**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA**
**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**
**DOCTORADO EN CIENCIAS. MENCIÓN CIENCIAS POLÍTICAS**

# EL PODER DE POLICÍA: DOS SIGLOS DE HISTORIA

**AUTORA: SORAYA EL ACHKAR**
**TUTOR: DR. ALBERTO NAVAS**

**Caracas, marzo 2016**

Trabajo de Grado para optar al título de Doctora en Ciencias, mención Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela

**INDICE GENERAL**


| | Pág. |
|---|---|
| INTRODUCCIÓN GENERAL | 5 |
| **PRIMER CAPÍTULO** | |
| **EL PODER DE POLICÍA: BUEN GOBIERNO. SIGLOS XVIII-XIX.** | 46 |
| **1. El Poder de Policía en la Colonia y los inicios de la Primera República.** | **50** |
| **1.1**. Los Bandos del Buen Gobierno (1735) | 52 |
| **1.2**. Los Alcaldes de Barrio (1778) | 54 |
| **1.3**. Tribunal de Policía (1810) | 54 |
| **1.4**. Gobierno y Policía de los Llanos (1811) | 56 |
| **1.5**. Juez de Policía (1812) | 61 |
| **1.6**. Bando de la Municipalidad de Caracas (1824) | 70 |
| **1.7**. Los Cuarteles de Policía, Diputados de Cuartel, Inspectores y Ministros de Policía (1824) | 70 |
| **1.8.** Las normativas de la Gran Colombia: Alineación para el orden de la ciudad (1826) | 77 |
| **1.9.** La propuesta de Bolívar: una necesidad ante la dispersión reglamentaria (1827) | 82 |
| **1.10.**Reglamento Provisional de Policía de 1828: normativa para la transición | 92 |
| **1.11**.La Milicia Nacional: funciones militares y policial (1826) | 95 |
| **1.12**.La Milicia Auxiliar: funciones y composición (1826) | 96 |
| **1.13**.La Milicia Cívica: funciones y composición (1826) | 97 |
| **2. El ordenamiento policial del estado liberal: 1830-1870** | 103 |
| **2.1**. Policía de salubridad, Policía de ornato y Policía rural (1830) | 109 |
| **2.2**. Proyecto de Reglamento de Policía (1832) | 111 |
| **2.3**. La Guardia Municipal (1834) | 125 |
| **2.4**. Ordenanzas de 1845 para ejercer control sobre la sociedad | 126 |
| **2.5**. La Milicia. 1830-1847. | 129 |

**2.6**. Los Serenos. Una figura policial (1838) 138
**2.7**. Comisarios de Policía de la Ciudad de Caracas (1838) 140
**2.8**. La Guardia Nacional de Policía (1841) 142
**2.9**. Rondas Volantes en la Provincia de Caracas (1841) 143
**2.10**.Ley de Policía General (1841) 144
**2.11**.Ordenanza de la Policía Urbana y la Policía Rural (1845) 146
**2.12**.Ordenanza Policía Judicial (1845) 149
**2.13**.El Código de Policía (1854) 153
**Referencias bibliográficas** 162
**Bibliografía general** 169

**SEGUNDO CAPITULO**
**EL PODER DE POLICIA: ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD INTERNA** 178
**1. 1870 – 1899: Una Policía para el orden público** 180
1.1. Ordenanza de Policía Urbana y Rural (1871) 186
1.2. Policía Urbana DF/ embriagues (1873) 191
1.3. Policía Urbana DF /juegos de envite y azar (1873) 192
1.4. Cuerpos de Celadores Urbanos DF (1875) 192
1.5. Prefecturización del Poder de Policía en el Distrito Federal (1864) 194
1.6. Reglamento Interior de Policía (1888) 210
1.7. Reforma Constitucional 226
**2. 1900 – 1935: Una Policía para la represión** 228
2.1. Centralización del poder policial-territorial 233
2.2. Comisarías Nacionales 240
2.3. La cárcel para castigar 250
2.4. Guardia Civil (1897) 258
2.5. Jefes Civiles e Inspectores de Policía (1908) 261
2.6. Los Códigos de Policía (1928) 266
**3. 1936 – 1958: Especialización de la Policía** 271
3.1. Servicio Nacional de Seguridad (1937) 272

3.2. Ley del Servicio Nacional de Seguridad (1938) 276
3.3. Ley de Vagos y Maleantes (1939) 279
3.4. Policía de Caracas (1936) 282
3.5. Policías Estadales (1940) 285
3.6. Guardia Nacional (1936) 287
3.7. La Dirección de Seguridad Nacional (1945) 291
3.8. Las Policías Locales (1956) 298
**Referencias bibliográficas** 301
**Bibliografía general** 310

**TERCER CAPÍTULO**
**EL PODER DE POLICÍA: ESPECIALIZACIÓN DEL APARATO REPRESIVO 1958-1999** 315
**1. Estatus constitucional del poder de Policía (1961 y 1999)** 315
1.1. Prefecturización de la Policía. Constitución de 1961 316
1.2. El comienzo del fin de la prefecturización del poder de policía 322
1.3. Fin de la prefecturización del poder de policía 327
**2. Policía especializada para una democracia restringida (1959 - 1998).** 329
2.1. Los Servicios Técnicos Criminológicos (1958) 342
2.2. Cuerpo Técnico de Policía Judicial (CTPJ) 1958 343
2.3. Dirección General de Policía (DIGEPOL) 1959 355
2.4. Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (1969). 366
2.5. Policía Metropolitana (PM) (1969) 370
2.6. El Cuerpo de Policía Aeroportuaria (1995) 386
2.7. El Guardián de la Ciudad (1998) 387
2.8. Las Policías Estadales 388
2.9. Las Policías Municipales (1989) 404
2.10. La formación policial: Un reto de este tiempo de especialización 411
**Referencias bibliográficas** 420
**Bibliografía general** 422
**APÉNDICE** 426

# INTRODUCCIÓN GENERAL

***Mi Motivo y Método***

Soy maestra de profesión, hice el doctorado en Ciencias Políticas y mi interés por la Policía se debe a experiencias personales vinculadas con la defensa y protección de los derechos humanos. Pasé, al menos, 25 años acompañando a familias cuyos parientes fueron objeto de abuso policial; formando oficiales de policía en todo el país; estudiando su institucionalidad desde prácticas de intervención político-cultural; diseñando políticas públicas en el campo. Formé parte de los equipos que trabajaron en la Constituyente de 1999 aupando el capítulo de derechos humanos y una vez aprobada la Constitución, introduje la primera Ley por iniciativa popular en la Asamblea Nacional, cuyo objeto fue la regulación del Servicio de Policía. Participé y dirigí el proyecto de reforma policial en el año 2006 con el estudio diagnóstico más importante que se haya hecho de las policías venezolanas y la consulta popular más expandida hasta la fecha, cuyo objeto fue caracterizar la percepción de la sociedad sobre la policía que teníamos y la que queríamos tener. Fui corredactora del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y, una vez aprobada la Ley en el año 2008, fui invitada a fundar el Consejo General de Policía contemplado como una instancia asesora al Ministerio del Interior y Justicia para el diseño de la política pública en materia policial, cuya primera tarea fue la estandarización de los diferentes cuerpos de policía ostensiva del país. Desde esa instancia estuve al frente de la liquidación de la Policía Metropolitana de Caracas, de la fundación de la Policía Nacional Bolivariana y de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (institución de educación universitaria dedicada a la formación de todos los órganos de seguridad ciudadana).

Para la elaboración de este trabajo asumí la actitud de cualquier investigador del campo de la historia, pasé 18 meses consecutivos en el Archivo General de la Nación y luego en un período de 16 meses discontinuos en las diferentes bibliotecas del país husmeando las gacetas oficiales y otros documentos que me ayudaran a comprender la evolución del concepto de policía. En este proceso, fui haciendo un esquema muy sencillo en el que: por una parte, se colocaba la fecha y el número de la gaceta, quién la había

promulgado, el contexto en que eso ocurría y, por la otro, las funciones de la policía y sus características principales.

Esta investigación requirió ser ejercida con gran paciencia y cuidado dado que la búsqueda fue engorrosa por una falta generalizada de clasificación de los documentos, desinterés de las bibliotecas en los documentos oficiales, además de la dispersión en su resguardo. La lectura una y otra vez de documentos maltratados, llenos de polillas fue un trabajo al detalle para acumular datos atrapados en gacetas, fotografiar o copiar en caso de no poder reproducir, ordenar cronológicamente datos que se mostraban inconsistentes, dispersos, heterogéneos, en discursos no lineales ni coherentes sino inconsistentes.

Fue este trabajo hermenéutico el que hizo posible que llegara al concepto fundamental, socialmente construido por la conjunción de voluntades e intereses de las fuerzas políticas y sociales, a través de una ininterrumpida cadena de interpretaciones sobre unos accidentados acontecimientos mediante los cuales (gracias a los cuales, contra los cuales) se ha formado este concepto del *Poder de Policía* que no es unívoco sino plural.

Esta investigación logró un acumulado de 180 Gacetas Oficiales a lo largo de 200 años de República, que fueron dando paso a esta reconstrucción histórica; apenas de setenta y siete (77) documentos del siglo XIX y 103 del siglo XX. Estoy consciente de las limitaciones de interpretar la historia a partir de la norma porque no siempre se aplican de manera taxativa y, en ese sentido, no constituyen una realidad concreta y vivida. Sin embargo, mi intención es más bien acercarme a las formas como emerge el concepto en relación con las formas políticas. Asumí con Eduard Carr (1983,54) que los hechos históricos son una construcción a partir de datos reales, los cuales son seleccionados *a priori* por quien escribe la historia y toda selección implica escoger algunos acontecimientos, eventos y dejar por fuera otros que, a juicio de quien está examinando, no son de gran valía para la interpretación y, en ese orden, ésta se convierte en la historia misma que se hace en la medida que alguien la escribe y la coloca en un determinado esquema interpretativo. Por eso, para Carr, historiar significa interpretar (1983, 69), y en ese orden se requiere de precisión en los datos, de modo, de modo que la objetividad se ancle en el dato que debería ser irrefutable en tanto fenómeno ocurrido.

Realizar un estudio histórico sobre el PODER DE POLICÍA EN VENEZUELA con perspectiva politológica, exigió realizar un esfuerzo por relacionar la evolución del Estado venezolano y la función policial en su proceso de institucionalización en contextos políticos concretos, y determinar la configuración real que adoptó en las distintas etapas históricas transcurridas. Se hizo, además, una revisión de los 24 textos constitucionales a lo largo de la historia de Venezuela que permitiera identificar las formas de organización político-territorial, las funciones de los poderes públicos y su vínculo con el *Poder de Policía*.

Los datos que fui categorizando requerían de un esquema comprensivo y eso me exigió lecturas sobre el acontecer, pero sobre todo de las mentalidades de cada tiempo para poder encuadrar el concepto de policía. Una vez más asumí como Edward Carr (183; 70) que era necesaria la comprensión imaginativa porque los datos solos no proporcionan amplio juicio del fenómeno ocurrido, y por eso es muy importante lograr una aproximación a las mentalidades de los tiempos en los que se dieron los acontecimientos, de modo que el dato tenga un encuadramiento en el conjunto de características de un tiempo dado o dándose en la mayoría de las veces, porque tampoco es tan sencillo separar una mentalidad de otra y una época de la otra en el continuum histórico.

***El Concepto***

En este trabajo asumo que EL PODER DE POLICÍA es, en primer lugar, un mandato que formula una comunidad política en un momento histórico determinado y por eso dicho mandato suele ser público, contextualizado, dependiente de la cultura política local y está atado al sistema político que desarrolla y define el derecho, especialmente de la justicia penal, en tanto que el poder de policía administra el derecho, diría Manning (2010,90).

En segundo lugar, el PODER DE POLICÍA refiere a la producción autorizada de obediencias y disciplina que garanticen un determinado *estatus quo* deseado en una comunidad política, bajo su consentimiento y el imperio de sus leyes. Eso significa que es un ejercicio del poder coercitivo autorizado, por tanto, legítimo y legal, para el uso de la fuerza (Jacqueline Muniz 2010; 69). Eso hace de la organización policial, una institución de

control social formal que refleja y maneja expectativas públicas muchas veces contradictorias y antagónicas entre sí.

En tercer lugar, el PODER DE POLICÍA es la representación simbólica más visible del Estado en la vida cotidiana y del potencial del Estado para imponer su voluntad a los ciudadanos, a través de un mandato institucional vagamente definido por el derecho y, por ello, termina siendo discrecional por lo que requiere de lecturas y sensibilidades individuales, contextuales (Manning 2010; 91).

En cuarto lugar, el PODER DE POLICÍA ha sido históricamente difuso, amplio, muy difícil de demarcar, construido generalmente sobre la base de un proceso dialéctico, en tensión permanente entre lo formal instituido y lo persistentemente instituyente que responde a vacíos o deficiencias institucionales; lo que hace que el concepto no sea un todo orgánico, acabado, coherente, definitivo sino portador de una estabilidad relativa y transitoria.

En quinto lugar, EL PODER DE POLICÍA en Venezuela ha sido prefecturizante en tanto que estuvo bajo una dirección política con alta concentración de facultades (ejecutivas, judiciales, políticas y de producción normativa), e implicó la presencia (cuasi consular) del poder central en todos los escenarios de la realidad nacional, lo que hizo de la institucionalidad policial un órgano al servicio de los gobernantes de turno, en lugar de un servicio público a la disposición de la ciudadanía. Hay que recordar que los prefectos surgieron en los municipios bajo la jurisdicción del antiguo Imperio Romano, como representantes del poder provincial o nacional con específicas atribuciones civiles, administrativas y de policía. De modo que las prefecturas no fueron órganos de gobierno municipal sino representantes de otros niveles de la administración, por eso sus funcionarios eran escogidos y removidos por el Gobernador y destinados a los fines de la administración político-administrativa de su jurisdicción.

El *Poder de Policía*, como una función más del Estado, es reflejo de un concepto, de una estructura de poder político, de un andamiaje formal que intenta configurarla y reglamentarla, así como de una práctica histórica real que responde precisamente a los objetivos del Estado y de la estructura de poder político. Por eso no es posible verla en sus

diferentes acepciones desarticuladamente de todas las formas políticas que fueron dándose hasta nuestros tiempos. En ese sentido, los estudios sobre la policía venezolana son un ejercicio complejo porque depende de la formación y evolución del Estado. En el caso venezolano, fue un camino largo y tortuoso signado por una permanente crisis política y por constantes esfuerzos de estabilización y consolidación.

Mi interés, como activista por los derechos humanos, ocupada en el diseño de la política pública, es comprender mejor el presente y quizás poder tener una guía para la acción del devenir histórico, pero a la luz del pasado. Por eso, pienso con Marc Bloch que *"La incomprensión del presente nace fatalmente de la ignorancia del pasado. Pero no es, quizás, menos vano esforzarse por comprender el pasado si no sé nada del presente"* (1949; 38). El esfuerzo por hallar continuidad y respuestas a las formas presentes del poder de policía, pasó por hacer una clasificación racional de los datos históricos que fueron configurando este servicio, y ensayar una inteligibilidad progresiva del uso de la fuerza y la producción de obediencias a partir de la reconstrucción paso a paso de esta noción tan vinculada con las formas políticas y con la hechura de las ciudades.

La función de la historia es la de estimular una más profunda comprensión tanto del pasado como del presente, por su comparación recíproca y, como la historia se escribe desde el presente, tiene la carga del que escribe interesadamente. Las palabras que usa tienen los significados propios del presente. Lo que veda cualquier tipo de neutralidad según nos dice Edward Carr (1983:76). No pretendo objetividad valórica en este trabajo sino la búsqueda de la red de significados de un concepto como "*El Poder de Policía*", para lograr descifrar su propia existencia en el presente y orientar el futuro de una institucionalidad que encarna este poder que se ha ido configurando durante dos siglos, porque aunque algunos aseguran que tal como la conocemos hoy en realidad es una invención del siglo XX, yo quiero demostrar que las funciones de la policía y alguna de sus formas organizativas nacieron con la fragua de la República.

Koselleck (2009) asegura que la condición de la historia, como ciencia, está en la aprehensión lingüística de acontecimientos y experiencias a través de conceptos porque el lenguaje establece un vínculo existencial entre el hombre, la mujer y su mundo, de manera

que no existe otra forma en la que los sujetos puedan transmitir sus vivencias y su experiencia del mundo a otros, sino a través del lenguaje. Pero las palabras solas no bastan para comunicar experiencias; existen palabras cuyos nexos de sentido se densifican y se convierten en nodos semánticos, puesto que articulan toda una red de significados. Es entonces cuando estamos en presencia de un concepto o una unidad analítica que recoge historias, experiencias y varios estratos de significados, que terminan por configurar una red de sentidos porque son ideas que no permanecen inmutables a lo largo del tiempo.

El concepto es un juicio disyuntivo contemplado tanto desde la perspectiva del análisis como desde la síntesis (Koselleck, 2009). Es decir, un concepto es una red de distinciones que discriminan entre lo que es y lo que no es propio de lo que se define. Desde el punto de vista analítico, se descubren las distintas disyunciones, mientras que desde el punto de vista sintético se las integra como parte de una unidad. Se habla de un concepto fundamental cuando este se vuelve imprescindible e irremplazable para una cultura, porque conecta y sintetiza muchísimos significados particulares de manera muy compleja.

Otra distinción importante es aquella entre diacronía y sincronía, ya que ambas se integran para dar nacimiento a la historia de un concepto. Un concepto está inserto en un contexto de sentido; es parte de una realidad, la cual también ayuda a cambiar. De esta forma, el concepto brinda acceso a un conjunto de experiencias que caracterizan a ese contexto específico. Esta es la dimensión sincrónica. Pero para escribir propiamente una historia conceptual es preciso aislar al concepto de los contextos específicos en los que apareció y examinarlos en su sucesión temporal. Lo que el investigador tendrá en cuenta son los diversos usos que ha mantenido y/o perdido a lo largo del tiempo, y de qué manera estos usos se relacionan con lo que ha acontecido (Koselleck, 2009) y esta es la dimensión diacrónica. De hecho, el concepto de policía es sincrónico porque da cuenta de un contexto determinado, es diacrónico porque fue cambiando su uso en el tiempo y en cada época tuvo un significado propio y también es discrónico porque en un tiempo, el concepto condensa significados de tiempos históricos diferentes.

Por eso me atrevo a decir con Koselleck (2009) que para la historia no existen hechos en sí, sino fuentes lingüísticas que nos hablan sobre hechos, por lo que la forma y manera en que se interroguen esas fuentes condicionará lo que estas nos dirán del pasado. En definitiva, el acontecimiento histórico es algo que se construye; es una realidad que está más allá del texto, pero de la cual solo se puede tener una idea a través del texto.

***Premisas y Conjeturas***

La premisa principal de este trabajo de carácter histórico se fundamenta en el desarrollo discrónico del PODER DE POLICÍA, propio de las sociedades hispanoamericanas descritas por Graciela Soriano García de Pelayo [1], en tanto que encontramos en aquel la yuxtaposición de elementos y lógicas de poder de varios momentos históricos en uno mismo; deducimos entonces, que este poder es consecuencia de un desarrollo mecánico, inorgánico, interrumpido, inconsistente, desestructurado, expuesto a las influencias de la tradicional colonia española y las influencias externas de países como Francia, Inglaterra y Estados Unidos, además de las comprensibles contradicciones internas propias de una sociedad en configuración y un Estado en tensión sostenida entre el federalismo-centralismo, el absolutismo-liberalismo, el militarismo-civilismo.

En la medida que fui haciendo exégesis de los documentos, fui comprobando la hipótesis primaria de la discronía, pero, además, fui demostrando otras hipótesis subalternas que enunciaré seguido, para que podamos leer todo el trabajo a la luz de estás conjeturas. Cabe destacar que el relato que aquí presento no pretende ser la verdad histórica, es sólo una aproximación interpretativa a partir de los datos hallados en su contexto discontinuo

[1] Idea de Graciela Soriano García de Pelayo: Distintos niveles de desarrollo histórico tanto dentro de cada uno de los subsistemas de la realidad (político, jurídico, social, cultural, técnico, comunicacional, económico) como en sus relaciones mutuas dentro del sistema histórico general. Como si por una fuerza misteriosa hubieran podido saltar en pedazos las esencias de la temporalidad y la continuidad de los subsistemas de la historia y como si esos pedazos se hubieran recompuestos el tiempo no se sabe con cuál lógicas, en una inexplicable relación simultánea y ulterior. Coloquio sobre la Oposición en México convocado por el Instituto de Estudios Jurídicos de la UNAM en octubre 1991, luego publicado en Politeia, 21, Caracas, IEP, 1998.

sobre el poder de policía, que se ha hecho presente en todas las formas de ordenamiento político a lo largo de nuestra historia republicana, y ensaya ofrecer una lectura contemporánea.

Primera conjetura: La tensión entre centralismo y federalismo se ve claramente reflejada en el desarrollo del concepto del *Poder de Policía*.

La regulación del poder de policía desde el nacimiento de la República es, quizás, la más clara demostración de las tensiones entre quienes pretendían que el país se configurara bajo un modelo federalista y quienes hacían esfuerzo por imponer la tesis del centralismo. Veremos en el trabajo las decenas de figuras, mecanismos, instituciones que se fraguaron en medio de una puja por instalar un modelo u otro de país, lo que terminó por generar dispersión y heterogeneidad en el poder de policía.

Evidencia de la conciencia política sobre esta dispersión, encontramos en más de un esfuerzo que ensayaron unificación de criterios alrededor del poder de policía: El primero lo hace el Libertador Simón Bolívar en 1827, con un proyecto de Decreto sobre la Policía General[2]; el segundo lo hace el General José Antonio Páez en 1828, con un Reglamento provisional de la Policía; el tercero lo encabeza el Presidente José Gregorio Monagas en 1854, con el Código de Policía Nacional; el cuarto ensayo lo llevó a cabo el Presidente Rómulo Gallegos en 1948, con la Ley de Organización Provisional del Servicio de Policía y, el último intento (aunque no corresponde al período en estudio) fue del Presidente Hugo Chávez en el año 2008, con la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana. En todos los casos la regulación tuvo pretensiones de estandarizar el ejercicio del poder de policía, aunque nunca puso fin a los poderes descentralizados y por eso termina por definirse, como se ha definido la Constitución en casi toda la era republicana: centro-federal.

[2] La propuesta de policía de 1827 por parte del Libertador como una necesidad de unificar criterios en cuanto a la materia acorde al carácter centralista de la Constitución de 1821 y la creación de una "Alta policía".

Segunda conjetura: la tensión entre el enfoque militarista y la visión civilista de la República se ve claramente reflejada en el desarrollo del concepto del poder de policía.

