la CONAREPOL (Silva y Hernández, 2007: 195; Antillano y CPDDHH, 2007: 83) y de la Dirección de Derechos Fundamentales del MP.

Para 2007, el CICPC tenía 5.458 funcionarios policiales y poseía un récord de 1.315 casos de ajusticiamientos durante los siete años en estudio (21,4% del total de casos). Al establecer la relación entre número de funcionarios y número de casos de homicidio por organismo, el CICPC se ubica como el cuerpo armado más letal del país ya que, teniendo el porcentaje más bajo de funcionarios (5,1%) respecto a los demás cuerpos policiales del Estado, posee el segundo lugar en cantidad de casos de ajusticiamientos (el primer lugar lo tienen las Policías estatales que los superan más de 10 veces en número de funcionarios). Presentando los índices más altos de casos y víctimas de ajusticiamientos por funcionario policial, no sólo respecto a cada uno de los otros cuerpos policiales, sino también del promedio general de todas las instituciones policiales.

Es importante señalar que esto no es algo nuevo o un fenómeno de “los últimos años”,

ya Rosa del Olmo (1990), en un estudio pionero realizado en la década de los años ochenta, colocaba entre los primeros lugares de los cuerpos que provocaban la mayor cantidad de víctimas civiles a la –para ese entonces– PTJ, con un 23,8% de las víctimas, superada sólo por la Policía Metropolitana con un 53% (Antillano, 2007).

Consideraciones finales

La necesidad del cese de la “promiscuidad funcional”

Más allá del órgano de adscripción, es preciso acabar con el reino de la “promiscuidad funcional”. La combinación de funciones investigativas y preventivas resulta más riesgosa que la inseguridad que pretende combatir, sin mencionar los bajos niveles de eficiencia gene-

rados en las dos funciones. Es necesaria una nítida separación de funciones, en estructuras orgánicas distintas, con sistemas de funcionamiento y control funcional independientes.

Por un lado, la LOSPCPNB abre el camino en este sentido ya que define claramente las competencias policiales pudiendo diferenciarse estas de las funciones de investigación; en sintonía con esta idea están los artículos 5 y 53.1 de la LOSPI. Sin embargo, la misma LOSPI presenta contradicciones internas y en ella termina imponiéndose una lógica de policialización de la fase de investigación penal, contribuyendo más a la confusión entre las labores de prevención y las de investigación. Desconociendo lo que ya se ha afirmado en las páginas precedentes: la función policial es distinta a la función de investigar, los investigadores no son policías.

Sobre el MP y el órgano de investigaciones

El órgano de investigaciones (previamente despolicializado) debería estar adscrito al MP (previamente fortalecido) orgánica y funcionalmente, para intentar, en primer lugar, reducir la discrecionalidad y poderes policiales de este organismo, lo que redundaría considerablemente en la protección y garantía de los derechos humanos; en segundo lugar, para disminuir o filtrar las interferencias políticas y económicas en las investigaciones penales (lo que no quiere decir que el MP esté exento de tales presiones).

Si un despolicializado órgano de investigaciones formara parte de un sólido MP desde el punto de vista orgánico, esa incorporación sería asumida por el funcionario de investigaciones, creando un verdadero sentido de pertenencia al MP, y así el fiscal podría cumplir

verdaderamente su función de director de investigación.

Un paso importante –que puede comenzarse desde ahora– para un período de transición hacia esta meta estaría en la profundización, garantía y materialización de las potestades disciplinarias del MP sobre los funcionarios del CICPC, lo que ahora, con los recientes cambios legislativos, se hace más cuesta arriba, pero no por ello es imposible. También es importante procurar la participación de esta institución en la formación, selección para su ingreso y otorgamiento de ascensos del personal vinculado con la investigación penal.

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

Otra iniciativa significativa es la creación de la unidad de criminalística del MP, que en principio trabaja únicamente casos de delitos por violación de derechos humanos, lo que constituye un primer globo de ensayo para evaluar y perfeccionar un real ejercicio de dirección de la investigación penal. Esta iniciativa permitiría que, en el desarrollo de las investigaciones penales por violaciones de derechos humanos, se cuente con una unidad separada de los cuerpos policiales, permitiendo de esta forma que en las mismas se respete el principio de imparcialidad.

Por último, no se debe olvidar que la Policía, los órganos de investigación criminalística, el MP, los tribunales y el sistema penitenciario son aparatos represivos de control del Estado que conforman un sistema integrado. Ninguno de ellos es neutral como tampoco

lo es el Estado. De los contenidos, valores e ideología que tenga el mismo, dependerá la direccionalidad del sistema penal. Una sola pieza del sistema no basta para que el engranaje funcione. Lo esencial es tener claro que la meta es avanzar hacia el Estado social de derecho, y mermar y limitar cada vez más al Estado policial.