En su origen, las funciones de policía estuvieron relacionadas con la convivencia y el orden de la ciudad. De hecho, quienes ejercían estas funciones nunca se involucraron en ninguna batalla, levantamientos armados relacionados con la guerra de independencia. El espíritu de la policía estuvo enfocado en prácticas de buen gobierno, pero a partir de 1908 comienza una tradición de orden público y control de manifestaciones que seguirá hasta nuestros días. Es con el General Juan Vicente Gómez que se instaura un nuevo enfoque del Poder de Policía y empieza a desarrollarse un aparato para controlar, contener y neutralizar a los enemigos del proyecto nacional y del gobernante de turno, lo que fue introduciendo en las instituciones que ejercían el poder de policía un sesgo esencialmente autoritario, verticalista y corporativista propio del ámbito militar, así como rasgos militares en la formación, el equipamiento, la organización, los grados y jerarquías, la nominación, buena parte de la doctrina, las tácticas de intervención y los rituales de obediencia-subordinación.

Esa tensión entre lo civil y militar nunca se ha resuelto, se nota en las pugnas entre las corporaciones militares que ven con desprecio las instituciones que ejercen el poder de policía, y éstas que reprochan a aquellas esta actitud prepotente. De hecho, las instituciones policiales nunca desarrollaron prestigio, reconocimiento social, respeto y buena percepción política como sí lo desarrolló la Fuerza Armada. Para cualquier familia venezolana era y sigue siendo un honor que algún miembro de la familia decida ser militar, pero un estigma si opta formar parte de las filas de la policía. Las instituciones encargadas de ejercer el poder de policía siempre estuvieron bajo la sombra de la Fuerza Armada. De hecho, cuerpos policiales de envergadura como la Policía Metropolitana de Caracas, desde su creación en el año 1969, estuvo bajo mandos militares, con la excepción de cuatro años cuya dirección fue asumida por civiles (2000-2004). En su primer período presidencial (1969-1974) el Presidente Rafael Caldera, cansado de tanto "bochinche" en los cuerpos policiales e intentos de levantamiento por reivindicaciones, decidió promulgar un Decreto que ordenara que las policías fueran dirigidas y formadas por Coroneles de la Guardia Nacional. Desde entonces hasta nuestros días, aunque la Constitución del 1999 declara que

la policía es de carácter esencialmente civil, siguen siendo dirigidas mayoritariamente por funcionarios militares, así como las instituciones de formación.

Tercera conjetura: la tensión histórica entre funciones generales y especializadas se ven claramente reflejados en el desarrollo del concepto del poder de policía.

El concepto del *Poder de Policía* tiene su origen en unas funciones que se le otorgan a las autoridades, relacionadas con el orden de la ciudad y el buen gobierno en un régimen político donde no había separación de poderes, por lo que las incipientes estructuras institucionales se encargaban de hacer funciones que hoy día hace el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Se encargaban, tanto de regular la conducta de la sociedad, controlar el registro de habitantes, como practicar aprehensiones o imponer sanciones. En la medida que se fue configurando el Estado moderno-liberal, se fueron separando los poderes y la policía fue dibujándose como un cuerpo colegiado, uniformado, con capacidad para el uso de la fuerza física y, en ese sentido, especializado sus funciones.

No fue sino hasta 1958 cuando se delimitan definitivamente tres tipos de cuerpos de policías: aquella con labores de patrullaje y vigilancia común, aquellas dedicadas a la investigación penal, y las de resguardo a la estabilidad política; sin embargo, ha pervivido un imaginario de plenipotenciariedad, que a pesar de la especialización hace creer a los funcionarios de seguridad que su condición de policía y el portar armas de fuego les permite intervenir en cualquier tipo de eventos. Ahora bien, no fue sino hasta 1948 cuando comienzan las primeras escuelas de policías. En 1981 se funda el Instituto Universitario de la Policía Metropolitana de Caracas, en el año 1983 se abre el Instituto Universitario para la Policía de Investigación Penal, y en el año 2011 se crea la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, cuyos propósitos son la unificación de la formación profesional de todos los órganos de seguridad y la especialización en cualquiera de las ramas del poder de policía, integrando los institutos universitarios mencionados. De modo que, aunque se digan especializadas, siguen siendo órganos generales con precaria formación en sus áreas de competencias.

***Periodización***

Yo dejé que los datos, la densidad legislativa, los cambios de carácter sustantivo y la caracterización general y específica fueran los que me señalaran y marcaran los hitos y la direccionalidad en la periodización histórica. Así pues, decidí tres grandes períodos con cierta segmentación interna: 1810-1870, período en el que la noción europea, venida desde el siglo XVII, de policía como "buen gobierno" es la preponderante; 1870-1958, período en el que la Prefecturización de la Policía se acentúa como forma política y se funda la institucionalidad, dando preponderancia a la policía como garante del orden público y auxilio al sistema judicial; 1959-1999, período en el que se avanza a la especialización del servicio y es el fin de la prefecturización del poder de policía.

Esta dimensión metodológica nos obliga, en consecuencia, a utilizar una amplia visión temporal y conceptual. Partimos de las raíces coloniales, nos detenemos en las primeras formulaciones de Estado durante la Guerra de Independencia y período de la Gran Colombia para abordar el precario siglo XIX, dando seguimiento a los distintos puntos de inflexión que este período implica en el proceso ya sostenido -aunque con sobresaltos, avances y retrocesos- de formación del Estado liberal, para entrar posteriormente en el proceso tardío, casi a mediados del siglo XX, en el cual la modernización política de ese frágil Estado liberal decimonónico entra en una fase de maduración institucional (siglo XX) que atenúa -más no elimina- distorsiones como el caudillismo, restricción de libertades y, en general, todas aquellas herencias de crisis anteriores que solapaban y mediatizaban a las estructuras formales y praxis política de carácter liberal. Un siglo XX, cuya última mitad, a pesar de todos los avances alcanzados, no logra estabilizar un modelo de Estado y, por tanto, los modelos institucionales formulados en su estructura, tampoco logran la maduración necesaria para mantenerse en el tiempo y consolidarse en una práctica eficiente.

La tesis está organizada en tres capítulos a saber:

## El PRIMER CAPITULO

### *Período: Desde la Colonia hasta 1870*

### *El Poder de Policía: El Buen Gobierno*

Desde finales de siglo XVII hasta comienzos del XIX, ya se hablaba de la ciencia de policía y se concebía como un conjunto de saberes específicos expresados en una suerte de tratados, destinados a exponer las formas para lograr un gobierno lo más eficaz posible, y se describía como un conocimiento centrado en la manera calificada de ejercer el poder (Fraile, 1993). En estos tratados se contemplaban todos los aspectos relacionados con el funcionamiento de una gran ciudad: orden público, abastecimiento, problemas higiénicos, ornato, infraestructura, las manifestaciones religiosas, los asuntos de convivencia, la organización de los mercados, moral y buenas costumbres además de un sinfín de temas relacionados con la organización urbana y la administración pública. Una referencia significativa de estos tratados fue el *Traité de la Police* de Nicolas Delamare (1639-1723), quien fuera comisario y luego procurador del Rey en el Chalet a quien le correspondió realizar investigaciones de posible malversación de fondos en la construcción de Versalles. Delamare escribió tratados de Policía con los siguientes contenidos: la religión, las costumbres, la salud, los víveres, la vialidad, la tranquilidad pública, las artes y las ciencias liberales, el comercio y aspectos que de él dependen, las manufacturas y artes mecánicas, los obreros y servidores domésticos, la pobreza, entre otros temas que eran de vital importancia para la organización social en general. La propuesta del francés estaba dirigida a concentrar, simplificar y centralizar los aparatos de la administración para ser más eficientes, y por eso las instancias de policía tenían múltiples y concentradas funciones, lo que fue mermando con la configuración del Estado burgués especializado, que fragmentó todas las tareas en instancias diferentes y el término policía fue reduciéndose a los asuntos relacionados con la vigilancia y el control de la población.

Así pues, se llamó “POLICÍA” a una forma de comunidad o asociación regida por una autoridad pública. También se denominó “POLICÍA” al conjunto de acciones que van a regir las comunidades bajo la autoridad pública, y un tercer sentido de “POLICÍA” que no

es más que el resultado positivo de un buen gobierno. A partir de mediados del siglo XVII, el término dará un giro y se comenzará a referir al conjunto de los medios a través de los cuales se puede incrementar la fuerza del Estado para ejercer control social. Esto tan ambiguo es de incumbencia del *Poder de Policía,* por lo que definir las organizaciones y delimitar sus funciones fueron las tareas más complejas en la formulación institucional.

En 70 años de República (1800-1870) tuvimos en Venezuela 7 constituciones y 10 presidentes, lo que hizo de las definiciones del poder de policía una tarea muy vapuleada por los cambios en el enfoque de la fundación de la República. Las Constituciones configuraron una manera de organizar el territorio y el ejercicio de los mandos políticos que se expresó en el modelo del *Poder de Policía.*

La Constitución de 1811 declaraba el federalismo como principio, se señalaron y dividieron tres grandes poderes, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; siendo el primero de éstos el de mayor alcance y poder de decisión sobre todas las provincias de la Confederación, por lo que en el Congreso debía existir un servicio de policía para resguardar y garantizar el decoro mientras sesionaban ambas cámaras. Por cierto, éste ha sido el único servicio de policía que no ha variado en dos siglos y ha existido como figura en todas las Constituciones del país. Debido a los acontecimientos que se desarrollaron durante el año 1812, la aplicación de esta Carta Magna sólo quedó en el ideario de los precursores de la independencia. En 1819 ya se había liberado buena parte del territorio de Venezuela. Angostura, base del Cuartel General de los patriotas, sirve de escenario para un Congreso que dará forma al Estado venezolano. En diciembre de ese mismo año, se proclamó la necesidad de unión de Venezuela y la Nueva Granada, dando paso a la Ley Fundamental de Colombia, que, en un próximo congreso, dictaría una nueva Carta Magna para la fundación de un Estado supranacional. La Constitución de Cúcuta, también definió tres poderes, dándole mayor peso e importancia al Poder Legislativo, además de máxima y final autoridad al Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1830 - que tendrá vigencia hasta 1857 - tenía carácter centro-federal, ya que algunas competencias fueron delegadas a los municipios y cantones, pero el Estado Nacional se reservó una buena parte de acciones para legislar, recaudar y distribuir

los ingresos provenientes de las exportaciones agrícolas y ganaderas. La clase oligárquico-conservadora, como la nominan varios historiadores venezolanos, se esmeró por dejar instituciones más o menos permanentes, y su preocupación estaba centrada en consolidar políticas dirigidas a fortalecer la Nación. Para ello las tres principales Secretarías, la de Relaciones Interiores, Justicia y Policía, Relaciones Exteriores y Hacienda, contaban con los hombres de más probada y confiable reputación de entonces.

Estas definiciones político territoriales, más los decretos de facto del General Páez, en el marco de un país convulsionado con levantamientos y revueltas permanentes, fueron las bases jurídico-administrativo que dieron origen al poder de Policía en la República. Por eso es que vemos tantas figuras de distinta índole en tan poco tiempo que no llegaron a consolidarse y, por el contrario, dejaron sembrada una suerte de impronta de inestabilidad sostenida.

Al frente del país en estos 70 años estuvieron 10 Presidentes. En estos 70 años, el Libertador Simón Bolívar gobernó 13 años (1812-1813, 1819-1830), El General José Antonio Páez 12 años en períodos diferentes (1830-1834, 1839-1843, 1861-1863) y los Monagas 15 años en períodos diferentes (1847-1851, 1855-1858, 1851-1855). Sin duda, el *Poder de Policía* se fue haciendo de acuerdo a la estructuración del territorio y la configuración del Estado en sus diferentes niveles político territoriales, definido por los presidentes de turno en las diferentes constituciones y demás legislación nacional que tuvieron la impronta propia de los acontecimientos. Por eso es muy importante recordar que entre 1810 y 1868 Venezuela vivió la Guerra de Independencia (1812-1819), la Guerra Federal (1859-1863) y la Guerra Azul (1868) que, no solo hizo inaplicable los textos constitucionales, sino que además determinó las figuras del poder de policía en sus múltiples variantes.

Por su parte, la prohibición de la comercialización de los esclavos (1823) y la propia abolición de la esclavitud (1854) generó vulnerabilidad para los criollos, dueños de haciendas concebidas como una unidad de producción fundamental en la economía y desarrollo de las clases emergentes, que requerían de protección especial y, en ese sentido, la Ordenanza de los Llanos, los Bandos del Buen Gobierno se convirtieron en normas que,

por una parte, disimularon el trabajo forzado para obligar a los pardos a trabajar para los criollos y, por la otra, generó normas e instituciones para proteger las propiedades y para disciplinar y controlar a la población[3]. El problema básico era el control del territorio en medio de un ambiente donde no había claridad en los niveles de decisión, por eso se describe como un período de indefiniciones y transitoriedad caracterizado por luchas de reivindicaciones sociales, ocupación militar, levantamientos y enfrentamientos.

Al menos 29 instituciones ejercieron el *Poder de Policía* en este período: Tribunal de Policía (1810), Celadores de Policía (1811), Guardia Nacional (1811), Alta Policía y Baja Policía (1815), Inspectores de Policía y Ministros de Policía (1814), Junta de Policía Parroquial (1825), Milicia Nacional (1826), Policía de Aseo, de Ornato, de Salubridad, de Seguridad, de los Llanos (1827), Tribunal de Alta Policía (1828), Rondas de Policía (1828), Jefes Generales de Policía, Comisarios, Inspectores, Prefectos (1828), Guardia Municipal (1834), Policía Urbana y Policía Rural (1834), Serenos del alumbrado público (1837), Rondas Volantes de Policía (1841), Ministros a Caballo y Alguaciles (1842), Policía Judicial (1845), Policía de los Llanos (1845), Administrativa (1854), Policía Municipal Urbana y Municipal Rural (1854).

En este largo período el *Poder de Policía* es más o menos homogéneo. Las funciones giraban alrededor de tres básicamente:

- ✓ **Las vinculadas con vigilancia y control:** rondas de vigilancia; ordenamiento de la ciudad; salubridad y ornato; control de construcciones civiles; conservación del empedrado; supervisión de las boticas; cuidar que no estuvieran contaminadas las aguas y que no se obstruyan los canales; registro de cadáveres; conceder permiso para mausoleos y exhumaciones; control de los mercados públicos; que las pesas no estén alteradas; que no se vendieran víveres en mal estado; prohibir quema de

[3] Desde esta época se confundieron los código de policía, en el que se supone se debía regular la actuación de los órganos dedicados a ejercer el poder de policía, con los códigos de conducta ciudadana. Fue un instrumento legal que prevaleció hasta finales del siglo XX cuando el Tribunal Supremo de Justicia comenzó por declarar su nulidad para controlar el *Poder de Policía.*

basura; que no se acumulara en lugares de residencia; que los vehículos estuvieran identificados; transitaran por las rutas marcadas y que por las noches mantuvieran las luces encendidas; control de manumisos, de los jornaleros; cuidar que los animales estuvieran marcados legalmente, nombrar peritos para la revisión del marcaje; cuidar que no se quemaran los montes; mediar entre los vecinos que usasen el mismo río o fuente de agua; no permitir que se abrieran hoyos en las calles; impedir que se corriera a caballo en los caminos; no permitir que estuvieran perros sueltos que pudieran atacar la seguridad personal; cuidar que cada vecino hiciera barrer el frente de su casa; impedir que se arrojara a la calle aguas inmundas, impedir que se llevaran bestias a beber agua en las fuentes públicas, atender a los enfermos del mal de lázaro, evitar las inundaciones y los derrumbes, verificar que no maltraten a las bestias, dirimir cualquier controversia sobre los tipos de sabanas, protección contra los malhechores, vagos y maleantes, prohibición de disparar armas de fuego, fuegos artificiales; impedir los discursos que inciten a la violencia.

- ✓ **Las vinculadas con investigación y sanciones:** Investigar y descubrir las tramas; maquinaciones y conciertos en contra de la seguridad; descubrir las traiciones; espionaje y los delitos; sustanciar las demandas; recoger los testimonios; permitir la apelación; permitir el peritaje en caso de que fuere necesario; custodia de cárceles.

- ✓ **Las vinculadas con aprehensión, multas:** aprehender a los esclavos sin permisos; los vagos y maleantes; los vendedores fraudulentos y los ebrios; obligar el cumplimiento del contrato de los peones; destruir las rochelas; corrección de conductas desviadas; defender el honor y los bienes de las personas; decomisar los impresos que inciten a la violencia; someter a cuarentena los buques que vinieran de puertos donde hubiese enfermedades; reconocimiento de los cadáveres; impedir el ejercicio ilegal de la medicina; imponer multas a las personas que andan disfrazadas; a quienes empeñan, compran y venden esclavos sin la licencia correspondiente, así como a los que estuvieran armados.

La Corona había dejado instalado un sistema de poderes autónomos provinciales y citadinos, que hizo mucho más complejo el camino de la independencia y la configuración

del *Poder de Policía* de manera homogénea y con criterios nacionales; sin embargo, él tenía el propósito principal de vigilancia de la población y la preservación sobre las propiedades. En sentido, se fueron generando estrategias de control que se mantienen hasta nuestros días: el patrullaje a pie o rondas volantes, las redes primarias de información o informantes claves para detectar a los bandidos, la prohibición de exhibición y portes de armas de fuego, la sectorización para un patrullaje próximo. A lo largo de la historia lo que varió fue la organización de este poder alrededor de cuerpos orgánicos de diferente naturaleza del que nos ocupamos en este inédito trabajo de carácter histórico.

El *Poder de Policía* nace en el marco de la discusión sobre el modelo de Estado Liberal que, por cierto, ensayaba adaptarse a las circunstancias posteriores a la independencia y su propósito principal era organizar la sociedad y garantizar el ejercicio de las libertades, lo que orientó, de alguna manera, el *Poder de Policía*. También nace en medio de la puja entre quienes creían en un Estado federal y los que apostaba por un modelo centralista. Era muy evidente que al caudillismo regional no le interesaba la constitución de un Estado Nación; de hecho, en esta época hubo tres fallidos intentos, aupados por la Diputación Provincial de Caracas (1827, 1828, 1845), para aprobar una ley que unificara criterios y estandarizara los asuntos policiales.

En esta época se habla de la "Alta Policía" dedicada a tareas complejas como el control del orden público, la persecución, aprehensión y castigo de malhechores, la vigilancia del ocioso e impedimento de circulación de vagos, la vigilancia sobre los contenidos de la enseñanza por fidelidad al Rey. En cambio, la "Baja Policía" se dedicaba a los asuntos de mediana y baja complejidad, relacionados con el "Buen Gobierno": el control de la población, el orden de la ciudad, cuido del ornato, la salubridad, el aseo, arquitectura civil, control de los mataderos, mercados, el alumbrado y las formas de convivencia social para favorecer "civilidad", preservar el orden público y el ejercicio de las libertades, proteger las propiedades y la seguridad individual. Todos principios del Estado Liberal.

Los jefes políticos tenían facultades para el ordenamiento de la ciudad, sancionar y cobrar las multas, así como la facultad para castigar y corregir las conductas desviadas y ser

auxiliares al sistema de justicia, a través de la aprehensión de los malhechores. Esta capacidad plenipotenciaria del *Poder de Policía* (que en esta época no la ejercía un órgano policial como lo conocemos hoy, sino la administración político territorial) se prorrogó por mucho tiempo y, aunque en la norma se fue delimitando el trabajo de la policía ya como órgano, quedó en el imaginario esta tentadora posibilidad de plenipotenciariedad que da un cheque en blanco para la actuación discrecional en el ejercicio de control sobre la población.

El proceso de configuración del sistema policial venezolano durante el lapso que abarca desde finales del siglo XVIII hasta 1870, es un proceso de transición hacia la modernidad, que está caracterizado por los intentos de institucionalizar la policía - lo cual no se logra a cabalidad - en un contexto de realidad socio política discrónica, contradictoria, que deriva en políticas policiales de proveniencia dual (desde posiciones de poder central y poder local), que impiden la definición homogénea y coherente (a nivel nacional) de los objetivos, metas, funciones y cuerpos policiales. Esos objetivos, metas, funciones y cuerpos, en ocasiones están descentralizados, cercanos a la ciudadanía, y en otras están centralizados en los niveles más altos del poder estatal y mediados por acciones militares. Ha sido una historia que ha paseado por fuertes tensiones que prevalecen hasta nuestros días.

El estudio de este largo período nos hace pensar que las raíces del *Poder de Policía* vienen de la estructura del poder colonial y que su conceptualización posee rasgos feudales. Nos referimos al modelo policial derivado del poder local de los cabildos y de la clara separación que en América tuvieron estos poderes municipales con respecto al Estado colonial. Así en el Estado absoluto (colonial), el modelo de policía está referido al "buen gobierno" o administración interior de la población, ciudad o villa.

Durante el proceso de independencia y la Gran Colombia se empieza a formular el Estado liberal venezolano, pero manteniendo el concepto de policía, con la diferencia que en el Estado republicano los derechos ciudadanos ponen límites al poder público. El contraste entre el Estado absolutista y el Estado de Derecho estriba que en el primero el monarca asume el bienestar y felicidad de sus súbditos, cuenta entonces con una

administración pública organizadora del Estado, que a través de la policía administra la sociedad para bienestar de sus súbditos y en el Estado de Derecho el campo de acción de la policía se limita a garantizar el orden y la seguridad pública, además de frenar los excesos de esos derechos.

Para sustentar esta primera idea, nos basamos fundamentalmente en algunas legislaciones coloniales que organizan la administración de la provincia y concilia tanto el poder de los municipios en materia de policía, así como el control necesario de las autoridades impuestas por el Rey.

Luego, durante la guerra de Independencia (1811-1821) y el periodo de la Gran Colombia (1821-1830), se mantienen algunos de los rasgos coloniales, pero con una tendencia hacia la necesaria centralización producto de los esfuerzos por establecer el Estado centro federal, concebido por Simón Bolívar. Esta tendencia sobrevive desde la creación de la República (1830) y se proyecta hasta 1870, año en el que se inicia una nueva etapa de avance en la estabilización del modelo de Estado liberal, con el Guzmanato. Quizás lo más destacado de este período son los códigos de policía y reglamentos que ensayan unificar criterios en medio de la dispersión reglamentaria, asunto que muestra la tensión entre los poderes locales y el gobierno nacional. En el propio estudio de la historia policial venezolana puede evidenciarse la adaptación crítica del "Proyecto Liberal", comprendido entre las primeras décadas del siglo XVIII hasta 1870, durante las profundas transformaciones acaecidas en el contexto del mundo capitalista del Atlántico euro-americano-africano.

Más temprano que tarde, me di cuenta que esta noción se fue haciendo a imagen y semejanza, en principio, de las ideas de policía europea del siglo XVII cuyo propósito básico estaba vinculado con el buen gobierno y que, de manera progresiva, fue girando con las ideas del liberalismo y la separación de poderes propios de las Repúblicas, para dar paso a lo que hoy entendemos como policía: una agencia de control formal y producción de obediencias mediante el uso de la fuerza. La policía francesa nació con una vocación totalitaria en tanto que era el brazo armado del gobernante quien buscaba asegurar la hegemonía de París sobre el territorio francés. La amplitud de su mandato se confundía con

la extensión del propio Estado. En una sola policía estaban todas las misiones: servicio secreto, policía de frontera, servicio contra espionaje, fuerza de defensa interna, policía judicial, de investigación y de tránsito. Esta policía nació para la protección del Estado. Por su parte, la Policía Británica nació con el propósito de garantizar el orden público, cumplir y hacer cumplir la ley, y mantener la tranquilidad de la ciudad. Una fuerza que no podía violar la privacidad de los súbditos, ni intervenir en las luchas políticas, ni cuestionar las conquistas de los derechos civiles. Una organización con una administración centralizada, pero con autonomías regionales al servicio del súbdito y del parlamento, pero no del Estado. Esta policía nació desarmada por consenso social y se destinó a la aplicación de medidas disuasivas, en lugar del uso de la fuerza física y por eso se define como un modelo de proximidad. Ambos modelos, contradictorios entre sí, fueron marcando el diseño de nuestra institucionalidad que nunca terminó de definirse, y hasta nuestros tiempos conserva tensiones propias de estos modelos foráneos, que lo único que los acerca es el ideario de la modernidad y los principios del Estado Liberal.

## SEGUNDO CAPITULO

### *Período: Desde 1870 hasta 1958*

### *El Poder de Policía: Orden Público y Seguridad Interna*

La segunda parte de este trabajo está contenida entre 1870 y 1958, extensa etapa histórica que puede dividirse en tres sub-períodos. El primero, que va desde el Guzmanato (1870) hasta finales de ese siglo signado por una profunda inestabilidad política. El segundo, abarca el llamado andinato, que con el inicio del siglo XX y la toma del poder por Cipriano Castro (1899-1908), se extiende hasta finales de la larga dictadura Gomecista (1908-1935). Un último sub-período se proyecta desde Isaías Medina Angarita (1941-1945), hasta el final de la dictadura de Pérez Jiménez (1950-1958).

En este largo período de 1870 a 1958, la República tuvo 16 constituciones diferentes. Es un período complejo en el que finalmente se logra integrar la República y en el que tuvimos 14 Presidentes y 5 juntas de gobierno por procesos transitorios, producto de cambios, revoluciones propias de la inestabilidad: La junta revolucionaria de Gobierno (1945-1948), la junta Militar de Gobierno (1948-1950), la junta de Gobierno (1958) y la

junta de Gobierno (1958-1959). Es importante destacar que en este período gobernó Antonio Guzmán Blanco durante 17 años (en tres períodos diferentes), el General Juan Vicente Gómez, durante 27 años consecutivo, y Marcos Pérez Jiménez durante 6 años en una de las dictaduras más crueles que hayamos padecido.

Las guerras de este período también influyeron de manera categórica en la construcción del concepto de seguridad y de policía: La Revolución de abril (1870), Revolución legalista (1892), Revolución Liberal Restauradora (1899), Revolución Libertadora (1901-1903). Así como enfrentamientos menores: La Revolución de Coro (1874-1875), Revolución reivindicadora (1878-1879), Revolución de Queipa (1898); fueron parte de las pugnas por el poder.

A partir de 1870, con el arribo de Antonio Guzmán Blanco al poder, la centralización policial cobraría nueva fuerza a favor de lo que categorizamos como "prefecturización", y la concepción de la policía entendida como Buen Gobierno (que perseguía la felicidad de los vecinos) comenzará a decaer, para dar paso a una institución estrictamente relacionada con la seguridad y el orden público. El 27 de abril de 1870 entra triunfante a Caracas Guzmán Blanco, y proclamando la Constitución del 64, retoma el proyecto de la Federación. Entre sus primeras medidas está la de dotar al país de cuerpos institucionales más o menos permanentes; se dicta el Decreto de Instrucción Gratuita y Obligatoria; se dicta la creación del Instituto de Bellas Artes; en 1871 se crea el Ministerio de Obras Públicas; en 1872 se crea la dirección de estadística adscrita al Ministerio de Fomento; se desarrolla un monopolio de la administración de los recursos provenientes de la actividad minera; entre otras medidas que debilitaron el sistema caudillista.

Se reorganiza el Distrito Federal, cuyo régimen político administrativo ratificó durante 114 años consecutivos, que la seguridad dependía de gobernadores, prefectos, jefes parroquiales y jefes civiles más adelante. Así quedó claramente establecido en las diferentes reformas legislativas: 1872, 1879, 1887, 1893, 1894, 1901, 1909, 1910, 1914, 1915, 1927, 1937 y 1986. Esto fue un reflejo de la tradición constitucional a lo largo de toda la historia política venezolana, de preservar los temas vinculados a la seguridad, el orden público y la policía al régimen municipal y estadal, hasta la creación de cuerpos

nacionales dependientes directamente del Presidente de la República, con vocación del resguardo interno y la soberanía nacional.

El segundo sub-período, está caracterizado por dos visiones que parecieran implicar un retroceso del modelo policial y de seguridad ciudadana, porque se aprovechó la figura de los jefes civiles para implementar "La Sagrada", una suerte de policía política que perseguía y reprimía a los adversos para garantizar estabilidad política en las regiones. Sin embargo, fue un período en que se avanzó en términos de consolidación del Estado liberal, atenuación del caudillismo y la creación y modernización de algunas instituciones. El Ejército, en principio, y luego otros cuerpos de las Fuerzas Armadas como la Guardia Nacional, fueron la invención de los Generales Castro, Gómez y Contreras para formalizar la hegemonía militar del poder central y acabar con los caudillos regionales. El General Cipriano Castro ordenó, mediante decreto, la entrega de todas las armas en manos de los habitantes y ejércitos privados que debilitaban el poder central. El Ejército, aunque no era un cuerpo profesional, fue un instrumento eficaz 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 mencionado anteriormente); sirvieron de apoyo del recién instaurado poder central, además de la creación del situado, la nacionalización de los tributos e ingresos de modo que desaparecieran la renta propia de los estados. Concentrada la fuerza armada, los recursos fiscales pero además la centralización de la luz, el teléfono, abastecimiento de agua, recolección de aguas servidas, la basura e incluso la justicia, la historia del federalismo comenzó a cambiar; sin embargo en los temas policiales, en contra vía del resto de los servicios, se mantuvo una política desconcentrada e incluso cada estado fue aprobando su propio código de policía, como lo venían haciendo desde la fundación de la República, y muy especialmente después del año 1989, cuando se reforma la Ley del Régimen Municipal, se decide que los cargos de gobernadores y alcaldes son de elección popular y se le otorgan facultades sobre algunos servicios, entre ellos, el de policía como había sido la tradición desde la fundación de la República.

El Gobierno del General Cipriano Castro intentó consolidar las bases de un Estado fuerte. Será la primera vez en la historia militar de Venezuela cuando se compren al

extranjero más de un millón de fusiles y uniformes con la idea de conformar un ejército de alcance nacional. Esta idea de un cuerpo fuertemente armado y bajo las órdenes del Presidente de la República, cristalizaría durante el gobierno del General Juan Vicente Gómez cuando en 1911 se funda la primera academia militar. La mayoría de los historiadores y políticos coinciden en que fue Gómez quien condujo a Venezuela hacia la era moderna y permitió el desarrollo de la industria petrolera. Con el General Gómez queda eliminado el caudillismo, pero persiste la necesidad de lograr un mayor y más intenso control de personas con fines primordialmente políticos. La información recaudada por los agentes de "La Sagrada", permitía una vigilancia más amplia a través de la cual era posible detectar y reprimir a los enemigos políticos que pudieran amenazar con alterar el orden. Es así como Gómez logró gobernar durante 27 años, decretando leyes para intimidar y reprimir insurgentes y prevenir posibles alteraciones del orden público. No fue sino hasta después de su muerte (1935), cuando fueron proclamadas algunas libertades.

Una primera etapa del tercer sub-período hace referencia a los acontecimientos después de la muerte del General Gómez. Tras su muerte, muchos de los jóvenes que participaron en la insurrección fallida del 07 de abril de 1928, comienzan a retornar al país, se forman y consolidan los primeros partidos políticos democráticos y comienza el gran debate político acerca de las cosas que quedan por hacer y las que no se hicieron durante los 27 años de gobierno de facto. El General Eleazar López Contreras (1936-1941), quien fungía como Ministro de Guerra y Marina del Gomecismo, asume el poder para completar el período anterior y el Programa de febrero de 1936 será el plan que intentará poner en práctica la mayor cantidad de peticiones y demandas de todos los sectores de la sociedad. Las diferentes organizaciones políticas propondrán y propagarán las ideas y alternativas al gobierno de López. Después de la muerte de Gómez desaparece "La Sagrada", los cuerpos policiales de algunos estados y del Distrito Federal se abocaron al resguardo del orden público. Para ello se crearon oficinas político-sociales, que realizaban labores de policía secreta y de investigaciones, para detectar y reprimir militantes de la izquierda política, pero no existía en ellos una organización para combatir las nuevas fuerzas políticas, ni una formación doctrinaria para darle contenido y justificación a sus actividades. Por eso, la institucionalización, profesionalización y centralización de la función policial era necesaria

para salvaguardar el orden público nacional y, en ese sentido, el General López Contreras funda los primeros programas de formación policial. El tránsito de la larga dictadura a la apertura y flexibilización requería de un control policial centralizado, y es así como en 1937 se decreta la creación del Servicio Nacional de Seguridad de carácter cívico-militar, que comprendía la Guardia Nacional y el Cuerpo de Investigación.

La elección del General Isaías Medina Angarita (1941-1945) permite la modernización y el fortalecimiento de la Policía Municipal de Caracas como expresión de este avance, lo que impacta positivamente entre la separación de los conceptos de seguridad de Estado y seguridad ciudadana. El período de Medina terminó con un golpe de Estado promovido por uno de los partidos políticos como Acción Democrática, aprovechando el descontento dentro de las Fuerzas Armadas. Piden la renuncia del Presidente, quien sin mayores objeciones renuncia al cargo, dejando a la junta cívico-militar, presidida por Rómulo Betancourt; organizar unas nuevas elecciones, y convocar a una Asamblea Nacional. La experiencia del conocido trienio adeco (1945-1948) duraría poco, las fuerzas armadas organizaban otro golpe de Estado, esta vez el Mayor Marcos Pérez Jiménez, encabeza el movimiento armado en contra del gobierno en el que él mismo y los militares habían tenido un papel protagónico en 1945.

La segunda etapa del tercer sub-período hace referencia a la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez y al Cuerpo de Seguridad Nacional, encargado de perseguir y confinar a los disidentes políticos en un único campo de concentración que tuvo el país en Guasina, ubicada en el Delta del Orinoco. Es conocido por los múltiples métodos de tortura y desaparición forzada que en muchos casos no se han condenado aún, más allá de las 20 sentencias dictadas en contra de 23 de sus funcionarios, por lesiones y cómplices de homicidios. Se intervinieron varios medios de comunicación, especialmente los escritos; y se intervino la Universidad Central de Venezuela con el fin de eliminar toda disidencia de las filas intelectuales y académicas que pusieran en peligro el régimen.

Un dato histórico de mucha relevancia es la creación, en este período, del documento de identidad o cédula y la Ley de Vagos y Maleantes (1937), para el ejercicio de controles más complejos y rigurosos que fueron marcando las funciones y, por tanto, el

concepto de Policía. Cabe destacar, sin embargo, que esta figura de *vagos y maleantes* recorrió la historia policial desde comienzos de la República. Según la Ley, los vagos eran las personas con las siguientes características: las que no tuvieran haciendas, ni rentas; y no supieran dónde residen; quienes su empleo estuviera en las casas de juego; las personas que pidieran limosna de puerta en puerta; los hijos mal inclinado que no respetaran a sus padres y se dedican a hacer escándalos por malas costumbres; los que tuvieran una conducta manifiestamente relajada, y estuvieran distraídos en tabernas, en juegos y casas de prostitución, las personas que teniendo oficio no lo ejercitara; las desocupadas y ociosas; los muchachos forasteros, prófugos y sin destino; los que andan de pueblo en pueblo vendiendo mercancía, las personas que con pretexto de estudio viven sin sujeción a sus superiores, sin cumplir las obligaciones escolares y entregados a la ociosidad.

Las funciones de perseguir, evitar la presencia de vagos, maleantes y malhechores, así como su aprehensión fue otorgada a la Alta Policía (1815), a los Diputados, Inspectores y Ministros de Policía (1824), Empleados de Policía (1834), Rondas volantes (1837), Guardia Municipal (1838), Guardia Nacional de Policía (1841), Comisarios de Policía (1844), Comisarios de Policía (1844), Servicio de Policía en los Cantones (1850), Policía urbana (1871), Policía del Distrito Federal (1872), Servicio Nacional de Seguridad (1940), Dirección General de Policía - DIGEPOL (1960). Pero, además, apareció esta función y obligación en el Código de Policía (1854), y finalmente se dicta una ley (1937) que luego tuvo un par de reformas para ampliar y endurecer las penas, de modo que fue de obligatorio cumplimiento para todos los cuerpos de seguridad en todo el territorio nacional.

Se crearon 3 colonias de régimen de trabajo para los calificados como vagos y maleantes: La Colonia de las islas del Burro y Otama, la colonia de San Carlos y la Colonia del Dorado, al sur del país. Esta figura subsistió hasta el año 1997 que fue derogada y catalogada como inconstitucional por el Tribunal Supremo de Justicia.

Al menos 34 figuras policiales preponderantes tenemos registradas en este período: Policía Urbana, Policía Rural (1871), Empleados de Policía (1872), el Servicio de Policía Caraqueño (1872), Comisarios de Policías (1874), Celadores Urbanos (1875), Cuerpo de Policía del Distrito Federal (1876), Rondas de Policías (1884), Policía de Salubridad

(1885), Cuerpo de Caballería para el Distrito Federal (1889), Policía Nacional de Frontera (1890), Inspector de Orden Público en el Ferrocarril (1890), Cuerpo del Distrito de Barima y Pomarón (1890), Cuerpo de Policía del Esequibo Cuyuní (1890), Policías de diversos territorios del país (1890- 1891), Policía del Territorio Federal Yurury (1890), Policía de Juegos de Envite y Azar (1894), Guardia Civil del Distrito Federal (1897), Policía del Territorio Federal Margarita (1900), Cuerpo de Policía del Departamento del Estado Vargas (1901), Cuerpo de Policía del Departamento de Libertador (1905), Policía de la Parroquia de los Teques (1905), Cuerpo de Policía de Petare (1907), Guardia Civil Montada (1907), Cuerpo de Policía Especial de la Guaira (1908), Policía Sanitaria Veterinaria (1908), Policía Sanitaria Marítima (1909), Comisarías Nacionales (1911), Comisarías de Delta Amacuro y Amazonas (1914), Fiscales de Tránsito (1926), Policías de las Leproserías (1936), Servicio de Seguridad Nacional (1937-38), Policía del Estado Zulia (1937), Cuerpo de Investigación Nacional (1947), Cuerpo Técnico de Policía Judicial (1958).

En este largo período el *Poder de Policía* ya no es tan homogéneo, y en una primera etapa tiene mucha similitud con el período anterior, pero en una segunda etapa comienza a especializarse: una policía para el orden de la ciudad, que deriva luego en el enfoque de orden público; una policía para la investigación penal; y una policía para la estabilidad política. Las dos últimas de carácter nacional y la primera siempre dependiendo de los poderes prefecturales, nombrados por las autoridades políticas locales que, a su vez, eran nombradas por el Presidente de la República.

La policía para el orden de la ciudad tenía las siguientes competencias:

- ✓ **Arquitectura Civil**: control de construcción de edificios, numeración y nominación de calles y casas, medidas de calles y aceras.

- ✓ **Salubridad Pública:** vigilancia y visitas de boticas, prohibición de vender drogas medicinales en otros sitios que no fuesen boticas permisadas, impedir que niños afectados de males contagiosos asistieran a las escuelas.

- ✓ **Cementerios:** registrar los entierros y exhumaciones, impedir el entierro de animales en el lugar, impedir la exhumación de cadáveres.

- ✓ **Mercados Públicos**: orden y aseo del mercado; aferación de pesos y medidas, prohibir la venta de frutas y demás objetos en las aceras de las calles públicas.

- ✓ **Hospitales**: localización de hospitales, actuación en caso de epidemias, inspección y cuidado del orden interno, asistencia médica, higiene, tratamiento de cadáveres.

- ✓ **Albañales y cloacas**: impedir echar aguas inmundas, basura, horruras o animales muertos a las calles.

- ✓ **Basureros**: prohibir quemar basuras y demás materias combustibles dentro de poblado, obligar a los vecinos a hacer barrer los frentes de sus casas.

- ✓ **Industrias**: prohibir establecer dentro de poblados industrias que produjeran gases nocivos, prohibir verter contaminantes en ríos y fuentes públicas.

- ✓ **Matanzas**: establecimiento y disposición de lugares de matanza de ganado, horario de matanza, prohibir matar ganado enfermo para el consumo.

- ✓ **Jornaleros y sirvientes**: hacer cumplir con sus compromisos una vez que se les pagara por ello, so pena de ser considerados vagos y tratados como tales, prohibir encontrase en calles, caminos, fondas o pulperías en los días de trabajo.

- ✓ **Tránsito por los caminos**: reglamentación del comportamiento de coches, carros o bestias en caminos, de día y de noche.

- ✓ **Cría y ceba de ganados, bestias y otros animales en los lugares agrícolas:** prohibir en lugares de labranza tener ganado de cría y ceba a aquellos que no tuvieran terrenos cercados, propios o arrendados.

- ✓ **Quema de rosas y sabanas**: reglamentación de la forma en que debía realizarse.

- ✓ **Desechos y estacadas de ríos**: anuencia y conformidad de los vecinos con el delineado; peritos y mediación de éstos en los delineados.

- ✓ **Compradores fraudulentos de frutos**: prohibir comprar frutos en las haciendas o sus inmediaciones a personas que no fuesen los hacendados o vendedores por ellos

asignados; prohibir el tránsito por dentro de las haciendas sin permiso expreso de sus dueños.

- ✓ **Empadronamiento de hierros**: obligar el empadronar hierros, expedición de certificados de empadronamiento que dieran fe de la propiedad de los animales herrados. **Caminos trasversales**: apertura, conservación y mejoras de caminos trasversales con la contribución de los vecinos varones mayores de 18 años y menores de 50.

- ✓ **Seguridad pública**: prohibir: llevar armas dentro de poblado; disparar cámaras, armas de fuego y quemar fuegos artificiales, colocar pasquines y proferir motes ofensivos con que se ridiculizaran o maltrataran personas, vender o distribuir estampas o escritos que ofendieran la moral pública, escandalizar el vecindario con pleitos, algazaras, gritos y otros ruidos que perturbaran la tranquilidad pública; practicar o promover juegos de envite y azar, dañar a propósito obras de utilidad común.

La policía para la investigación se fue definiendo al término de este período: investigar todo conato de perturbación del orden público, intervenir en la averiguación de hechos delictivos, cooperar con el Poder Judicial en el descubrimiento y captura de delincuentes, instruir sumarios, cooperar en la persecución de los delincuentes internacionales y canjear información con las autoridades policiales del exterior, esclarecer los delitos contra las personas así como el acopio de pruebas y otros testimonios necesarios a la instrucción sumarial, investigar el tráfico y uso de drogas y estupefacientes, realizar informes periciales sobre el reconocimiento de armas, prendas de vestir, exámenes de manchas de sangre, experticias grafométricas, de balística, practicar inspecciones oculares, redactar prontuarios, monodactilares.

Es muy evidente que este período estuvo marcado por un ejercicio de especialización de la policía, centralización de las funciones y la unificación de criterios que respondían a la consolidación del proyecto nacional y un mando unificado en todo el territorio nacional con el propósito, presumo, de controlar el territorio y a los disidentes de cualquiera de los regímenes de esta etapa, pero las policías locales siguieron con las tareas

de regulación social y perdieron la fuerza que en el período anterior tenían. Finalmente, y después de varios intentos de la Diputación de Caracas, como lo habíamos mencionado, se dicta en este período, por primera vez, una norma que regula y unifica todos los temas relacionados con los cuerpos de policía a través del Código de Policía (1854). Sin duda en este período el poder de policía, concentrado en los prefectos da un giro, pero se van solapando funciones del período anterior. Por eso nos atrevemos a decir que el concepto de policía es discrónico.

## TERCER CAPITULO

### *Período: 1958-1999*

### *El Poder de Policía: Especialización del Aparato Represivo*

El último período estudiado en este trabajo examina el concepto del *Poder de Policía*, en clave histórica desde 1958 hasta 1999. En este período se terminan de definir las especializaciones de los cuerpos de seguridad, se concentra el *Poder de Policía* en las entidades federales y nunca se concreta el *desiderátum* constitucional de configurar una policía de control social de carácter nacional. Después de la caída de la dictadura en 1958 no podían hacer otra cosa sino disolver la "Seguridad Nacional" y se decide la reorganización del aparato policial en todo el territorio. Se crean nuevos cuerpos de policía administrativa descentralizados y los que ya existían fueron reestructurados. Eran cuerpos con funciones preventivas y con competencia para el control de faltas y aplicación de sanciones administrativas.

En este período tuvimos 8 Presidentes, en una lógica bipartidista entre Acción Democrática y Copei, hasta la llegada del Presidente Hugo Chávez en el año 1998. De este último sólo veremos los cambios constitucionales y no examinaremos el concepto del Poder de Policía desarrollado en su período presidencial.

Dos Constituciones en este tiempo: La Constitución de Venezuela (1961) y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). En la Constitución de 1961 el concepto de policía apenas si fue mencionado. Se aludía a la creación de una policía nacional y la facultad de los estados y municipios para crear y organizar servicios

policiales. El artículo 175 de la Constitución del 61, señalaba como competencia de cada Estado: la organización de la policía urbana y rural, así como la determinación de las ramas de este servicio que se atribuyeran a la competencia municipal. El artículo 30 de la referida Constitución, puntualizaba: *"es de competencia municipal el gobierno y la administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuando tengan relación con sus bienes o ingresos y las materias propias de la vida local, tales como el urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal".* Se generó mucha flexibilidad y discrecionalidad de los poderes públicos estatales o municipales en el manejo del servicio policial, al punto que podía plantearse un estado de desregulación de este tema y, en ese sentido, se fueron desarrollando a merced de las autoridades regionales y locales. Se desconocía el número de policías creadas y el gobierno nacional no tuvo el control de la organización y funcionamiento de estas instituciones. Muchas son las evidencias en la memoria y cuenta de los ministros de interior de esta época, haciendo exhortos a los gobernadores para pedir información sobre los organismos policiales.

La Constitución de 1999 reconoce la existencia de los cuerpos policiales y la necesidad de su creación y organización por parte de los entes del poder público, enfatiza en el modelo federal y adopta la descentralización como eje transversal (preámbulo, artículo 4 y 16 en concordancia con 157, 158, 184.6, 185, 269, 294), que en materia policial supone la inclusión de normas concretas de competencia sobre función policial concurrente entre los tres ámbitos político territoriales: nacional, estadal y municipal. La Constitución del 99 otorga al poder nacional la facultad de organizar, entre otros, un cuerpo de policía nacional, y al poder regional y local le otorga una facultad similar en el marco de una legislación nacional. De modo que el trabajo de protección o de seguridad ciudadana es entendido en la Constitución como una actividad compartida entre los tres niveles territoriales, lo cual debe organizarse de tal manera que facilite el cumplimiento de los cometidos constitucionales.