Bibliografía

- Abregú, Martín (2005). "La instrucción como pre-juicio". *Estudios sobre justicia penal. Homenaje al profesor Julio B. J. Maier*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Antillano, Andrés (2007). "Estudios sobre la Policía en Venezuela". *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, I: 17-63. Caracas: CONAREPOL.
- Antillano, Andrés / Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV (2007). "Características de la Policía venezolana". *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, I: 66-158. Caracas: CONAREPOL.
- Antillano, Andrés y Luis Gabaldón (2007). "Conclusiones. Abriendo la caja negra: conocer a la Policía para cambiarla". *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, II: 251-255. Caracas: CONAREPOL.
- Arteaga, Alberto (1997). *Derecho penal venezolano*. Venezuela: Mc Graw Hill, octava edición.
- Ávila, Keymer (2010). "La instrumentalización del delito: política, empresas de comunicación e inseguridad. Sobre cómo la inseguridad logró posicionarse en el primer lugar de la agenda pública en Venezuela". *Espacio Abierto*, 2 (19): 297-329. Venezuela: LUZ. Disponible en: <http://www.revistas.luz.edu.ve/index.php/ea/article/viewFile/4639/4514>
- Bergalli, Roberto (coordinador y colaborador) (2003). *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Binder, Alberto (1993). *Introducción al Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc / S.R.L.
- Bustos, Juan (1983) "La instancia policial". *El pensamiento criminológico II. Estado y control*. Bogotá: Temis.
- CONAREPOL (2007). "El modelo policial para Venezuela". *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, II: 235-250. Caracas: CONAREPOL.
- Christie, Nils (1984). *Los límites del dolor*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Del Olmo, Rosa (1990). "El castigo sin derecho a castigar: la violencia policial y la violencia carcelaria". *Segunda ruptura criminológica*. Caracas: Ediciones UCV.
- Ferrajoli, Luigi (2001). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, quinta edición. Título original: *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale* (1995).
- Gabaldón, Luis (2007). "La función policial: aproximación a un concepto". *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, II: 259-264. Caracas: CONAREPOL.
- Guariglia, Fabricio (2005). "Rompiendo paradigmas: la investigación penal preparatoria en el Código Procesal Penal de la provincia de Chubut". *Estudios sobre justicia penal. Homenaje al profesor Julio B. J. Maier*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

- Jiménez de Asúa, Luis (1976). *La ley y el delito*. Argentina: Editorial Sudamericana, séptima edición.
- Montiel, Juventino (2002). *Manual de criminalística 1*. México: Editorial Limusa.
- Pérez, Roberto (1998). “La Policía judicial en el Estado democrático de derecho”. *Policía y sociedad democrática*, 3: 155-172. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- República Bolivariana de Venezuela (2000). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. G.O.E. 5453.
- República Bolivariana de Venezuela (2007). *Ley Orgánica del Ministerio Público*. G.O. 38.647.
- República Bolivariana de Venezuela (2007a). *Ley del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas*. G.O. 38.598.
- República Bolivariana de Venezuela (2009). *Código Orgánico Procesal Penal*. Caracas: Gaceta Oficial 5.930.
- República Bolivariana de Venezuela (2009a). *Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana*. G.O. 5.940.
- República Bolivariana de Venezuela (2009b). *Ley del Sistema de Justicia*. G.O. 39.276.
- República Bolivariana de Venezuela (2012). *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Procesal Penal*. G.O.E. 6.078.
- República Bolivariana de Venezuela (2012a). *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Servicio Nacional de Medicina y Ciencias Forenses*. G.O.E. 6.079.
- Rodríguez, Isaías (2006). “Presentación del Informe Anual del Ministerio Público correspondiente al año 2005”. *Informe Anual del Fiscal General de la República*, año 2005. Ministerio Público, Despacho del Fiscal General de la República.
- Rosales, Elsie (2005). *Papeles de trabajo. Línea de investigación Sistemas Penales*. Caracas: Instituto de Ciencias Penales.
- Rosales, Elsie (2007). “La definición constitucional de la función policial”. *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, II: 265-267. Caracas: CONAREPOL.
- Rosales, Elsie (2008). “Ministerio Público y política penal”, en: E. Rosales, C. Borrego y G. Núñez. *Sistema penal y acceso a la justicia*. Venezuela: Universidad Central de Venezuela / Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico: 153-179.
- Rusconi, Maximiliano (1998). “Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y Policía: algunas reflexiones”. *Policía y sociedad democrática*, 3: 189-198. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Sain, Marcelo (2008). *El Leviatán azul. Política y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Santos, Thamara (1998). “Policía y democracia en Venezuela”. *Policía y sociedad democrática*, 3: 199-218. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Silva, Rodrigo / Hernández, Lucrecia (2007). “Cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas para un Estado democrático”. *La Policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*, II: 187-236. Caracas: CONAREPOL.
- Zaffaroni, Eugenio (1998). *En busca de las penas perdidas*. Buenos Aires: EDIAR S.A.