Pocos meses después de la caída de la dictadura, los partidos políticos Acción Democrática, Copei y URD se pusieron de acuerdo y firmaron un pacto el 31 de octubre de 1958. El objetivo principal del Pacto de Punto Fijo era sostener la democracia recién

conquistada, instaurar un programa mínimo acordado y logra un gobierno de unidad. Sin embargo, no se consiguió el propósito tan inmediatamente con el derrocamiento el General Marcos Pérez Jiménez porque dejaron al Partido Comunista fuera del Pacto, lo que derivó en acciones subversivas que luego tuvieron que enfrentar los primeros años de gobierno, además de los varios intentos de golpes de estado porque algunas tendencias preferían un gobierno de las Fuerzas Armadas, a lo que calificaban como "desorden" democrático del trienio 1945-1948. Estamos hablando del período conocido como el "Puntofijismo", donde se consolida el Estado venezolano liberal y, tanto los alzamientos militares contra el gobierno de Rómulo Betancourt como la lucha armada guerrillera de izquierda, obligan al Estado liberal-burgués a repensar el modelo policial en términos de una mayor especialización y diferenciación de los organismos de seguridad tanto los del Estado como los referidos a la seguridad ciudadana.

De modo que los gobiernos que siguieron a la dictadura se encontraron con la disyuntiva de ajustar la función policial a los cambios sociales que requería un aparato policial que garantizara la estabilidad del sistema democrático y, a la vez, sirviera de contención al conflicto político, caracterizado por múltiples manifestaciones y levantamientos, sin que se pareciera a la "Seguridad Nacional". El cambio sustantivo estuvo en la separación entre la investigación del delito y la seguridad del Estado. Para lo primero se crea (por la vía de los hechos y sin ningún asidero legal) un órgano de transición denominado Servicios Criminológicos, que luego dio paso al Cuerpo Técnico de Policía Judicial (1958). Para lo segundo se crea una "nueva" institucionalidad de nombre la Dirección General de Policía DIGEPOL (1958). La policía para la estabilidad política tuvo al menos tres cambios: La primera fue "La Sagrada", luego la "Seguridad Nacional" y por último la DIGEPOL. Todas con propósitos similares pero la única que tuvo gaceta oficial con funciones claramente delimitadas fue la DIGEPOL, que se encargaba de: investigar situaciones que constituyeran actos de insurrección, controlar desordenes y actos de violencia contra la institucionalidad, decomisos de armas de fuego, hacer seguimientos apersonas catalogadas como subversivas o guerrilleras, reprimir cualquier acto contra la moral, las buenas costumbres y el gobierno, vigilar y controlar el tráfico ilícito de estupefacientes. También se encargó de otorgar permisos para los portes de armas de fuego.

Hechos graves por violación a los derechos humanos de este período dejaron de manifiesto los rasgos de ilegalidad de un organismo de seguridad que siempre se percibió socialmente anclado a la "Sagrada" de Gómez o a la "Seguridad Nacional" de Marcos Pérez Jiménez: Masacre de Ejido, estado Mérida (1961); Masacre de Cantaura, estado Anzoátegui (1982); Masacre de Tazón (1984); Masacre de Yumare, estado Yaracuy (1986); Masacre del Amparo, estado Apure (1988); El Caracazo (27-28 de Febrero de 1989); Masacre del Retén de Catia (1992). Líderes desaparecidos o asesinados: Víctor Soto Rojas detenido entre el 29 de julio de 1961 (desaparecido); Livia Gouverneur, estudiante universitaria asesinada el 1 de noviembre de 1961; Alberto Lovera, asesinado el 18 de octubre de 1965; Fabricio Ojeda, detenido y asesinado el 19 de junio de 1966; Noel Rodríguez desaparecido y asesinado en 1973; Jorge Rodríguez, detenido y asesinado el 23 de junio 1976. Luego en los años 80 y 90 veremos las más crueles actuaciones de la Policía Metropolitana y las policías estadales, además del "Cuerpo Técnico de Policía Judicial (CTPJ)". Yo misma fui denunciante de varias decenas de casos de jóvenes que fueron asesinados en manos de cuerpos policiales en un ejercicio abusivo, desproporcional y negligente del uso de la fuerza.

Los múltiples estados de excepción, en este período, fueron escenarios para otorgar plenas facultades a los organismos de seguridad, en sus actuaciones: El 4 de agosto de 1959, Rómulo Betancourt en Gaceta Oficial 26.027; El 24 de junio de 1960, Rómulo Betancourt en Gaceta Oficial 26.288; El 28 de noviembre de 1960, Rómulo Betancourt en Gaceta Oficial 26.418; El 23 de enero de 1961, Rómulo Betancourt en Gaceta Oficial 26.463; El 4 de mayo de 1962, Rómulo Betancourt en Gaceta Oficial 26.839; El 7 de octubre de 1962, Rómulo Betancourt Gaceta Oficial 811; El 9 de abril de 1963, Rómulo Betancourt en Gaceta Oficial 27.119; El 28 de febrero de 1989, Carlos Andrés Pérez en Gaceta Oficial 34.168; El 4 de febrero de 1992, Carlos Andrés Pérez en Gaceta Oficial 4.380; El 28 de febrero de 1994. Ramón J. Velásquez en Gaceta Oficial 35.410; El 27 de junio de 1994, Rafael Caldera en Gaceta Oficial 35.490; El 22 de Julio de 1994, Rafael Caldera Gaceta Oficial 4.754; El 8 de diciembre de 1995, Rafael Caldera en Gaceta Oficial 5.015.

En este período se crean 5 organismos nacionales, 2 distritales y un desconocido número de cuerpos municipales: La Dirección General de Policía DIGEPOL (1958), Los Servicios Criminológicos que luego deriva en el Cuerpo Técnico de Policía Judicial CPTJ (1958), La Policía Metropolitana PM (1969), La Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención DISIP (1969). La Policía Aeroportuaria (1995), El Guardián de la Ciudad para el Distrito Federal (1988), las policías estadales y las múltiples policías municipales después de la descentralización (1989). Por su parte, la Guardia Nacional, sin ser un cuerpo policial, es ratificada en sus funciones de policía, pero se le amplía el mandato en esta etapa y se le ordena prestar servicio fronterizo, rural, urbano, fiscal, vial, sanitario, de protección ambiental, cuido de las instalaciones industriales y de vigilancia y custodia penitenciaria.

Las funciones propias de los diferentes organismos serán las siguientes:

La **DIGEPOL,** se encargaría de: Asegurar el orden, la seguridad y la tranquilidad en todo el territorio nacional; contribuir a proteger la estabilidad del Estado, su gobierno constitucional y su patrimonio; cooperar a mantener la seguridad y el orden social y a proteger los derechos individuales garantizados en la Constitución; intervenir en todo el territorio nacional en la averiguación de los delitos contra la independencia y la seguridad de la Nación y contra la libertad; aprehensión de los presuntos culpables; vigilar y controlar las actividades de los extranjeros en el país y su ingreso y egreso al mismo; vigilar y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes; controlar la fabricación, importación, venta y posesión de armas, municiones y explosivos; averiguar delitos de su competencia; practicar peritajes para fines judiciales, administrativos y policiales; ejercer súper-vigilancia sobre los sospechosos, personas con proclividad delictuosa, reincidentes o habituales, vagos y maleantes; colaborar con las demás autoridades administrativas en el mantenimiento del orden público, la seguridad y la tranquilidad social; denunciar la infracción de las leyes tributarias ante las autoridades competentes; ejercer las funciones policiales no atribuidas legalmente a otros organismos.

En el caso del **CTPJ,** el decreto de creación fue claro al adscribirlo orgánicamente al ejecutivo, pero funcionalmente a los jueces de instrucción regidos por el Código de Enjuiciamiento Criminal. Este Cuerpo, según su gaceta de creación, se debía desempeñar

como una policía auxiliar del poder judicial, llamada a defender a los ciudadanos contra el crimen y encargada de proteger el ejercicio de los derechos individuales y de garantizar el pleno goce de las libertades civiles. Por razones obvias después de los regímenes de la dictadura, en los locales de la Policía Técnica Judicial se prohibió expresamente la creación de calabozos, celdas y espacio alguno para detenidos, los que inmediatamente después de su aprehensión, debían ser entregados al establecimiento penal más próximo, a la orden del juez competente. Un error de origen fue liar las labores técnicas con las policiales. Así en el decreto de creación se le endosan al Cuerpo de Policía Técnico Judicial las siguientes dependencias: medicina legal, dactiloscopia, fotografía, caligrafía y balística, generando mil distorsiones a posterior.

En cuanto a la **DISIP**, las funciones por decreto de creación fueron muy difusas: proteger el pacífico disfrute de los derechos ciudadanos y de las instituciones democráticas, de acuerdo a lo establecido en la Constitución; velar por la conservación del orden y la seguridad pública; asesorar al ejecutivo en materia de política anti delictiva. Aunque por la vía de los hechos realizaba un trabajo de inteligencia en el escenario político, dentro de las filas de los partidos de izquierda (legalizados desde el primer Gobierno de Rafael Caldera 1969-1974) o partidos considerados subversivos, y en el escenario de las luchas de carácter guerrillero con grupos que aún mantenían esa estrategia para la toma de poder; verbigracia: Bandera Roja (BR). Asimismo, desarrollaba estrategias de contrainteligencia en las instituciones que tradicionalmente presentaron propuestas alternativas a las políticas ejecutadas desde el Estado, tales como las Universidades Autónomas o los sindicatos; éstos eran objetivos permanentes de las estrategias de inteligencia y acciones armadas directas de la DISIP dado al carácter político de las acciones que realizaban.

La **Policía Metropolitana (PM)** debía encargarse de preservar, garantizar y mantener el orden público, la seguridad colectiva e individual de las personas, su libertad, su vida, su dignidad, las propiedades, la moral y la decencia pública. Además, debía diseñar planes para prevenir la delincuencia, coadyuvar en la asistencia a la población en caso de calamidades públicas, ayudar en la prevención de la mendicidad, la prostitución, consumo de drogas y estupefacientes, el alcoholismo y las conductas contrarias a las buenas costumbres; asistir en la ayuda a menores, minusválidos y ancianos; concurrir en la

prevención de la contaminación ambiental; perseguir y aprehender a los presuntos delincuentes y ponerlos a las órdenes de las autoridades competentes; prevenir conductas contrarias a las tipificadas en la Ley de Vagos y Maleantes, prestar apoyo a los funcionarios judiciales y administrativos que lo requirieran; mantener registros y cumplir las demás funciones que le atribuyeran la Constitución y las leyes.

Estas funciones, por lo general, se repitieron para las policías estadales y municipales, que podríamos resumir de la siguiente manera: Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República de Venezuela, la Constitución del Estado, y las demás disposiciones del ordenamiento jurídico nacional, estadal y municipal; acatar y ejecutar los planes y políticas dictadas por la autoridad competente, para preservar, restablecer y asegurar la seguridad ciudadana; auxiliar y proteger a las personas y velar por la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro o de desastre; colaborar con el mantenimiento de la salud pública y con las autoridades sanitarias, cuando así lo requieran para el cumplimiento de sus decisiones; aprehender a las personas por orden judicial, o por haber sido sorprendidas in fraganti y ponerlas a disposición de la autoridad competente; prestar servicio de custodia y seguridad al alcalde o alcaldesa, a los concejales; dirigir los retenes o lugares de detención a su cargo; vigilar y proteger los monumentos artísticos e históricos, edificios, oficinas, instalaciones y espacios públicos municipales; cooperar con el ordenamiento de la circulación, tránsito y transporte terrestre, así como en el resguardo de las vías públicas municipales; colaborar con los cuerpos de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil y con los organismos de Protección Civil y Administración de Desastres en los casos de incendio, emergencias, desastres, catástrofe o calamidad pública.

Es muy evidente la especialización de la función policial, sin embargo, fue una tarea casi imposible en la práctica y casi todas, además del mismo enfoque, cumplían las mismas orientaciones y tareas. Los Decretos y exhortos para la reorganización de los cuerpos policiales que tenemos registrados en la pesquisa que hicimos para este trabajo se emiten en los años: 1959, 1960, 1963, 1969 y 1970. Paradójicamente en este período donde se supone las funciones y delimitaciones de las policías están más claramente precisadas (policía ostensiva, policía de investigación, policía política), en la práctica, los organismos

policiales ejercen funciones de policía general, además de las suyas en particular, lo que genera un imaginario sobre el poder de policía plenipotenciario, una suerte de cheque en blanco para la actuación que muy lánguidamente ha ido superándose gracias, en buena medida, a una cultura/mentalidad de respeto a los derechos humanos que ha ido instalándose en el país/mundo de manera sin prisas ni pausa.

Este trabajo da cuenta de una práctica sostenida, desde la creación de la República, de un proceso de seudo-liquidación de instituciones que terminan siendo reorganización en tanto que permanecen los hombres y mujeres que la conforman. Después de revisar dos siglos de historia del poder de policía podemos decir con mucha certeza que no se liquida la cultura de la organización ni las prácticas porque se cambie el objeto en la norma, los uniformes o la nominación. ¡Es mucho más complejo! Los tres ejemplos más evidentes: La DISIP fue resultado de una reestructuración de la muy denunciada DIGEPOL, por sus prácticas arbitrarias y crueles; y ésta fue producto de un reordenamiento de una de las direcciones de la "Seguridad Nacional", aparato represivo de la dictadura del General Pérez Jiménez y ésta, a su vez, tenía sus raíces en la "Sagrada" el cuerpo policial manejado por el General Juan Vicente Gómez. Absolutamente todos dedicados a labores de inteligencia, neutralizar grupos subversivos y preservar la institucionalidad del Estado y sus gobernantes de turno. El otro ejemplo es el CPTJ que tiene sus orígenes en el Servicio Criminológico que a su vez fue una reestructuración de una dirección que provenía de la "Seguridad Nacional", dedicada a labores de investigación de los delitos comunes y servir de auxiliares al sistema penal. El último ejemplo es la Policía Nacional Bolivariana que fue creada sobre la base de la liquidación de la Policía Metropolitana, fundada en 1969 de una fusión de la policía municipal del Distrito Capital.

Lo que sí es evidente es que, con cada reestructuración o nacimiento de una nueva institucionalidad, nace una nueva ética que ciertamente se entremezcla o superpone con las prácticas anteriores, pero se va haciendo un poso cuyo sedimento va configurando una nueva manera de ejercer la seguridad y unas prácticas más civilizatorias. No se logran ver sino a través del estudio transversal de varias generaciones de organismos de seguridad. Por eso es que decimos que el *Poder de Policía* es un concepto eminentemente discrónico y en él encontramos prácticas de varios tiempos históricos en el que las tensiones entre el

carácter civil y la impronta militar, el poder centralizado y las lógicas de poder descentralizado, las funciones de policía general y la policía especializada siguen siendo tensiones no resueltas que se baten en la aún no consolidada institucionalidad de policía vigente en el país. Es una historia de 200 años abarrotada de reformas y contra reformas que no han permitido la consolidación de una institucionalidad que aprenda de su propio andar, se reafirme en su identidad, se nutra de su propia historia y se vigorice desde una orientación que tribute a los derechos fundamentales y, sobre todo, se ponga al servicio del pueblo, en lugar de servirle a las estructuras gubernamentales y al capital.

Finalmente, aunque no forma parte del estudio en cuestión, me atreví a hacer una especial mención al *Poder de Policía* en los tiempos del Presidente Hugo Chávez en un apéndice, porque he sido protagonista directa de su configuración. El giro del *Poder de Policía* después de la Constituyente de 1999 tuvo, fundamento en los estudios diagnósticos y la consulta popular realizada por la Comisión Nacional para la Reforma Policial, creada en abril de 2006 con el propósito de construir, a través de un proceso de amplia consulta y un diagnóstico riguroso de las características de nuestras policías, un nuevo modelo policial que rindiera cuenta de los desafíos que debía encarar la policía en el proceso de democratización e inclusión social que vive el país y por tal, se adecuara al marco de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia. De este proceso nacieron 2 leyes orgánicas y 2 estatutarias que reconfiguraron el Poder de Policía en estos últimos tiempos.

La creación de instituciones encargadas de ejercer el poder de policía, así como los continuos procesos de reestructuración, la fusión de unos con otros, la fuerte tensión entre el enfoque propio de un poder destinado al ordenamiento de la ciudad y la convivencia y, por tanto, preeminentemente generalista y civil; en contravía de un modelo para la vigilancia y el control de la población y en ese sentido, especializado y militarista que se fueron gestando en el marco de un modelo de Estado Centro-Federal consintiendo la dispersión, heterogeneidad y arbitrariedad en la configuración del *Poder de Policía* fue instituyendo un concepto *discrónico* que conservamos hasta nuestros días y con el que nos toca bregar para que garantice la vida como valor supremo y los principios de los derechos fundamentales, conquista de la humanidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bloch, M. (1949). Introducción a la Historia. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica. Recuperado el 19 de enero de 2012.

De Oliveira Muniz Jacqueline "De la accontability selective a la plena responsabilidad policial. En que es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial. Ensayos sobre desempeño y evaluación de la Policía del Consejo General de Policía del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interior y Justicia. 2010. Texto originalmente presentado en el primer curso internacional en rendición de cuentas de la policía año 2007 en Ciudad de México organizado por el INSYDE.

E.H Carr "Qué es la historia" Editorial Ariel, S.A. Barcelona Traducción de Joaquin Moreno Maura 10ma edición 1981.

Koselleck, R. (2009). Un texto fundamental de Reinhart Koselleck: la introducción al Diccionario Histórico de Conceptos Político-Sociales Básicos en Lengua Alemana, seguida del prólogo de dicha obra (traducido por Luis Fernández Torres). Anthropos, n° 223, Barcelona.

Manning Peter "El mandato policial". En que es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial. Ensayos sobre desempeño y evaluación de la Policía del Consejo General de Policía del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interior y Justicia. 2010 Tomado de: Police work the social organization of policing capítulo 4 pp 85-117 Waveland Press. Prospect Heights. Segunda edición 1997. Traducción Levy Farias.

Soriano García de Pelayo Graciela Coloquio sobre la Oposición en México convocado por el Instituto de Estudios Jurídicos de la UNAM en octubre 1991, luego publicado en Politeia, 21, Caracas, IEP, 1998.

Pedro Fraile "La voluntad de ordenar: la ciencia de policía" española. Un trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación "Desarrollo científico y dinámica territorial en la España Contemporánea" 1993.

República Bolivariana de Venezuela. “Decreto con Valor, Rango y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana” (2008)

**ÍNDICE**


| | | Pág. |
|---|---|---|
| **PRIMER CAPÍTULO** | | |
| **EL PODER DE POLICÍA: BUEN GOBIERNO. SIGLOS XVIII-XIX.** | | 46 |
| **1. El Poder de Policía en la Colonia y los inicios de la Primera República.** | | 50 |
| **1.1**. | Los Bandos del Buen Gobierno (1725). | 52 |
| **1.2**. | Los Alcaldes de Barrio (1778) | 54 |
| **1.3**. | Tribunal de Policía (1810) | 54 |
| **1.4**. | Gobierno y Policía de los Llanos (1811) | 56 |
| **1.5**. | Juez de Policía (1812) | 61 |
| **1.6**. | Bando de la Municipalidad de Caracas (1824) | 70 |
| **1.7**. | Los Cuarteles de Policía, Diputados de Cuartel, Inspectores y Ministros de Policía (1824) | 70 |
| **1.8**. | Las normativas de la Gran Colombia: alineación para el orden de la Ciudad (1826) | 77 |
| **1.9**. | La propuesta de Bolívar: una necesidad ante la dispersión reglamentaria (1827) | 82 |
| **1.10**. | Reglamento Provisional de Policía de 1828: normativa para la transición | 92 |
| **1.11**. | La Milicia Nacional: funciones militares y policial (1826) | 95 |
| **1.12**. | La Milicia Auxiliar: funciones y composición (1826) | 96 |
| **1.13**. | La Milicia Cívica: funciones y composición (1826) | 97 |
| **2.** | **El ordenamiento policial del estado liberal: 1830-1870** | 103 |
| **2.1**. | Policía de Salubridad, Policía de Ornato y Policía Rural (1830) | 109 |
| **2.2**. | Proyecto de Reglamento de Policía (1832) | 111 |
| **2.3**. | La Guardia Municipal (1834) | 125 |
| **2.4**. | Ordenanzas de 1845 para ejercer control sobre la sociedad | 126 |
| **2.5**. | La Milicia. 1830-1847. | 129 |

**2.6**. Los Serenos. Una figura policial (1835) 138
**2.7**. Comisarios de policía de la Ciudad de Caracas (1838) 140
**2.8**. La Guardia Nacional de Policía (1841) 142
**2.9**. Rondas Volantes en la Provincia de Caracas (1841) 143
**2.10**. Ley de Policía General (1841) 144
**2.11**. Ordenanza de la Policía Urbana y la Policía Rural (1841) 146
**2.12**. Ordenanza Policía Judicial (1845) 149
**2.13**. El Código de Policía (1854) 153
**Referencias bibliográficas** 162
**Bibliografía general** 169

# PRIMER CAPÍTULO

# EL PODER DE POLICÍA: BUEN GOBIERNO. SIGLOS XVIII-XIX.

Históricamente la corona española prestó poca atención a la Provincia de Venezuela por carecer ésta de metales preciosos[4], además de estar España casi siempre involucrada en permanentes conflictos bélicos en Europa. Las autoridades locales llenaron el vacío de poder que dejó la Metrópoli, representando los intereses reales de las Provincias, pero esto duró hasta el arribo de los Borbón al trono español[5], en el siglo XVIII, cuando comenzaron a aplicarse en las colonias una serie de medidas administrativas tendentes a recuperar el poder que los Habsburgo les había otorgado durante su reinado. En la Provincia de Venezuela no había Audiencia[6], estaba adscrita a la de Santo Domingo y luego a la de Santa Fe a donde no se remitía casi nada ya que los problemas locales se resolvían en cada región y por las autoridades de la localidad. Y es que la lejanía garantizaba autonomía provincial (Brewer-Carías, 1998). El gobierno local estaba representado por los Cabildos que imprimieron "un sentido autonomista a estas Provincias por la participación de los criollos en los Cabildos, que gobernaban efectivamente" (Brewer-Carías, 1998, p. 32). Estos eran centros del poder local, autóctono y autónomo que se ocupaban de todo, pues tenían atribuciones judiciales, administrativas y políticas. Por si fuese poco, en 1594 se determinó, a través de Ley, que los cargos de Regidores serían adquiridos mediante remate y sólo por los descubridores, pobladores y sus descendientes; dicho de otra manera, por los criollos[7].

---

[4] Si bien es cierto que durante los primeros años (siglo XVI) de la conquista del territorio venezolano, se exportó a la metrópoli perlas en cantidades considerables (y un poco de oro), no es menos cierto que no tardaron en agotarse.

[5] Después de la Guerra de sucesión española que se desató a la muerte de Carlos II *El Hechizado*—un tipo feísimo—, sin descendencia.

[6] Máximo tribunal de justicia con atribuciones, además de judiciales, administrativas y políticas.

[7] La Ley de 1594 dice "…los oficios de regidores no se provean por elecciones ni suertes, sino que se rematen en pública almoneda, prefiriendo a los descubridores y pobladores y sus descendientes. Que los regimientos de las ciudades en ninguna forma se rematen en personas que no tengan las partes y calidades que se requiere…" Los Regidores eran los que ejercían el gobierno de la ciudad, regían y controlaban la vida

El Cabildo que tenía preeminencia era el de Caracas pues disfrutaba el privilegio de gobernar la Provincia en ausencia del Gobernador desde 1676, año en que el Rey autorizó a los alcaldes ordinarios de dicho Cabildo, para ello[8]. Esta prerrogativa ocasionó los celos y molestias de los demás Cabildos porque antes de esa fecha, cada vez que ocurría una vacante en la gobernación de la Provincia, cada Cabildo tenía el derecho de gobernar su villa o ciudad. La injerencia caraqueña en el gobierno central era indeseada y también considerada injusta.

A los Cabildos -gobierno municipal- les correspondía la policía[9], entendida como la buena administración interior del Estado o buen gobierno público de la ciudad y el Estado, que tiene que ver con la seguridad, comodidad (aseo y ornato), salubridad y el orden (moral y religioso), públicos.

En el mundo colonial hispánico puede observarse, desde fines del siglo XVIII, la definición de una tendencia orgánica hacia la conformación de estructuras modernas de policía. Es iniciada la transición desde las funciones coloniales dispersas e intermitentes de buen gobierno de la ciudad, hacia la posterior constitución de órganos propiamente policiales, en su sentido liberal y republicano. Específicamente en Venezuela, la matriz de las instituciones modernas están contextualizadas en un período de transición y combinación de elementos tradicionales y renovadores -Ilustración y Antiguo Régimen-, que conviven bajo un proyecto emergente signado por la crisis política y la guerra emancipadora; lo que en consecuencia, durante la primera mitad del siglo XIX, la dinámica de diferenciación y desarrollo de las estructuras y funciones policiales permaneció estancada, bajo una lenta evolución limitada por la precariedad de recursos materiales y humanos, el personalismo caudillista y el estancamiento de las bases modernas de poder.

---

municipal y elegían, entre los mismos criollos, a los Alcaldes ordinarios. Estos últimos presidían el Cabildo y eran la primera autoridad municipal.

[8] Caracas y Yucatán eran las únicas que tenían semejante privilegio en todo el Imperio español.

[9] En los poblados en que no había Cabildo la policía correspondía a los Tenientes Justicias.

Las Reformas Borbónicas, enmarcadas dentro del nuevo absolutismo monárquico, fueron medidas económicas, políticas y administrativas aplicadas en la Península y sus colonias, tendientes a centralizar el poder y los beneficios económicos a favor de la Corona. En 1728 llegó a Venezuela la Compañía Guipuzcoana -en la que el Rey era propietario de la mitad de las acciones- y comenzó a reprimir el contrabando, a controlar el comercio exterior y a monopolizar el tráfico de los productos que entraban y salían de Venezuela. En 1734 se le anuló al Cabildo de Caracas, controlado por los criollos, el privilegio de asumir el Gobierno interino en ausencia del Gobernador. En 1776 se creó la Intendencia del Ejército y Real Hacienda de las Provincias, centralizándose el poder económico. En 1777 se llevó a cabo la centralización militar con la creación de la Capitanía General de Venezuela, que sometió todas las Provincias[10] a la autoridad de un sólo Gobernador Militar. En 1786 se creó la Real Audiencia de Caracas (significando la centralización legislativa y gubernativa), y en 1793 el Real Consulado de Caracas (significando la centralización judicial).

El estudio sobre la historia policial planteado, puede ser ubicado en aquel proceso estructural de adaptación crítica del "proyecto liberal" en Venezuela; comprendido entre las primeras décadas del siglo XVIII y 1870, durante las profundas transformaciones acaecidas en el contexto del mundo capitalista del Atlántico euro-americano-africano, y al cual el territorio se encontraba crecientemente integrado desde fines del siglo XVI. Es un proceso de transición atlántico, desde el capitalismo mercantil imperial hacia el despliegue del capitalismo moderno, que desde el siglo XVIII asume la Revolución Industrial y en donde el proyecto liberal circula entre los más diversos escenarios de manera latente y creciente, como inevitable a la nueva fase de la economía de mercado y su correspondiente orden político. Avalado por algunas monarquías europeas, el proyecto liberal-ilustrado fue la plataforma funcional entre los intereses aristocráticos y burgueses, hasta que entró en crisis durante el último tercio de dicho siglo; siendo la Revolución Norteamericana (1776), la Revolución Francesa (1789), así como los procesos emancipadores hispanoamericanos, las

[10] Caracas, Cumaná, Margarita, Barinas, Barcelona, Trujillo, Mérida, Maracaibo, Coro y Guayana.

manifestaciones más evidentes y cruentas del agotamiento de esa plataforma funcional, cuyas contradicciones se proyectaron en crisis continuadas a nivel del mundo occidental hasta más allá de mediados del siglo XIX.

En Venezuela, dicha crisis (simultáneamente endógena y exógena) se manifiesta; por un lado, en los denominados por la historiografía tradicional movimientos precursores de José L. Chirinos en 1795, Manuel Gual y José M. España en 1797 y Francisco de Miranda en 1806; y por otro, en los efectos de la presión política, comercial y militar de Inglaterra sobre nuestro territorio, y especialmente desde la ocupación de Trinidad en 1797, que sustrajo crecientemente a la realidad venezolana de la debilitada esfera de influencia y dominación estratégica española, cuya capacidad para controlar el inmenso imperio marítimo desapareció irreversiblemente desde 1805 con el desastre de la batalla naval de Trafalgar, que abrió las puertas para el posterior vacío de poder imperial generado por la invasión napoleónica a España en 1808.

La República surgida en 1811, patrocinada y azuzada por la oligarquía criolla -única fuerza activa nacional-, copió el modelo de la Revolución Francesa: el Estado Liberal Burgués de Derecho que garantizaba los derechos naturales e inviolables del hombre (libertad, igualdad, propiedad y seguridad), cuidaba del orden público y de la libre concurrencia al mercado y que, además, proponía la no intervención del Estado en las actividades económicas. La democracia surgida de la Revolución era una democracia de minorías, de la burguesía. La Constitución de 1811 estableció un sistema electoral censitario, limitando tanto el derecho a elegir como a ser elegido según condiciones sociales (hombres —mujeres no—, libres, etc.) y económicas (propiedad); las restricciones de orden económico afianzaron en el poder a las clases pudientes. Además, garantizó la igualdad de los criollos en el artículo 203 que rezaba:

> *Del mismo modo quedan revocadas y anuladas en todas sus partes, las leyes antiguas que imponían degradación civil a una parte de la población libre de Venezuela, conocida hasta ahora bajo la denominación de pardos: éstos quedan en posesión de su estimación natural y civil y restituidos a los imprescriptibles derechos que le corresponden como a los demás ciudadanos (Brewer-Carías, 2008, p. 576).*

La Constitución de 1811 otorgó a las Cámaras del Congreso el derecho exclusivo de Policía —entendiéndose policía como la conservación del orden y seguridad— dentro del recinto de sus sesiones, pudiendo castigar con arresto que no excediera de treinta días, a cualquier individuo que tratase de perturbar las deliberaciones; que sabotease, en cualquier forma, las sesiones, faltase el respeto o amenazase con atacar a alguno de sus miembros. Para ello contaba con una Guardia Nacional a su disposición que —según la Constitución en su Sección quinta, Artículo 62— velaba por mantener el decoro de los diputados del Congreso "… y el sosiego orden y libertad de sus resoluciones" (Brewer-Carías, 2008, p. 561).

Con la ruptura del orden colonial español, Venezuela comienza una nueva y cruenta fase adscrita e inserta al mismo ciclo de larga duración iniciado desde la segunda década del siglo XVIII (década del inicio del proceso de adaptación crítica del proyecto liberal en Venezuela). Es una fase tradicionalmente conocida como la Guerra de Emancipación, pero con plenas características de una guerra civil, cuyo componente bélico internacional se disipó en 1821 con la derrota española en Carabobo, pero que siguió proyectándose hasta 1870 como un escenario permanente de inestabilidad política interna y con agudos procesos de confrontación, como fueron los de la separación de la Gran Colombia en 1830, la crisis constitucional de 1848 y la Guerra Federal de 1859 a 1863; todos ellos procesos coyunturales componentes de una misma crisis de adaptación de largo plazo y una continuación de las dinámicas iniciadas en el siglo XVIII.

## 1. El Poder de Policía en la Colonia y los inicios de la Primera República.

Desde el siglo XVIII, en los diversos territorios coloniales hispanos, los primeros intentos de reforma moderna aparecen de la mano de la monarquía, apremiada por ajustar la administración urbana. Ajustes que son concretados al estilo ilustrado-liberal, caracterizado por la creación de una "tecnología de poder" que derive en una institucionalidad policial,

acorde a los requerimientos de la estructura colonial hispana, lo cual replantea dos problemas fundamentales: el carácter de las funciones asistenciales urbanas locales y de

orden público, contra la subordinación a lo militar debido a la concentración de poderes propio de la forma de gobierno absolutista de aquellos tiempos. Los iniciales cuerpos de seguridad en España tenían para el momento finalidades represivas de desórdenes públicos, dejando en un segundo plano la labor investigativa de la delincuencia común o la asistencial, mientras el Ejército seguía siendo el elemento básico del modelo de seguridad.

Durante trescientos años las funciones dirigidas al mantenimiento del orden colonial estarían entremezcladas con otras que serán entendidas como el buen gobierno de una población: la policía como tal no es comprendida como un cuerpo armado especializado, sino más bien está relacionada con la vida de la ciudad, la polis griega, la vida ordenada y regularizada de un centro poblado mediante el cumplimiento por parte de sus habitantes de las ordenanzas y disposiciones emitidas por las autoridades pertinentes. La policía, pues, es vista como la función y no el órgano, yendo más allá del mantenimiento del orden público, abarcando cotidianidades que de una u otra forma son confundidas con las de los cabildos de ciudades y villas (los alcaldes tenían facultades de jueces y los tenientes de justicia en donde no hubiere cabildos). Su cobertura iba desde la supervisión de la exactitud de los pesos y medidas, el aseo de las calles, plazas y fachadas, la eliminación de los desechos, el libre tránsito por las vías públicas, la captura de animales realengos, el abastecimiento de los productos esenciales, la protección de la salud pública; hasta otros aspectos más complejos de la vida local relacionados con la actividad represiva: el arresto de los delincuentes, el mantenimiento de las cárceles y persecución de actividades ilícitas.

La Policía era un asunto municipal, no evocaba como en el siglo XX, un cuerpo de seguridad armado, sino que se entendía en su función, como un órgano. Esta parte de la administración pública, la policía[11], correspondía ejercerla, principalmente, a los alcaldes ordinarios que además cumplían funciones judiciales[12]. En la medida en que crecieron las ciudades fueron apareciendo nuevas figuras en la administración pública encargadas,

[11] Toda policía es administración pero sólo una parte de la administración es policía.
[12] Los alcaldes portaban la "Vara de la Justicia" y les correspondía administrar justicia en primera instancia en lo civil y criminal.

también, de la policía, entre ellos: alcaldes de santa hermandad, alguaciles y alcaldes y cabos de presos. En 1778 aparece la figura del Alcalde Celador -precursor del Jefe Civil- a quien le tocaba: velar por el orden público (evitar los juegos prohibidos, aprehender a los borrachos consuetudinarios, esclavos prófugos, vagos y delincuentes, realizar rondas policiales nocturnas, evitar el contrabando y decomisar sus productos, entre otros.) y hacer cumplir los bandos de buen gobierno y las normas de buena vecindad.

En esta época fueron configurándose a imagen y semejanza de los grupos en pugna normas y formas organizativas que dieron paso a estrategias y técnicas de poder con el propósito de vigilar, controlar, disciplinar y castigar a ciertos sectores de la población e instaurar un sistema de voluntades de los propios agentes que ejercen el poder y cuyo dispositivo, no es otro sino cumplir una función normativa y reguladora.

### *1.1. Los Bandos del Buen Gobierno.*

Las reglamentaciones emitidas por los entes municipales para la regulación de la vida de la Polis, de la civitas, al iniciar el año y del ejercicio de las funciones de las autoridades, van a ser los denominados "Bandos del Buen Gobierno"; los cuales definían esos aspectos sanitarios de convivencia civil, las conductas adecuadas a cada estrato social o casta, y otras facetas de la vida urbana, tales como tránsito (humano y de semovientes), nocturnidad (iluminación y permanencia en espacios públicos), cuestiones relacionadas con las aguas, áreas de recreación y materia forestal, las de orden moral (lo relacionado a la conducta en los bailes, ingesta alcohólica y diversiones). Bandos del Buen Gobierno, 1735, Tomo XVIII, Folio 6:vt. Estos Bandos, entonces, constituyen los códigos de conducta diferenciadores de lo "deseable" e "indeseable", y son una fuente prolija de datos de la vida social de las ciudades y las funciones de la policía durante la colonia.

Un ejemplo de ello es el "Bando de Buen Gobierno" de enero del 1735, el cual estipula en el ítem 21 *"…que en ninguna parte se jueguen gallos, por lo que se tiene de experiencia se siguen graves inconvenientes, así por las concurrencias de hijos de familia y esclavos como por las pendencias"* Tomo XVIII, Folio 6:vt. Además de estas regulaciones dirigidas a prevenir la alteración del orden público local, los Bandos de Buen Gobierno

incluían sanciones ante la transgresión de las normas, tal como lo establece el promulgado por Don Gabriel Zuloaga el año 1740, cuando al tratar lo relacionado a la nocturnidad dispone en el ítem 4 lo siguiente: *"Que todas y cualesquier personas se recojan a las nueve de la noche a sus casas y posadas so pena de seis pesos aplicados por tercias partes"* Bando de Buen Gobierno, 1740, Tomo XXII, f. Folio 84:vto. La cuestión del delito fue recibiendo mayor atención desde los últimos años del siglo XVIII; las autoridades coloniales intentaron reorganizar las rondas de vecinos que se ocupaban de la vigilancia nocturna, dividieron la ciudad de Caracas en cuarteles y distribuyeron a los denominados "Alcaldes de Barrio" en cada uno de ellos.

Las "causas de policía" se referían a la regulación de los asuntos cotidianos de la localidad y forman parte de la "baja policía"; mientras que la "alta policía" refería más bien al control de la seguridad pública y al mantenimiento de la estructura del poder interno de la elite dominante.

El despliegue espacial de las estructuras policiales tempranas en Venezuela describe una tendencia de apropiación de espacios de control y vigilancia que nacen de un núcleo central urbano (Caracas) hacia zonas rurales, provinciales, cantonales y parroquiales. La ciudad asiento de los poderes principales y de habitación de los niveles sociales dominantes, definieron no solo los Alcaldes y Tenientes de Justicia, Alcaldes de la Santa Hermandad, Alguaciles, Alcaides y cabos de presos, sino que a fines del siglo XVIII las milicias montadas rurales (blancos y pardos) bajo control de los Jueces de Llanos pasan luego de 1794 con la Ordenanzas de llanos a regularizarse en Escuadras asociadas a cárceles y calabozos custodiados por guardias permanentes en las principales poblaciones.

Desde la década de 1760, bajo el gobierno de Carlos III, se observan importantes reformas en España y América, que definirán la conformación de los cuerpos policiales organizados en un sentido moderno (Bando de los Alcaldes de Casa y Corte, en Madrid), así puede constatarse como en la Capitanía General de Venezuela en 1778, la aprobación real del Bando del Gobernador José Carlos de Agüero regulaba por primera vez en Caracas las funciones y órganos policiales modernos y de tendencia diferenciada. En una transición que, en el contexto de la crisis de independencia, mantuvo hasta 1830 tres tipos de órganos

y funciones policiales abarcadores de: la vida cotidiana municipal, los Alcaldes Celadores de Barrios y la policía política (secreta).

### *1.2. Los Alcaldes de Barrio:*

Los Alcaldes de Barrio pueden ser considerados como los precursores de los cuerpos de policía en Venezuela, ya que con ellos es delimitada la idea de vigilancia estatal continua, llevada a cabo por funcionarios específicos fuera del ámbito militar. Las ordenanzas que crean esta figura indican lo siguiente en cuanto a sus funciones, en el artículo 24:

> *Cada Alcalde de Barrio ha de rondar el suyo a todas horas, pero principalmente de noche, para estorbar las patrullas, y juntas de gente bulliciosa, los bailes disolutos y escandalosos entre hombres y mujeres especialmente en casas desconocidas de concurrencia libre para todas las puyas, sátiras y cantares deshonestos por las calles, aunque sean a niños, las músicas a deshoras y otros desórdenes de otra naturaleza (Ordenanzas para los Alcaldes de Barrio, 1778, Tomo 583).*

Otro hecho novedoso de estas ordenanzas va a ser lo relacionado a la zonificación del patrullaje o vigilancia. Al respecto, fue elaborado un mapa de las 256 cuadras, aglutinados en cuatro barrios, que para 1775 comprendía la ciudad de Caracas. En cada uno de estos barrios cumplía labores de patrullaje durante las 24 horas del día un funcionario o Alcalde.

### *1.3. Tribunal de Policía:*

La dinámica republicana iniciada el 19 de abril de 1810 complementa las estructuras de origen colonial, creando tanto el Tribunal de Policía (el cual sustituye en sus funciones al antiguo ayuntamiento de Caracas, que ahora fungía de Junta Supremo de Gobierno), como el Tribunal de seguridad pública, y mantiene el mecanismo de Bandos de Gobierno, como lo fue el Bando de Policía (29 de enero de 1811), la ratificación de las citadas Ordenanzas de Llanos de 1794. También ratifican el Reglamento de Celadores de Policía del 11 de noviembre de 1811, aprobado por el Concejo Municipal de Caracas y el Supremo Poder Ejecutivo.

Interesante es la documentación que proviene de las Actas de Cabildo de Caracas de 1810-1811 en cuanto a las decisiones del Tribunal de Policía y los artículos del Bando de Policía referidos a los problemas de la ciudad. Dos casos merecen ser citados: el problema de la basura y el alumbrado público. Es tal el problema de orden sanitario, que la ejecución del bando de la Junta de Gobierno de 1811 queda reducida a su mínima expresión. Todavía el gobierno central esperaba el proyecto prometido por el Tribunal de Policía el 29 de abril de ese año, tendiente a erradicar la basura de la ciudad:

> *Por el cual fácil y cómodamente se consigna la conservación del orden y policía de la población, cuyo proyecto tendrá ese cuerpo la satisfacción de presentarlo muy en breve a la inspección de su alteza (…) sin que entretanto sea asequible el exacto cumplimiento del bando de policía, bien que no por eso este tribunal dejará de activarlo y procurar su observancia (Consejo Municipal del Distrito Federal, 1966, p.p. 192-193).*

Entonces la grave situación sanitaria persistía en las calles de Caracas y los desesperados caraqueños resentían las gerencias municipales de instituciones de una nueva realidad, ciudadana de una República en su actuar diferente a aquellas de los tiempos de vasallaje al Rey de España.

Si bien el Bando de Policía de enero de 1811 señalaba las funciones del alumbrado público en sus artículos XIII y XIV, ya desde el 17 de julio de 1810 la Junta Suprema ordena a la Municipalidad encargarse de la problemática del alumbrado de la ciudad:

> *Para que este tribunal de policía haga se cumpla en eficiencia y a la posible brevedad lo prevenido por el anterior gobierno en esta capital, en lo concerniente al alumbrado que debe ponerse desde las oraciones hasta las once de la noche, con especialidad en las ocho calles que giran de norte a sur, desde la esquina del hospital real militar hasta el primer puente de Candelaria, y de naciente a poniente, desde el convento de la Merced hasta la de Cuartel de Milicias (…) Acordaron en cuanto a lo primero: que por ahora y hasta que se forme un plan general para un completo alumbrado a costa del vecindario, se encarguen a los pudientes de dichas calles, por medio de carteles públicos que al efecto se fijarán en ellas, cumpla irremisiblemente con lo prevenido en el bando de buen gobierno citado (Consejo Municipal del Distrito Federal, 1966, p.p. 63-64).*

El problema del alumbrado era grave para ese momento, más aún al no disponer de recursos para su financiamiento, las rentas municipales exiguas impedían la posibilidad de un proyecto para tal fin, al punto que las autoridades el 11 de enero de 1811 tuvieron que

deducir de los bienes secuestrados a los comprometidos en una conspiración, el costo de la cárcel de estado donde estaban detenidos en la calle de la Merced.

El Tribunal de Policía era un organismo limitado a funciones netamente locales:

> *Ha de encargarse al propio tiempo de la conservación del fluido vacuno, se compone de un juez de este ramo, doce diputados del abasto y un síndico, para que cada mes entre uno o más que cele del peso y medida, precio y provisión, y verificarán sus juntas, presididas por el primero, provisionalmente en su casa para tratar de las materias relativas a dicho ramo, del aumento de propios y arbitrios y de su conservación, a fin de que el público se halle bien servido (Consejo Municipal del Distrito Federal, 1966, pp. 23).*

Institución con funciones inherentes al antiguo Ayuntamiento, el cual devenido en un tribunal de carácter político no va a tener la respuesta de obediencia por sus vecinos en cuanto a sus promulgaciones normativas como el caso del Bando de Policía de 29 de enero de 1811, debido a la minusvalía de la Municipalidad ante la Suprema Junta, la anulación de su autoridad ante otras instancias políticas o administrativas, como lo fueron los Corregidores, Alcaldes de Cuartel y de Barrio que de una forma u otra no intervinieron en la ejecución del bando de policía.

No obstante, para ese año, es considerada por las nuevas autoridades del Tribunal de Policía y en forma consensual, emplear medios eficaces para aplicar el bando de policía y así lograr el control de la ciudad. Es así que una vez declarada la independencia de Venezuela el 5 de julio, implementa una mayor vigilancia de la ciudad al reconocer la ineficacia de la división de la extensión urbana para que las autoridades pudieran hacer cumplir las leyes.

### *1.4. Gobierno y Policía de los Llanos*

Las Ordenanzas de llanos de 1811 pueden definirse como aquellas normativas clasistas de origen colonial, cuya finalidad está dirigida a mantener los intereses de una élite y el dominio de los recursos y los grupos sociales, subordinados en una nueva situación de poder con la creación de la República de carácter federal en Venezuela.

A nivel municipal y provincial desde fines del siglo XVIII, especialmente a partir de la década de 1770, fueron aprobadas iniciativas instrumentales para la consolidación del orden interno en Venezuela. Las llamadas Ordenanzas de Llanos, decretadas por el citado Gobernador Juan Carlos Agüero el 1 de diciembre de 1772, ante el clamor municipal y regional de los hacendados criollos, creó instrumentos de control sobre las personas, bienes y tierras de los llanos circundantes de Caracas, estableciendo juzgados, "cuadrillas de ronda" y "patrullas", constituyéndose un efectivo mecanismo de control y protección para las actividades económicas que garantizaban buena parte de la riqueza de la provincia, sobre la base de una población sometida, dispersa y de difícil control institucional, con tendencia hacia la formación de grupos irregulares de vagos, mendigos, rochelas y bandoleros. Estas ordenanzas eran tan efectivas y necesarias para con los intereses de los terratenientes, ganaderos y comerciantes llaneros de Caracas, que en su esencia fueron ratificadas luego por el gobierno republicano desde 1811.

Como proyección de los intereses de ese grupo social y su preeminencia política a través del sufragio censitario estipulado en la Constitución de 1811 al ser creada la República, las Ordenanzas de Llanos fueron reformuladas y aprobadas por los diputados del Congreso de ese año y fueron dirigidas al definitivo control de la sociedad de esas regiones y la represión contra las poblaciones pardas, indias y esclavas. Son la máxima expresión legislativa de antecedentes coloniales, un compendio de normas que en 1811 abarca desde la creación de los denominados diputados del gremio de ganaderos para que promuevan la policía, jueces, departamentos, cuadrillas montadas, cárceles hasta las guardias para su custodia. Asimismo, establece el origen clasista del financiamiento de su estructura represiva mediante el impuesto a los hacendados de un real y cuartillo sobre cada cabeza de ganado vacuno, cuatro sobre cada mula, y dos sobre cada bestia caballar. Mediante el Tratado III de la Ordenanzas, referido al gobierno y policía de los Llanos, delitos y penas, los criollos van a controlar la actividad pecuaria, además de perseguir y castigar toda manifestación contra sus intereses. Los artículos de dicho Tratado estipulaba el control del ganado a través del empadronamiento de los hierros para marcarlos, la prohibición de trozar las orejas de los animales, la imposición de una guía escrita en papel sellado con estampilla para el tráfico de los mismos, la confiscación del ganado que no

cumpla con estos requisitos, control de los peones mediante la obligatoriedad de pasaportes, guías y su presentación ante el Juez para poder laborar en cualquier hato o hacienda, sujeción obligatoria a un hacendado o penada con prisión a aquellos que no tengan un trabajo reconocido, etc. (Carrera Damas, 1964).

Las Ordenanzas cubrieron una vasta territorialidad denominada los Llanos de acuerdo al Tratado I, Título V, artículo 1; cuya división política jurídica queda establecida en cuatro Departamentos: El primero, el de Chaguaramas, cuya extensión iría desde el Río Unare como línea divisoria entre esa provincia y la de Barcelona, hasta el río Guárico y Villa de Cura, aguas abajo de dicho Río hasta el paso real del Sombrero y allí, tomando el camino real línea recta hasta donde el referido Río Guárico entra en el Orinoco, incluso la serranía que corre a los Valles de Orituco, y desde éste hasta el mismo Río. El segundo, el de Calabozo, contendrá los territorios que hay desde Río Guárico (según queda demarcado), hasta el de la Portuguesa con todas sus pertenencias, hasta que entra en el del Pao, siguiendo el curso hasta su desembocadero. El tercero, el de San Carlos, se extenderá por todos los terrenos comprendidos dentro de la jurisdicción de los Cabildos de la misma villa y ciudad Valencia y Nirgua. El cuarto, el de Guanare, tendrá por límites la jurisdicción de los cabildos de la ciudad de Guanare, Villa de Araure, la de Ospino y ciudad de Barquisimeto (Carrera Damas, 1964).

La estructura establecida por esta normativa va a estar conformada por la Junta de propietarios que eligen a dos diputados del gremio de ganaderos, dos tenientes de diputados, un escribano y cuatro jueces de Llanos que ejercerán cada uno en sus respectivos departamentos. Dependerán de estos jueces una cuadrilla montada y una guardia desmontada.

La Junta general elige a los diputados del gremio, a los tenientes de diputados y al escriban. Estará conformada por veinticinco vocales con el presidente, el cual será escogido por el Poder Ejecutivo. Para tener asiento, voz y voto en las Juntas generales ordinarias y extraordinarias, debe ser propietario de más de cien animales de toda especie y no tener impedimento legal. En el artículo 2, Título II del mismo tratado, se indica que en cada Departamento había juntas de hacendados, presidido por la justicia mayor de cada territorio que elegirán a los jueces de Llanos (Carrera Damas, 1964).

Los dos diputados del gremio de ganaderos eran elegidos por la Junta general de hacendados para que promuevan la policía y mejor gobierno económico de todos los llanos de la Provincia de Caracas y para que dirijan las operaciones de sus juzgados y resguardos, con acuerdo y determinación del Poder Ejecutivo, como queda establecido en el Tratado I, Título I, artículo 1. En el canal de mando, tal como lo señala el mismo tratado en su Título IV, artículos 2 y 3, estaban por encima de los jueces de Llanos, pudiendo destituirlos si están incurso en faltas graves; de éstos reciben también noticias regularmente de los sucesos de su ámbito territorial. Las Ordenanzas establecían en el artículo 4, que cada mes, los diputados debían reunirse con el Secretario o escribano para tratar las posibles correcciones que conduzcan a la solución de los desórdenes o abusos que aquejan al territorio. También tenían como función, según el artículo 5, el de "agitar el despacho" de las causas oficiales sobre abigeatos pendientes por apelación o consulta en el Tribunal de agravios de la capital de la Provincia, y el curso de los dictámenes que en la misma naturaleza deba dar los letrados a quienes consulten los jueces de Llanos (Carrera Damas, 1964).

Los tenientes de diputados suplían a los diputados en caso de ausencia, enfermedad o muerte de éstos. El Juez de Llanos ejercía su jurisdicción en su Departamento para el mejor orden. Al ser electos por la Junta, prestaban juramento ante los Cabildos cabezas de partido, por orden del Poder Ejecutivo tal como lo señala el artículo 3 del Tratado I, Título II. Obedecían a los diputados y a sus tenientes, y podían ser destituidos por éstos en caso de ineptitud, omisión en el cumplimiento de su deber o excesos graves, según el Tratado I, Título IV, artículos 1 y 2. Por otra parte, el Título IV, artículo 3, señala que informaban a los diputados de todo cuanto observaran en sus Departamentos, para que de conformidad a las noticias se acuerden y expidan las providencias convenientes. Y el artículo 6, expresa que ejercían la jurisdicción ordinaria, limitada: al conocimiento del delito de hurto de toda especie de ganados mayores y menores y sus incidencias; al de salteamiento de caminos; al de invasión y fuerza contra los hatos. La infracción de estas ordenanzas y lo relacionado a los pleitos sobre vaquerías de ganados alzados y bestias mostrencas eran facultad de los jueces. (Carrera Damas, 1964).

Estos jueces gozaban de los privilegios, facultades, exenciones y prerrogativas, que por leyes de la nación les eran concedidos a los jueces ordinarios, de acuerdo al artículo 7. Según el artículo 9, residirían en el pueblo departamental que fuere más conveniente, prefiriendo aquél donde estuviera situada la cárcel para vigilar la seguridad de los reos y rápido curso de las causas. En el artículo 9, se establece que constituirían en los pueblos de sus Departamentos, comisionados subalternos en la clase de hacendados, y en defecto de éstos, en la de cabo de justicia o receptor de la Hacienda Nacional, despachándoles el título en que delegarían sus facultades, reducidas a la aprehensión de salteadores, ladrones de ganados, remitiéndolos bajo la custodia del juzgado competente, etc. Además, en el Tratado I, Título V, artículo 4, nombraban las plazas con en sus respectivas cuadrillas montadas o los de las custodias de las cárceles, por dimisión, deserción, muerte o enfermedad de cualquiera de los cabos y soldados, así como el conocer los excesos que éstos cometan y castigarlos conforme a la gravedad del hecho. Resolvían todas las quejas de los soldados y guardas que tuvieran contra sus respectivos cabos, administrándoles justicia y manteniendo la debida subordinación y disciplina, esto respondiendo al artículo 5 (Carrera Damas, 1964).

En el artículo 2 del mismo tratado, se establece que la cuadrilla montada funcionaba en cada uno de los Departamentos, bajo las órdenes del juez de Llanos, quien velaría por el nombramiento de los individuos que la conforman. Se compondrían de un cabo (tiene que saber leer y escribir) y cuatro hombres. La plaza de primer guarda lo tendría aquél de iguales condiciones del cabo para que ejerza el oficio de fiel de fechas jurado, en los sumarios y demás actuaciones judiciales que instruya el cabo principal, y para que lo sustituya en caso de accidentes. Aunque los integrantes de la cuadrilla debían costear a sus expensas las caballerías de su uso, se les proveía de armas y municiones a costa de un fondo común, tal como dispone el artículo 10. La principal función, establecida en los artículos 11 y 12, era la persecución de los ladrones, observación de los vagos, como también de los que viven en el despoblado, dentro de las demarcaciones de su Departamento. Debían los cabos visitar y circular continuamente con sus cuadrillas todos los pueblos, vecindarios, hatos, despoblados, montes, desiertos y sabanas, conforme a las órdenes de sus jueces, prohibiéndoseles tomar en ningunos de esos parajes caballos, mulas,

ni animal alguno, así como víveres, de acuerdo a lo señalado en los artículos 13, 15 y 16. Por otra parte, en el Tratado I, Título VI, artículo 2, se explica que estaban facultados para la instrucción de los competentes sumarios de los delincuentes que aprehendieran a diez leguas del pueblo donde existiera un juez de Llanos; podían aprehender también a aquellos reos que estén dentro y fuera de los poblados, y depositarlos en las cárceles de los pueblos y custodiarlos con sus cuadrillas (Carrera Damas, 1964).

La guardia desmontada era aquella que estaba formada por un cabo (tenía que saber leer y escribir) y dos soldados que tenían como función la vigilancia de las cárceles de los pueblos de los Departamentos.

En síntesis, la Ordenanzas de Llanos de 1811 es la expresión legal más representativa de los intereses de esa oligarquía criolla que necesitaba definitivamente dominar los recursos y a las clases subordinadas (canarios, pardos, indios y esclavos) de la estructura de poder interno de la recién decretada república una vez que hizo crisis la sociedad colonial.

### *1.5. Juez de Policía*

Después de promulgada la Constitución de carácter federal de 1811, a cada Provincia le tocó redactar sus constituciones según los principios liberales de ésta, dando cierta relevancia a los actores interioranos en cuanto a la legislación de sus realidades. Las funciones de los concejos municipales y de la policía estarán en algunos casos diferenciados y en otros entremezclados, o los funcionarios subordinados al poder central o local.

La Constitución de la Provincia de Caracas del 19 de febrero de 1812, establece en el artículo 118 de la Sección Séptima en cuanto los agentes municipales, que: “El Corregidor Juez de Policía no tendrá voz ni asiento en la Municipalidad, pero como quiera que es un funcionario dependiente del Poder Ejecutivo, en las materias de su resorte, será también el ejecutor de resoluciones de aquélla” (Brice, 1959, p. 90), e indicaba en el artículo 76 esas funciones tradicionales que los cabildos coloniales realizaban en cuanto a la cotidianidad de la ciudad y ligada a la labor policial del buen gobierno:

> *La conservación de las propiedades públicas que hubiere en el distrito; todo lo concerniente a las fuentes y aguas públicas de las poblaciones; el aseo y buen orden de sus calles y plazas; la limpieza de los desaguaderos; el alumbrado, rondas y patrullas de las noches para quietud y seguridad del vecindario; la construcción y reparo de puentes y obras públicas necesarias o útiles, el establecimiento y superintendencia de las escuelas de primeras letras y otras de literatura que puedan procurarse; el alivio de los pobres, la salubridad pública, precaviendo los estragos dañosos a la salud de los ciudadanos; la seguridad y sanidad de las cárceles y prisiones, con cuyo objeto elegirán uno o dos individuos de su seno que visiten las casas de prisión y cuiden de los presos no sufran los rigores y malos tratamientos que la ley no ha prescrito; la conservación de los pesos y medidas que fije la Legislatura para las ventas; la regulación del peso y la calidad del pan y de otras cosas que son de primera necesidad para el abasto y subsistencia del pueblo; las licencias para los pulperos y revendedores, cuyo importe no podrá ceder en beneficio de ningún particular, sino de los fondos de la Municipalidad; la abolición y persecución de los juegos prohibidos que disipan el tiempo y arruinan la fortuna de los ciudadanos; la licencia, restricción, regulación y orden de los espectáculos y diversiones públicas, y de los trucos, billares y otros lugares de pasatiempo; la apertura, conservación, reparo y mejora de los caminos públicos; la navegación de los ríos; la subsistencia del fluido vacuno, y todo lo demás que fuese necesario para llevar a efecto estos objetos: bien que la Legislatura podrá ampliar y restringir por leyes particulares la jurisdicción de las Municipalidades, según juzgare conveniente (Brice, 1959, p80.).*

La Provincia de Barcelona en su Constitución aprobada el 12 de enero de 1812 establece la erección de un cuerpo Municipal en las ciudades y villas compuesto por dos Corregidores de primera y segunda nominación y seis Regidores. A la Municipalidad incumbe aspectos relacionados a los abastos públicos y otras incumbencias muy propios de los cabildos coloniales anteriores al 5 de julio de 1811, siendo estas funciones de policía menor, y el Juez de policía el Corregidor de primera con subordinación al Presidente del Estado:

> *11. Es de su incumbencia la materia de abastos públicos, la de que se observen en el despacho de éstos el debido peso y medida, la de que en los casos necesarios se repartan con equidad y justicia los alojamientos, bagajes y auxilios que en los pueblos deban prestar para las tropas o transmisión de pertrechos; la de que se administren con exactitud y pureza las rentas de los propios: la de excogitar arbitrios para que se funden y críen éstas en los pueblos en donde no los haya, la limpieza y alumbramiento y arreglo de las calles, edificio y caminos; y, en fin, todos los objetos respectivos a la Policía menor, con inmediata subordinación al Juez de Policía que habrá en cada Municipalidad, al Presidente del Estado y a las*

> *ordenanzas y Reglamentos que en razón de esta materia puede y debe dictar la Corte general (Brice, 1959, pp. 232-233).*

> *El Corregidor de primera nominación de esta ciudad capital, o de cualquiera otra en donde fijen su asiento los Tribunales Supremos Representativos, es el Juez privativo de la Policía menor en el distrito parroquial de la ciudad con subordinación inmediata al Supremo gobierno. Bajo del mismo carácter despacha los pasaportes para lo interno de la República, cela del buen orden y exacto cumplimiento de las ordenanzas, y tiene bajo su inmediata autoridad la cárcel pública (Brice, 1959, p. 233).*

De esta forma, la diferenciación entre la policía menor (la que actuaba a nivel municipal) y la alta policía política es reflejada durante esa Primera República en este contexto constitucional. No así es el caso de la Provincia de Trujillo en la cual el Juez de Policía dependía del Concejo Municipal, según su constitución promulgada el 2 de septiembre de 1811

> *Este Cuerpo subalterno se compondrá de cinco individuos, que serán dos Alcaldes ordinarios; dos Magistrados de los cuales el uno atenderá a la policía cívica y se llamará Juez de Policía; y el otro tocará la vigilancia pública sobre todos los que fuesen contrarios a la Religión, buenas costumbres, patria y sistema venezolano, y se titulará Juez de vigilancia pública; finalmente un Síndico personero, que se ejercitará en las funciones de su antiguo ministerio. Las elecciones de estos individuos se harán el día 1º de enero, y pertenecerán en lo sucesivo al mismo Cuerpo Municipal, debiendo ser confirmados los electos por el Superior Gobierno. La primacía rotará entre los Alcaldes cada medio año: obtendrá el tercer lugar de este Cuerpo el Juez de Policía; el cuarto el de vigilancia pública, y el quinto el Síndico procurador (Brice, 1959, p. 307).*

Asimismo, la Provincia de Mérida entremezclaba las funciones del cuerpo municipal y el de la policía, no indicando la subordinación de los jueces con el poder central. Lo señala claramente el apartado de los cabildos y jueces inferiores en sus artículos:

> *Segundo: "Queda a cargo de los Cabildos la Policía, y en los casos a que no alcancen sus facultades, ocurrirán al Gobernador político". Artículo Tercero: "Como el principal instituto es la Policía, cuidarán del aumento propios, de la construcción de puentes, apertura de caminos, establecimiento de escuelas en*

> *todas las Parroquias, si es posible, de Hospitales, Hospicios, casas de recogidas, del fomento de la Agricultura, artes y oficios mecánicos, extinción de los vagos, ociosos, escandalosos notorios y entregados a la bebida, del aseo de la población, de los abastos públicos y, finalmente, de la buena educación de las familias por los medios legales y que dicta la prudencia" (Brice, 1959, p. 284).*

Y si lo atinente a lo policial, menor o alta, tiene rango constitucional con las diversas constituciones provinciales aprobadas durante la Primera República, lo cual indica la atención que tuvieron los constituyentes ante tal problemática, también ello será cubierto de una u otra forma por las diferentes posiciones que tomaban el poder durante la guerra emancipadora, sea la realista o patriota; verbigracia el "Reglamento General de Policía para las Provincias de Venezuela" difundida a través de la Gaceta de Caracas por el Gobernador y Capitán General Salvador de Moxó en 1815; el decreto del 6 de Octubre de 1817 de Bolívar mediante el cual son restablecidas la Municipalidad de Angostura y sus funciones policiales; el decreto también de Bolívar en Bogotá 17 de agosto de 1819 en el cual encomienda las funciones de alta policía al Gobernador Comandante General de cada Provincia y la de policía menor a los gobernadores civiles; las decisiones aprobadas por las municipalidades de Venezuela al emitir frecuentemente, después de 1821, Bandos de Policía, verbigracia el aprobado por la Municipalidad de Caracas en 1824; en 1825, la Ley del 11 de abril que establece la inversión y administración de rentas municipales y en su artículo 2 señala que "las rentas para la policía urbana é interior se establecerán con el producto de los derechos municipales"; el decreto de Bolívar en Bogotá en 22-12- 1827 organizando la policía de seguridad, ornato y salubridad; y, por último, en 1828 el general Páez dicta un Reglamento de Policía conforme al del Libertador del año anterior para el Departamento de Venezuela y nombra en la jefatura del cuerpo al General Juan Bautista Arismendi, durante los difíciles acontecimientos de desintegración de la unión colombiana.

Organizó Moxó, el Ministerio de Policía -a cargo de la Alta Policía- con los siguientes empleados superiores*:* Jefes superiores (en las capitales de Provincia) y Jueces de policía. Los encargados subalternos de policía eran: Alcaldes de Cuartel, Alcaldes de Barrio, Tenientes Justicias Mayores y Cabos Justicias. Los empleados de la policía daban parte por escrito, al Jefe Superior, del estado de la policía en sus jurisdicciones. Los Alcaldes de Barrio, informaban a los Alcaldes de Cuartel y éstos a su vez, a los Jefes superiores; los

Cabos Justicias, informaban del estado de policía en los pueblos, suburbios y caseríos del campo donde ejercieran jurisdicción, a los Tenientes Justicias Mayores y éstos, a su vez, al más inmediato Jefe o Juez de policía. Todos esos funcionarios corrían con la responsabilidad -en sus personas y bienes- de cualquier alboroto, motín o turbación pública que sucediera en su jurisdicción, si ocurría por negligencia o descuidos suyos en el desempeño de sus funciones.

Disertaba Moxó (1816) que la fuerza de las armas no era suficiente para mantener la paz y que era necesario, también, la Alta Policía *"...aquella especie de fuerza, que, estableciendo el orden público por medio de ordenanzas económicas, proveyendo á la seguridad común con justas y prudentes precauciones y arreglando á método sencillo y eficaz la vigencia del Gobierno se proponga antes prevenir que castigar los delitos..."* (pp. 258-295).

Correspondía, entonces, a la Alta Policía: proveer a la seguridad pública precaviendo y castigando los delitos que la comprometieran; establecer el orden impidiendo la concurrencia de principios contrarios y extraños que atentaran contra la moral y la buena política; realizar una matrícula general —quisquillosa y minuciosa— en cada provincia y dejar registro en el respectivo juzgado de policía[13]; impedir que se pidiera limosna sin el permiso del cura párroco del lugar en que se pidiese y del Alcalde de Cuartel o Teniente Justicia Mayor del mismo; impedir la existencia de vagos; vigilar a las personas ociosas y obligarlas a trabajar; expedir pasaportes[14] .

Además de eso la Alta policía guardaba especial celo sobre las ideas que se promovían entre la gente. Para ello debía: celar por la opinión pública; cuidar que se les

[13] La matrícula reflejaría nombre, edad, estado, clase, condición y profesión, naturaleza de español, americano o extranjero, adhesión al Rey o lo contrario. Registraría, además, las familias notables por sus virtudes o vicios. Los últimos datos tenían carácter de confidencialidad y sólo podían manejar la información el Jefe provincial de Policía y el Superior de la Capitanía General (los Jueces de policía debían hacer un resumen mensual de la matrícula general de las provincia).

[14] Los jueces de policía y jefes superiores expedían, previo pago, los pasaportes de la gente blanca, y los Tenientes Justicias Mayores o Alcaldes de Cuartel expedían, gratis, los de las castas y de las personas que por su oficio (postas, arrieros, correos) debían trasladarse de un sitio a otro.

enseñara a los niños en las escuelas los dogmas católicos, temor de Dios y fidelidad al Rey (La policía confiaba *especialmente* en el celo de los Curas Párrocos para reconciliar a los venezolanos con la Corona. *"…trabajarán [los Curas] incesante y eficazmente en la reconciliación de las familias, amor al Rey, sumisión á las autoridades legítimas, y en una verdadera coincidencia de opiniones e intereses."*; proscribir y desterrar los libros, cuadernos, discursos sueltos, etc., que contenían mensajes que atentaban contra la religión, la moral o la Corona (Moxó, 1816).

Moxó (1816) cumplió apasionadamente con el Reglamento de Policía y las penas que determinaba -multas, presidio, castigos corporales y la muerte- las aplicó con ahincó a todos los contraventores. Aunque había dicho en el Reglamento que la humanidad y la dulzura serían más fuertes que la fuerza física y el rigor de las leyes y que el perdón privaría sobre el castigo, Moxó se caracterizó por su extrema crueldad contra los patriotas y sospechosos de serlo. Llegó al extremo de castigar, sin que le temblara el pulso, a mujeres. Salvador puso especial énfasis, también, en la persecución, aprehensión y "corrección" de vagos, mendigos y sin oficio porque creía que *"…la multitud de ociosos, de que abundan estas provincias en especial sus capitales, son el semillero de los criminales que turban el orden público, siendo por consiguiente necesario perseguir á cualquiera costa aún la simple ociosidad, hasta sus últimos atrincheramientos"* (Moxó, 1816, p. 306).

La persecución inmisericorde de Moxó a los patriotas —contraventores, por antonomasia, del Reglamento que dictó— le granjeó el desprecio de amigos y enemigos —el mismo Morillo lo acusó de injusto y duro. En 1817 se embarcó a Puerto Rico dejando acéfala la administración. Moxó huyó porque sabía del éxito patriota en la llamada "Campaña de Guayana" (1816-1817), que les permitió recuperar esa vasta región —rica en recursos naturales y con facilidades de comunicación— y expulsar a los realistas de allí, al menos al Ejército, porque partidarios de realistas sí que quedaron.

En medio de las campañas guerreras para recuperar la República y aunque las regiones del norte y occidente del país estaban en poder de los realistas, en 1819 los patriotas instalaron un Congreso en Angostura. En ese Congreso se restauraron las instituciones republicanas al promulgarse la Constitución el 15 de agosto. Al igual que la Constitución de 1811 ésta otorgó a las Cámaras del Congreso —según los artículos 21 y 22

del título 6, sección 1— el derecho exclusivo de Policía en el lugar de sus sesiones, en el círculo constitucional y sobre sus miembros, pudiendo castigarlos —tomando dicha prerrogativa el Presidente de cada una de ellas— con censura, arresto, que no excediera ocho días[15] o con presidio[16] por tres días, máximo. Se destinaba al mando de las Cámaras unas tropas de guardias que velaran por el derecho de policía de las mismas. El rasgo fundamental de la nueva Constitución es: la idea del Estado centralista. Esta idea inicia la tensión constitucional entre federalismo y centralismo.

La República de Venezuela se dividió en diez Provincias (Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumana, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo) y en Departamentos y Parroquias. A la cabeza de las Provincias estaban los Gobernadores, sujetos al Presidente, que ejercían la Alta Policía, velaban por el cumplimiento de las leyes y proponían al Presidente los Prefectos Departamentales. Al frente de los Departamentos y Parroquias estaban los Prefectos (que eran tenientes de los Gobernadores en todas sus atribuciones) y las Municipalidades que debían ejercer la policía municipal —o Baja Policía— que se refería a velar por el cumplimiento de la constitución y las leyes en su Departamento, proponer mejoras para el mejor funcionamiento del Departamento y la felicidad de sus vecinos, realizar censos y registros de muertos y nacidos, entre otros.

Esta Constitución afianzó a los caudillos y el regionalismo porque:

> *La división de la República en provincias a cargo de 'un gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República' y el establecimiento de municipalidades en los Departamentos (divisiones de las Provincias) con atribuciones propias, inclusive de proponer el nombramiento del Gobernador de la Provincia, que correspondía a 'los miembros municipales' electos por votación, indudablemente que constituyó a consolidar el poder regional-local de los caudillos militares, quienes sustituyeron a la aristocracia criolla colonial en el control de los organismos locales (Brewer-Carias e Izquierdo, 1977, pp. 30-31).*

[15] A diferencia de la Constitución de 1811 que permitía hasta 30 días de arresto.
[16] La de 1811 hablaba sólo de arresto, de presidio no decía nada.

Pero los anhelos bolivarianos de unidad y consolidación de un poder central-representado en un Ejecutivo fuerte- en aras de atajar la atomización del poder, continuaron y allí mismo, en Angostura[17], con representantes de Venezuela, Nueva Granada y Quito, se habló de formar la Gran Colombia que no se consolidó sino hasta 1821, cuando se reunió el Congreso de Cúcuta que la implementó y reglamentó.

Según su artículo 59 repite el Derecho de policía de las Cámaras en la casa de sus sesiones *y fuera de ella, en todo lo que conduzca al libre ejercicio de sus atribuciones.* En el ejercicio de ese derecho podrían castigar al que les faltase el respeto, al que amenazase con atentar contra uno de sus miembros y al que desobedeciese alguna de sus órdenes. No menciona nada sobre tropas de guardias para el auxilio de las Cámaras.

La Constitución de 1821 conformó a la República de Colombia, o Gran Colombia, con los territorios que comprendía el antiguo Departamento de Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela. La dividió en seis o más Departamentos —*para su más fácil y cómoda administración*— al mando de un Intendente, agente natural del Presidente y nombrado por él. Los Departamentos los dividió en Provincias, bajo el régimen inmediato de los Gobernadores —sujetos a los Intendentes— nombrados, también, por el Presidente. Las Provincias las dividió en Cantones y éstos en Parroquias. En los Cantones seguirían subsistiendo los Cabildos o Municipalidades. La tendencia centralista se hace evidente, el Presidente nombra a las principales autoridades administrativas que, además, están sometidas a él (Brewer-Carías, 2008).

Una vez aprobada la Constitución de 1821, Simón Bolívar decretó el 2 de octubre de 1821 la ley sobre la organización y régimen político de los Departamentos. La República se dividió, definitivamente, en 6 departamentos: 1) Orituco: provincias de Guayana, Cumaná, Barcelona y Margarita. 2) Venezuela: provincias Caracas y Barinas. 3) Zulia: provincias de Coro, Trujillo, Mérida y Maracaibo. 4) Boyacá: provincias de Tunja, Socorro,

[17] El 17 de diciembre de 1817 el Congreso de Angostura sancionó la Ley Fundamental de la República de Colombia que consagró, jurídicamente, la unión de las Repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada en la Gran Colombia.

Pamplona y Casanare. 4) Cundinamarca: provincias de Bogotá, Antioquía, Mariquita y Neiba. 5) Cauca: provincias de Popayan, Choco (Nóvita y Citará). 6) Magdalena: provincias de Cartagena, Santamarta y Riohacha.

En Cada Departamento, la máxima autoridad estaba representada por el Intendente, a quien correspondía cuidar del cumplimiento de las leyes y el buen orden, seguridad y prosperidad de sus habitantes; ejecutar gubernativamente las penas impuestas por las leyes de policía y decretos de buen gobierno y ejercer, en las causas de justicia y policía, las funciones que les señalaba la Ordenanza dada en Madrid el 4 de diciembre de 1786. En las Provincias la máxima autoridad era el gobernador a quien correspondía, en las causas de justicia y policía, ejercer las mismas funciones que los intendentes.

En los Cantones estaban los Jueces políticos, nombrados por el Intendente con recomendación del Gobernador, como administradores inmediatos. Sus funciones eran: presidir el Cabildo; cuidar del orden y tranquilidad pública, de la seguridad de las personas y los bienes de los habitantes; velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes y cuidar de la policía en todos sus ramos. Estos empleados debían ser personas probadas que pudiesen asegurar su responsabilidad con fianza suficiente. No recibían pago, sino que se quedaba con un porcentaje de los impuestos que recaudaban.

Además de los Jueces Políticos estaban 1) los Cabildos, encargados de: la policía de salubridad, aseo y comodidad; ayudar a los jueces a conservar el orden público y auxiliarlos en todo lo que perteneciera á la seguridad de las personas y bienes de los vecinos; cuidar de los centros de beneficencia, de las obras públicas de necesidad, utilidad, ornato y del fomento de la agricultura. Y 2) los Alcaldes de los pueblos que estaban encargados de la policía, del orden y tranquilidad de sus cantones y parroquias[18].

[18] Sólo menciono algunas funciones de los empleados (Intendentes, Gobernadores, Jueces de Paz, etc.) no las menciono todas.

### *1.6. Bando de la Municipalidad de Caracas de 1824:*

Interesante es la decisión de la Ilustre Municipalidad de Caracas al aprobar el 20 de febrero de 1824 un Bando, a objeto de proveer el mejor orden de policía a la ciudad y cubrir la inexistencia de ordenanzas y estatutos generales, mientras la legislatura de Colombia concede a todos los cuerpos municipales de la República la facultad, atribuciones e independencia que son precisas para organizar un plan de policía análogo a los usos, costumbres y demás circunstancias de cada cantón, provincia o departamento (Municipalidad de Caracas, 1824).

### *1.7. Los cuarteles de policía, diputados de cuartel, inspectores y ministros de policía*

Esta normativa provisional, avalada por el Intendente Departamental, establece la división de la ciudad de Caracas en ocho cuarteles, teniendo cada uno de éstos un sinnúmero de cuadras según su cobertura territorial.

El cuartel va a estar dirigido por un Jefe (diputado) que será elegido entre los miembros de la Municipalidad; y como agentes inmediatos de aquél están los inspectores de policía, vecinos de cada una de las cuadras, quienes por su honorabilidad son escogidos para velar por el mantenimiento del orden de su calle (Municipalidad de Caracas, 1824)[19].

Los diputados de cuartel, entonces, tienen entre sus funciones: 1) Ejercer como jefe su respectivo cuartel; 2) Cumplir con todo lo relacionado con la policía; 3) Obedecer las órdenes de su agente inmediato, el Sr. Juez político; 4) Remitir al Inspector de policía el modelo de padrón que registrará a aquellos vecinos de la cuadra a su cargo, lo cual permitirá un mayor control de la población[20]; 5) Emitir permisos por escrito al maestro de oficios para admitir oficiales y aprendices en una determinada tienda; 6) Decidir mediante juicio verbal, con presencia del maestro de la tienda el destino de los oficiales y aprendices

[19] Artículo 1 y 2.
[20] Artículo 1

que se despidan de su trabajo; 7) Recibir todos los domingos a las 11 de la mañana el informe del Maestro mayor que reúna las razones circunstanciadas recogidas por el maestro de tienda de las faltas de los oficiales y aprendices; 8) Vigilar el cumplimiento de los reglamentos, órdenes e instrucciones sobre la conservación del fluido vacuno; 9) Recibir del Inspector de cuadra, el registro de todas las multas impuestas que no tengan aplicación o designación adjudicadas a los fondos propios, para ser remitidas a la Municipalidad a fin de ser ingresada en la caja correspondiente y publicada en los periódicos de la capital (Municipalidad de Caracas, 1824).

Los inspectores de policía tienen las funciones de: 1) Velar por la cuadra a su cargo, la cual tiene la cobertura territorial de una esquina a otra por ambas aceras; 2) La elaboración de un padrón circunstanciado de los habitantes de su cuadra, según el modelo remitido por el diputado del cuartel, siendo registrados en lista aparte aquellos que no tengan oficio ni ocupación alguna, para ser enviada al Juez político o a los alcaldes ordinarios, y proceder a la citación a través del síndico, a objeto de tomarles la declaración y calificar de vago a los señalados y, según el caso, enviar a los hombres a la disposición del comandante de las armas para que sean filiados a un cuerpo de línea (en caso de no ser así, son enviados a un correccional), y si son mujeres serán entregadas con papeleta a un hacendado para que las ubiquen al servicio y cultura del campo con pago de acuerdo a su trabajo[21]; 3) Requerir información de los posaderos, pulperos, tenderos de los sucesos del día; 4) Pedir información a los dueños de casas de los huéspedes recién mudados, el número de habitación y nombre de la calle que deja, para después enviarle la novedad al diputado del cuartel; 5) Obligar la apertura de las boticas cuando estén cerradas y un vecino requiera alguna medina; 6) Vigilar el cumplimiento de los reglamentos, órdenes e instrucciones sobre la conservación del fluido vacuno; 7) Hacer cumplir las disposiciones sobre la licencia de limosna; 8) Llevar un registro de todas las multas impuestas que no tengan aplicación o designación, siendo adjudicadas a los fondos propios e informada al diputado de cuartel (Municipalidad de Caracas, 1824).

[21] Artículo 5.

Existen los ministros de policía que según la normativa tienen funciones concretas como: 1) Hacer extraer la basura del pie de los portales, de los puestos que dejan los vendedores en la plaza mayor; 3) Aplicar multas a aquellas personas que cabalgasen corriendo en mulas, caballos y burros por las calles de la ciudad; 2) Aprehender a todo aquel que se encuentre armado en la vía pública; 3) Sacrificar perros, puercos u otro animal nocivo que ande por las calles, avisándole al inspector de policía respectivo, para su conocimiento; 4) Desalojar a los infractores que violen la prohibición de fumar tabaco dentro de los patios y paleos del teatro o coliseo, durante la representación; 5) Hacer cumplir las disposiciones sobre la licencia de limosna.

Sumados a los inspectores, intervienen de manera informal en este sistema funcional de control de la ciudad los posaderos pulperos, venteros y mesoneros, quienes tienen que "delatar" a aquellos reputados de vagos, borrachos o jugadores. A los maestros mayores de artes, después de ser promulgado este bando, se les exigió la presentación de un padrón exacto de los maestros que en sus oficios tengan tiendas abiertas en la ciudad: de la calle, cuadra y número de las casas donde funcionan, el nombre de los oficiales y aprendices que les trabajan, y su condición de libres o esclavos, además de la información referida a aquellas cotidianidades que pudiesen alterar el orden público, so pena de ser multados de no suministrar la información[22].

Para la tranquilidad de la ciudad de Caracas el Bando aprobado establecía prohibiciones como las siguientes: 1.- Juegos de naipes, dados o cualquier otro juego de suerte y azar en las calles y plaza. A las personas encontradas en estas actividades se les arrestaría de acuerdo a su condición social o profesional: al paisano, arresto en la cárcel (aplicándole el artículo 3 si es vago) y al militar en el primer Cuerpo de guardia, con una papeleta del Juez o funcionario de policía que lo aprenda; si los casos son muchachos, hijos de familia o esclavos, atrapados jugando cocos, patillas u otros, pagarán sus padres o amos cuatro reales

[22] Artículo 4, 5, 6 y 31

de multas[23]. 2.- Reuniones de dos o más personas que toquen guitarra u otros instrumentos, cantando y haciendo algazara sea de día o de noche en la casa, bodega, tienda, pulpería, mesón o venta pública Los dueños de estos establecimientos serán multados[24]. Igualmente, esto está prohibido en las calles, plazas y sitios públicos y aquellos grupos de más de tres personas que anden después de las 10 de la noche sin un farol con luz, ameritaría su aprehensión por las rondas y patrullas de policía[25]. 3.- La venta de licor a "borrachos de profesión" u otros hombres de apariencia "andrajosa" en la casa, bodega, tienda, pulpería, mesón o venta pública. Asimismo, serán multados los propietarios[26]. 4.- Estas ventas no podrán estar abiertas después de las 9 y 30 de la noche a riesgo de ser multados con dos pesos[27]. 5.- No es permitido pedir limosna por las calles, plazas y caminos para imágenes, fiestas de santos, ni con otro motivo, sin permiso de la policía, bajo la pena de ser tratado como vago. Es el Sr. Juez político el llamado para despachar en papel del sello tercero las licencias a nombre del limosnero, siendo autorizadas y registradas éstas por el secretario municipal, tocándole al Inspector de cuadra la verificación de las mismas con la persona que haya sido beneficiada[28]. 7.- No es permitido el acceso a cualquier clase de personas en billares y otros negocios de azar durante los días de trabajo desde las 6 de la mañana hasta las 6 de la tarde, pudiendo ser multados aquellos dueños que no cumplan con 5 pesos la primera vez, 10 la segunda, y cierre del establecimiento la tercera, pagándosele una parte al denunciante[29]. 8.- Están prohibido los juegos de evite y azar, tales como blancas, monte, albures, dados, ruletas, siendo penados y juzgados a los propietarios de las casas y personas que fuesen hallados en esas actividades[30]. 9.- Se prohíben los fuegos artificiales en las calles, plazas concurridas o no[31]. 7.- El ganado mayor no podrá entrar a la ciudad ni en el

[23] Artículo 6.
[24] Artículo 7.
[25] Artículo 23.
[26] Artículo 7.
[27] Artículo 8.
[28] Artículo 9.
[29] Artículo 19
[30] Artículo 20
[31] Artículo 22.

día o la noche, solamente lo hará después de las 12 de la noche[32]. 4.- Llevar a beber con cabestro a las mulas, caballos, burros y demás bestias, estando prohibido beber o bañarse en las fuentes públicas, que de hacerlo serán retenidas en la casa del diputado del cuartel hasta que su amo la redima por 4 reales como multa; asimismo no podrán las personas correr con estos animales por las cuadras de la ciudad, siendo los ministros de policía los encargados de detener a los infractores y presentarlos al inspector de cuadra o al Juez para multarlos con dos pesos la primera vez, doble y triple, la segunda y tercera[33] (Municipalidad de Caracas, 1824).

Deberes de los vecinos en cuanto a ornato y salubridad:

La normativa también intervenía en cuanto a los problemas de ornato y salubridad de la ciudad y los deberes de los vecinos de Caracas. Su articulado establecía obligaciones dirigidas a mantener la belleza de las casas y las funciones mínimas de sus habitantes relacionadas con el mantenimiento externo de sus viviendas, además de la limpieza de las calles. Era obligante: 1.- El cercado por los dueños de los solares, escombros abiertos en la ciudad con paredes de tres varas de alto lo menos, blanqueadas y cubiertas de teja. De no hacerlo, el diputado de obras públicas lo hará construir a costa del propietario para cuyo pago se hipotecará el solar o cualquier bien de fácil venta[34]. 2.- El barrido del frente de la casa los lunes, jueves y sábados hasta las 12 del mediodía, de no hacerlo serán multados los dueños con dos reales: uno para el Inspector de cuadra para que pague al que recoja la basura, y el otro real para el ministro de policía que la extraiga si no hay denunciador. En cuanto a los dueños de ventas en la plaza mayor, éstos deben barrer sus puestos antes de dejarlos, siendo la misma multa de no hacerlo y pagar a los encargados de reunir la basura al pie de los portales para que los ministros de policía también la hagan extraer fuera de ella[35]. 3.- Para los carpinteros, sastres, zapateros, talabarteros, albañiles, zurradores, jaboneros, cereros, veleros, destiladores, barberos, peluqueros, tintoreros y demás artesanos

[32] Artículo 18
[33] Artículo 13
[34] Artículo 10
[35] Artículo 11.

no arrojar a las calles las horruras y aguas sucias de sus negocios, bajo pena de limpiar lo ensuciado en el acto y barrer toda la cuadra durante toda la semana. Esto aplicaba también para cualquier vecino que lanzase inmundicias a la calle[36]. 5.- No arrojar los gatos, perros o cualquier otro animal muerto al campo por el habitante porque de lo contrario tendría una pena de pagar dos reales al que lo arroje[37]. 6.- No botar escombros en la calle con los cuales puedan tropezar los transeúntes, a excepción de materiales que se vayan a utilizar para la construcción, los cuales deberán ocupar el menor trecho posible, y que de no hacerlo serán multados con dos pesos los culpables. Asimismo, serán multados aquellos que trabajando techos arrojen materiales a la calle, y en cuanto a las personas o muchachos que boten basura a la calle, ensucien paredes o ventanas será aprehendido por el primer ciudadano que lo observe y conducido al inspector de la cuadra que lo enviará a la escuela inmediata para que el maestro lo amoneste[38]. 7.- Para los dueños de las casas reparar los empedrados y enlosados del frente. 8.- Para todos los propietarios de casas, negocios, instalar un farol con luz en las puertas o ventanas en las noches sin luna durante el toque de las oraciones, so pena de pagar una multa de dos reales; esto rige también para los conventos y monasterios y aquellos dueños o alquilados de casas que paguen más de ocho pesos al mes. Al ministro de policía se le dará un real de la multa[39] (Municipalidad de Caracas, 1824).

Manejo y expendio de animales y comidas:

También el Bando de policía regulaba todo lo atinente al manejo y expendio de los animales y comidas. Los artículos proponen lo siguiente: 1.- Las piaras de cochinos para vender en la ciudad tendrán la entrada hasta el punto de Palogrande en la calle de San Juan Donde podrán venderse por las playas del Guaire hasta su desembocadura en el río Catuche, siguiendo para expenderse al público hacia el campo o sabaneta contigua al matadero general[40]. 2.- Las frutas, dulces, conservas y otras cosas solamente serán vendidos

[36] Artículo 12.
[37] Artículo 15.
[38] Artículo 16.
[39] Artículo 30.
[40] Artículo 14.

en las plazas públicas en mesas, bateas, aparadores, estantes, o tableros, prohibiéndose las ventas en la calle, siendo enviado los efectos de venta por el inspector de la cuadra a las escuelas lancasteriana para que se reparta a los niños más aplicados, y si fuese la acción en día feriado, el dinero será repartido entre los padres de las familias que viven en la cuadra[41]. 3.- Los bodegueros, pulperos, venteros y toda clase de personas no podrán salir a las calles, caminos o plazas a comprar los frutos menores, animales cuadrúpedos o volátiles, raíces alimenticias, ni las frutas de huertas de cualquier clase, ya que estos artículos serán vendidos a los vecinos en las calles o en la plaza mayor, al por menor hasta las 10 de la mañana, y al por mayor desde esa hora en adelante.

Seguridad y aprehensión:

En relación de seguridad el articulado es claro al establecer: 1.- La aprehensión por cualquier juez o ministro de justicia o policía de todo individuo armado con cuchillos, lanzas, puñales, estoques, esquiletes o pistolas en las calles, plazas o ventas públicas durante el día o la noche, pudiéndose multar a aquellos bodegueros, pulperos, guaraperos, mesoneros y demás venteros que observando dichas armas no avisen al inspector de cuadra, apartando una parte al denunciante[42] (Municipalidad de Caracas, 1824).

El Bando de Policía de 1824, pues, es un cúmulo de normas que viene a responder a la problemática local de forma inmediata ante la inexistencia de una reglamentación general que asegurase el orden, la salubridad, la seguridad y la economía de la ciudad de Caracas en el marco de esa supranación denominada Colombia. El Bando estuvo dirigido a todos los habitantes el cantón municipal de cualquier clase, sin excepción de fuero militar, civil o eclesiástico.

La policía era, entonces, un asunto municipal y de administración interior. Y era tan cierto que era un asunto de administración interior que en el Decreto de 5 de abril de 1825 que determinaba los negocios que correspondía a cada una de las Secretarías de Estado, en

[41] Artículo 17.
[42] Artículo 21.

su artículo 13, se ratificó que correspondía a la secretaría de Estado del despacho del interior "…la policía de todos los pueblos, tanto de la salubridad como la de ornato, de abundancia y de costumbres..." (Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1961, p. 304).

### *1.8. Las normativas de la Gran Colombia: Alineación para el orden de la ciudad.*

Una vez restablecida la República en 1819 mediante la toma de Angostura, reunión de notables en un Congreso que promulgará la nueva Constitución según los intereses de la élite patriota, el Libertador dirige sus esfuerzos militares hacia la liberación del Virreinato de la Nueva Granada, lo cual tras algunas batallas logra y crea una supranación denominada Colombia a través de la Constitución de 1821 e integrada por aquél y la recién República de Venezuela (posteriormente serán agregadas Perú, Ecuador y el alto Perú o Bolivia). Para el mantenimiento del orden de este vasto territorio es iniciado el montaje de un aparato represivo en el cual confluían tres grandes orientaciones: Una, de probada eficacia, manaba el régimen punitivo colonial, todavía cargado de la persistente herencia medieval. Otra, de no menor eficacia, derivaba de las prácticas punitivas que fueron comunes a los contendientes durante la fase bélica primaria de la disputa de la Independencia. La tercera, todavía por ensayar, intentaba recoger las enseñanzas reformadoras de los filósofos sociales y tratadistas que, persuadidos de la perfectibilidad del hombre, promovían la reorientación humanitaria de la justicia.

En suma, tomaba nuevo aire, ahora en el ámbito de una República que se proclamaba liberal, pero que se sabía inmersa en una severa inestabilidad social y política, la esencial controversia sobre la finalidad primaria de la pena, si castigar, si enmendar, si disuadir, si prevenir. La respuesta del legislador colombiano jugó con las cuatro posibilidades, pero pareciera que privilegió la primera, probablemente por ser más expedita y de fácil aplicación (Carrera Damas, 2010, pp. 421-422). Y si castigar en forma ejemplar fue la medida más rápida para tratar de erradicar la infracción de la ley, el bandolerismo, el robo, el hurto y otras situaciones irregulares, por otro lado, la nueva nación inició su construcción a través de disposiciones que tuvieron su origen en las diferentes normativas coloniales.

Para el mantenimiento del orden y el restablecimiento del sistema jurídico-social de la estructura del poder interno de la sociedad, la ley de 11 de marzo de 1825 de la República de Colombia, va a tener un rol importante. Le da cierta preponderancia a los concejos municipales como instrumentos de participación directa de los ciudadanos (entendido éstos como aquellos que son del sexo masculino, alfabetos y tienen propiedades) en el ejercicio del Poder público; son los responsables de la policía urbana y policía rural y lo inherente a la cotidianidad de la población en sus localidades.

La Ley de 1821 sobre la organización y régimen político de los Departamentos fue modificada el 11 de marzo de 1825 (Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1961, p. 208). A partir de esa fecha las funciones de los Intendentes eran: cuidar del buen orden, de la seguridad de las personas y los bienes de los habitantes; cuidar de la ejecución de las leyes y órdenes del Poder Ejecutivo y de todo lo que pertenece a la policía y prosperidad del Departamento. Las funciones de los Gobernadores eran: aprobar las cuentas de las rentas municipales; expedir órdenes de arresto cuando el bien y seguridad del Estado lo exigieran y para hacer detener á los que se hallaran delinquiendo infraganti (en ambos casos debía entregarlos a disposición del juez competente en el término de veinticuatro horas); visitar sus provincias para informarse del estado de la policía en todos sus ramos; ejecutar gubernativamente las penas impuestas por las leyes de policía y bandos de buen gobierno e imponer y exigir multas á los que desobedecieran sus órdenes.

Aparece la figura del Jefe Municipal, en sustitución de los Jueces de Paz, como máxima autoridad de los Cantones. Tenía entre sus funciones: impedir la existencia de vagos y mal entretenidos, destinándolos al servicio de las armas[43], si fueren útiles para ello, ó al de la policía del lugar, con ración y sin sueldo, por un tiempo no mayor de tres meses.

[43] Según la Ley de 3 de mayo de 1826 *Sobre procedimiento en las causas de hurto y robo*, a los vagos se les destinaba, como pena, al servicio de la marina por dos o seis años y se les concedía a los jueces letrados y alcaldes municipales la facultad para proceder contra los vagos. Pero el artículo 35 de dicha ley aclara que esa facultad "…no altera ni disminuye en nada la que tienen los jefes políticos municipales para perseguir á los mismos vagos, y destinarlos gubernativamente y por vía de corrección al servicio de las armas en el ejército permanente ó al de policía de los lugares con arreglo al artículo sesenta y uno de la ley de ocho de Marzo de

En las Parroquias (o barrios) les correspondía a los Alcaldes Municipales y Parroquiales: promover el orden y tranquilidad, la decencia y moralidad pública; cuidar la observancia, el cumplimiento de la constitución y las leyes, además de todo lo que mirara a la salubridad, comodidad y ornato, ó á la policía de los respectivos cuarteles en que se dividirían las villas y ciudades. Los alcaldes de las parroquias o barrios dependerían inmediatamente del alcalde municipal.

En cada cabecera de Cantón habría un Concejo Municipal que se encargarían de todo lo concerniente a la policía de salubridad (aseo y limpieza de sitios públicos; calidad de los alimentos que se expendieran; establecimiento de cementerios; conservación de limpieza de fuentes públicas; erradicación, en el cantón, de lo que perjudicara la salud de las personas y el ganado.), de la policía urbana y de ornato (pesos y medidas; embellecimiento de paseos; suministro de agua; enlosado de aceras.) y de la policía rural (composición y apertura de caminos; construcción de puentes).

Correspondía a los Concejos nombrar comisarios de policía —en cada uno de los cuarteles o barrios en que se dividiría la ciudad— que se encargarían, en las villas y ciudades, de los objetos de mera policía.

A pesar de la supervisión y control de los Intendentes de los departamentos y los gobernadores de las provincias sobre las municipalidades, según lo indicado por la ley, sus funciones policiales eran amplias: "Art.87. Las municipalidades están encargadas de todo lo relativo á la policía de salubridad. En consecuencia han de cuidar: primero, del aseo y limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, y de los hospitales, cárceles y casas de beneficencia: segundo, de la calidad de los alimentos de toda clase: tercero,, del pronto establecimiento de cementerios en cada parroquia del cantón convenientemente situados: cuarto, de hacer sacar ó dar curso á las aguas estancadas é insalubres: quinto, de remover todo lo que en términos del cantón pueda alterar la salud pública y la de los ganados.

---

mil ochocientos veinticinco sobre el gobierno político, y económico de los departamentos" (Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1961, p. 473)

Art.88. Toca á las municipalidades procurar la comodidad de los pueblos; y para ello cuidarán: primero, de la libertad del tráfico de los mercados: segundo, que se arreglen las pesas, pesos y medidas, sin permitir que se haga uso de pesos falsos ó medidas cisadas ó rebajadas: tercero, que estén bien conservadas las fuentes públicas y con buenas aguas, de modo que abunden para el servicio de los habitantes y para el uso de los animales: cuarto, que estén enlozadas las aceras, empedradas y alumbradas las calles en las ciudades y poblados en que pudiere verificarse: quinto, que estén hermoseados los paseos y parajes públicos cuanto lo permitan las circunstancias de cada pueblo. Art. 89. Para procurar la misma comodidad á todo el cantón cuidarán las municipalidades: primero, de la policía rural, acordando la composición de los caminos del territorio bajo la inspección y responsabilidad de los alcaldes parroquiales, con arreglo á lo que disponga la ley sobre el establecimiento y administración de rentas municipales: segundo, de todas las obras públicas de utilidad, beneficencia y ornato, que pertenezcan al término de su jurisdicción: tercero darán los informes necesarios y propondrán los arbitrios que estimen oportunos para que emprendan los caminos y calzadas, acueductos ú otras cualesquiera obras públicas pertenecientes al departamento en general, En estas obras tendrán las municipalidades la intervención que les ha señalado la ley sobre privilegios exclusivos que les fuese cometida por el gobierno" (Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1961, p. 282).

A estas funciones les eran sumadas las del cuidado de las escuelas de primeras letras y otros establecimientos de educación; el fomento de la agricultura, la industria y el comercio. Lo fundamental estriba, entonces, en esa atribución dada a los concejos municipales en 1825, en cuanto al cuidado de las denominadas policía urbana y policía rural.

En abril de 1826 hubo un movimiento separatista apoyado por las municipalidades y "dirigido" por Páez —Caudillo Militar, famoso por su ¡Vuelvan *Caraj*! El problema tuvo su origen en: 1) el largo tiempo —dos años: de 1824 a 1826— que se tomó Páez para obedecer una orden emanada de Santander —al mando del Ejecutivo ante ausencia de Bolívar que se encontraba en Perú— consistente en reclutar, forzosamente, para el Ejército a todos los hombres de entre 16 hasta 50 años; y 2) en la energía con que Páez cumplió la

orden, mandando algunos Batallones a hacerla efectiva. Esto ocasionó que el Concejo de Caracas y el Intendente lo acusaran, ante el poder central, de excesos y abuso de autoridad.

El Congreso ordenó a Páez trasladarse a Bogotá para ser juzgado lo que fue considerado un insulto por las municipalidades "venezolanas" —más que por Páez— siendo la de Valencia la primera en desconocer, el 30 de abril, la orden del Congreso, rompiendo con Bogotá y reconociendo a Páez como jefe superior. Páez asumió el mando temporalmente, pero dejando claro que él no era anti bolivariano. Y le escribía Fernando Peñalver a Bolívar: "El General Páez manifiesta por ti el mayor respeto y consideración, y te ha proclamado en el Ejército y en todas partes. Aunque dice que no recibirá órdenes de Bogotá, ha ofrecidos mantener las cosas en el estado en que estaban, sin hacer ninguna novedad hasta que vengas y resuelvas lo que te parezca conveniente" (O´leary, 1880, p. 397). Las municipalidades estaban dispuestas a seguir a Bolívar a pesar de su tendencia centralista, pero al menos era caraqueño, no colombiano.

No obstante, la situación evidente de atraso de la policía de la capital y otras ciudades de Colombia incide en la intervención del Congreso por medio del Decreto del 2 de octubre de 1827 al nombrar un jefe de policía que sea subalterno del intendente y que se encargue de la seguridad, aseo, ornato y salubridad, asignándole un sueldo que no exceda de dos mil pesos, y que se satisfará de las rentas municipales (Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1961, p. 531).

### *1.9. La propuesta de Bolívar: una necesidad ante la dispersión reglamentaria.*

Hay que señalar la dispersión reglamentaria en cuanto a lo referido a la materia policial; tan solo ella estuvo indicada en uno que otro artículo de los diferentes decretos del Congreso de Colombia. Es por ello que, ante esta necesidad de unificar criterios, sistematizar este importante rango de la administración pública, es la propuesta de policía del Libertador en ese año 1827. Su proyecto, bastante completo, está dirigida a dar repuesta a los informes contradictorios y los mutilados bandos de buen gobierno decretados por las municipalidades de los cantones; al descuido de la policía rural, tanto de crianza como la de

labor, y a todo lo atinente al orden. Los mismos vecinos de la ciudad de Bogotá, a través de dos comisiones, participaron en la elaboración de dicho proyecto.

Las cuatro secciones propuestas en el proyecto.

El proyecto está dividido en cuatro secciones a saber: En la primera, la propuesta trata sobre la denominada "Alta Policía" que incluye a los empleados (prefectos de policía, subprefectos, comisarios, tesoreros de policía, receptores, las rondas y postas montados de la policía), jurisdicciones y deberes; en la segunda, sobre la Policía Urbana que abarca la arquitectura civil, la salubridad pública, los abastos en general, mataderos, mercados públicos, fuentes públicas y particulares, la comodidad urbana, alumbrado, aseo público, ornato público, los gremios, alojamiento y bagajes; en la tercera, dirige su atención a la Policía Rural y lo relacionado a los mayorazgos y caporales, los jornaleros y esclavos, las bestias de labor y silla, los caminos, los compradores fraudulentos de frutos, la cría de ganado y demás especies en lugares agrícolas, las quemas y rosas de las sabanas, las acequias de riego, los desechos en los ríos, la crianza de ganado en los llanos, las rondas montados en los llanos, para el buen orden de la policía; la última sección, la cuarta, abarca los procedimientos, las penas, y disposiciones generales.

La sección primera: La Alta Policía.

En cuanto a la sección primera sobre los empleados de la "Alta Policía", el artículo 1° establece la independencia del ramo de la policía de todos los demás de la administración pública (Bolívar, 1827, p. 2), además de abolir los cargos de jefes políticos municipales y los gobernadores de provincia (Bolívar, 1827, p. 5)[44], sustituyéndolos por la de los subprefectos de cantón y los prefectos de policía o gobernador político (Bolívar, 1827, p. 2)[45].

[44] Artículo 21.
[45] Artículo 2 y 3.

La “Alta Policía”, entonces, cuenta con una serie de empleados, desde el prefecto hasta los integrantes de las cuadrillas, que cumplen sus funciones independientemente de las demás estructuras de la administración pública, ciñéndose a lo entendido para la época lo estrictamente policial.

Línea de mando y funciones de los funcionarios de la Alta Policía.

El proyecto establece lo siguiente en cuanto a las líneas de mando y las funciones de cada funcionario: 1.- El Prefecto de Policía o Gobernador político tendrá su asiento en las capitales de departamentos y en las de las provincias; son designados por el Gobierno supremo. Podrán nombrar a los comisarios de cantón de sus capitales. Cada prefectura contará con un secretario, nombrado por el prefecto y aprobado por el Intendente. Los prefectos estarán sujetos a la jurisdicción de la intendencia por las quejas que contra ellos procedan, siendo solamente destituidos por los intendentes departamentales. Algunas de sus funciones pueden ser delegadas por él a los comisarios de la capital que crea conveniente.

Funciones del Prefecto de Policía de supervisión y control en lo administrativo, judicial, seguridad, educativo: a) Juzgar y determinar en segunda instancia los negocios que ocurran relacionados a la policía. b) Oír y determinar las quejas contra los subprefectos y comisionados de la capital, suspendiéndolos o removiéndolos, dando cuenta a los intendentes. c) Expedir pasaportes a ultramar o demás países de América, cobrando los impuestos pertinentes. d) Distribuirá los modelos de registros y matrimonios. e) Proponer los medios para el logro de fondos para la policía. f) Formará los padrones de la provincia, cantones o circuitos, informando cada mes de marzo al intendente departamental. g) Nombrar comisarios demás cuando la parroquia esté muy poblado y lo necesite. h) Delegar en el comisario de su capital el visado y expedición de pasaportes. i) Expedir y firmar todas las boletas de seguridad en blanco para ser vaciadas por los subprefectos y comisarios. j) Recibir en enero de cada año del tesorero las relaciones enviadas por los subprefectos y comisarios. k) Enviará al tesorero lo producido por concepto de multas, pasaportes y licencias. l) Procederá a la operación del tanteo de las cajas de la tesorería y receptorías de la capital de su provincia y mandará a hacer lo mismo a los subprefectos respectivos, a principios de cada mes. m) Pasará revista a la ronda de la capital y postas de policía, cuidando que esto sea ejecutado por los subprefectos de su provincia. n) Habilitará todos

los libros en blanco que deben servir para la policía de su provincia. ñ) Residirá en la capital de la provincia y no podrá ausentarse sin permiso del Gobierno supremo. o) Supervisarán la educación pública, y visitarán tanto éstas como las de dotación privada. p) Presidirán la gran junta de sanidad, siendo capital de departamento, la subalterna en las capitales de provincias, la de vacuna, y por sí, o por otros funcionarios de policía, las diversiones públicas, reglamentándolas para el buen orden. q) Dar licencia para las diversiones públicas, rogativas, víacrucis, procesiones y rosarios. r) Ser parte activa de todo lo que se refiera a la seguridad, tranquilidad, moral y orden público. s) Reprimir los abusos de sus subalternos. t) Cuidar de la buena administración de la justicia en audiencia diaria y pública. u) Velar por el funcionamiento, arreglo, aseo y seguridad de las escribanías, notarías y anotaciones públicas. v) Visitará todos los años, en enero, los archivos públicos. w) Promoverá la agricultura, el comercio y la industria. x) Llevará un registro de todas aquellas personas que hayan Donado dinero o consagrado gratuitamente tareas para obras y establecimientos públicos de beneficencia y ornatos, a objeto der ser publicado en la prensa sus nombres. y) Pasar información del estado de la tesorería y las noticias que se requieran al intendente de su departamento. Asimismo, enviará al tribunal de cuentas la información exacta del número de boletas distribuidas en la provincia. z) Facilitará los bagajes y alojamientos necesitados por las tropas y oficiales [46] (Bolívar, 1827, pp. 5-9).

Funciones de los subprefectos de policía: supervisión y ejecución en las áreas administrativas, judicial, seguridad y educativa.

2.- Los subprefectos de policía ejercerán en las cabeceras de cantón o circuito y dependerán de los prefectos de su provincia, son nombrados por éstos y aprobados por el intendente. Entre sus funciones tenemos: a) Imponen las penas corporales o pecuniarias. b) Presiden por sí u otro funcionario de policía las diversiones públicas, reglamentándolas para el buen orden. c) Visar los pasaportes de aquellos que transiten por los lugares de las cabeceras del propio cantón sin cobro alguno, o para otras provincias o departamentos, pero con la

[46] Artículos 22 al 51.

contribución respectiva. d) Distribuir las boletas de seguridad remitidas por el prefecto a los comisarios. e) Oír las quejas contra los comisarios, destituyéndolos en caso que lo amerite y nombrando a otro. f) Remitir al prefecto la relación de los ingresos de las comisarías y las del cantón mismo. g) Dar recibo de las multas, anotar los derechos en los pasaportes y licencias. h) Fijar en sitio público las listas de multas, pasaportes, licencias y patentes, enviando un duplicado al prefecto para su publicación en imprenta. i) Llevar un registro de las patentes expedidas por el gobierno dentro de su cantón cobrando lo correspondiente. j) Recoger los padrones de las parroquias para ser verificadas y formar anualmente el de su cantón. k) Visitarán mensualmente las escuelas de primeras letras en su cantón o circuito. l) No pueden ausentarse de su cantón sin previo permiso del prefecto[47] (Bolívar, 1827, pp. 10-11).

Los comisarios de policía. Funciones de seguridad, justicia y administrativos.

3.- Los comisarios de policía eran de competencia parroquial y dependerían del subprefecto de su cantón; eran nombrados por éstos y aprobados por el prefecto. Las funciones de los comisarios están limitadas a lo siguiente: a) Aprehender a los delincuentes y remitirlos a los subprefectos o comisarios habilitados para tal fin, con una relación del delito, firmada por dos o más testigos, y de no haberlos, con un informe circunstanciado de los mismos hechos que se circunscribirá por él solo. b) Imponer arrestos correccionales que no pasen de más de veinticuatro horas. c) Exigir a toda persona sospechosa o desconocida la boleta de seguridad en que conste su matrícula. d) Visar los pasaportes de los individuos que transiten por las parroquias que no sean cabecera de cantón, sin costo alguno. e) Dar pasaporte para otras provincias del mismo departamento a los individuos de su parroquia no siendo cabecera de cantón o circuito, cobrando la contribución respectiva. f) Imponer y cobrar multas. g) Distribuir las boletas de seguridad con el cobro correspondiente. h) Pasar al receptor la relación de estos cobros y enviar duplicados al jefe del cantón o circuito. i) Dar recibos de las multas y anotar la contribución en cada boleta o pasaporte. j) Recoger los

[47] Artículos 52 al 67.

cuadros de las familias. k) No ausentarse de sus respectivas parroquias sin previa autorización del jefe de quien depende[48] (Bolívar, 1827, pp. 12-13).

Funciones de las rondas. Seguridad y vigilancia

4.- Las rondas son las encargadas de ejecutar las órdenes de los prefectos y subprefectos y son nombradas por éstos; están formadas por quince (15) vecinos en las capitales de las provincias y cinco (5) en las cabeceras de cantón o circuitos. La ronda, a su vez, está dividida en cuadrillas, las cuales están integradas por cuatro (4) hombres y un cabo cada una. Los miembros de las rondas deberán estar armados de carabina o fusil corto con su bayoneta, portafusil, una canana para portar cuarenta cartuchos, sable o machete de ordenanza, lanza con asta, y de la munición y pólvora correspondiente. El uniforme constará de una chaqueta verde, cuello y vuelta encarnada, sombrero negro, con chapa verde esmaltada al frente y la inscripción policía. El Gobierno facilitará el armamento.

Las funciones de las rondas son las siguientes: a) Rondar por la noche la población y campos inmediatos. b) Exigir la boleta a toda persona sospechosa o desconocida que encontraren después de las diez de la noche. c) Celar el cumplimiento de la ley sobre prohibición de las armas. d) Impedir las riñas en los sitios públicos. e) Auxiliar a los prefectos, subprefecto y comisarios en los actos de policía. f) No detenerse en las tabernas, pulperías y demás ventas públicas, sino por el tiempo necesario para evitar algún desorden o aprehender algún delincuente. g) No podrá introducirse en las casas de los vecinos, o de los campos o haciendas sin especial orden del jefe de la policía, h) No pueden pernotar en las casas, sino con expresa licencia del jefe, ni introducirse en bailes o diversiones a los cuales no fueren destinados. i) Dar cuenta al prefecto y al subprefecto de cualquier desorden o sospechoso. j) Cuidar del correcto servicio del alumbrado e informar al comisario o subprefecto sobre cualquier falla. k) No pueden exigir ninguna multas por si mismos por falta de cualquier persona, a menos que fuere por orden escrita de su jefe. l) No exigirán derechos sobre diligencias, citaciones, captura de esclavos, ni por otro motivo sea

[48] Artículos 69 al 82.

el que fuere. m) No detendrán a arrieros o transeúnte sino por el momentáneo acto de requerir el pasaporte o la papeleta de la policía por las mulas que conducen los primeros. n) Cada cabo de cuadrilla debe llevar un diario de sus operaciones. ñ) Están exentos de la milicia.

Funciones de los postas montados.

5.- Los postas montados serán cuatro (4) si están ubicados en las capitales de las provincias y uno (1) en las cabeceras de los cantones o circuitos, a las órdenes de los prefectos o subprefectos, quienes son los autorizados para nombrar a sus integrantes. Los integrantes de los postas montados utilizarán el uniforme y armas de los individuos que integran las rondas, debiendo tener caballo y montura aderezada para su ejercicio. Están exentos de la milicia.

Funciones de la tesorería de policía. Administrativo y contralor.

6.- La tesorería residirá en la capital de cada provincia y la ejercerá un vecino pudiente; asimismo habrá un tesorero o receptor en cada cabecera de cantón y se entenderán con el prefecto, subprefecto o comisario según el caso. El tesorero de policía es nombrado por el Gobierno Supremo. Entre sus funciones están: a) Deben pagar una fianza de cuatro mil pesos a satisfacción del prefecto para ejercer su cargo. b) Dar instrucciones para el régimen económico a las oficinas de su dependencia. c) Comprobar su cuenta general con las de los subalternos y las relaciones enviadas por el prefecto. d) Confrontar las cuentas de los receptores con las relaciones que anualmente deben remitir al prefecto. e) Presentar al prefecto en acto a principio de cada mes el estado de sus cuentas. f) Ordenar durante los primeros meses del año la cuenta del año anterior para ser presentado al tribunal de contaduría. g) Presentar cuanta noticia requerida por el prefecto (Bolívar, 1827, pp. 14-15)[49].

Los receptores, administrativo y contralor.

[49] Artículos 83 a 92.

7.- Los receptores tienen su jurisdicción en las cabeceras de los cantones y para poder ejercer tienen que saldar quinientos pesos a satisfacción del prefecto. Entre sus funciones están: a) Llevar cuenta de las cantidades recibidas por multas, pasaportes, patentes u otros ingresos. b) Elaborar el estado de su cuenta a fin de mes y presentarla al subprefecto al inicio del siguiente. c) Ordenar durante el mes de enero de cada año las cuentas del año anterior para ser remitidas al tesorero (Bolívar, 1827, pp. 15-16)[50].

La Policía rural: composición, jurisdicción político-territorial:

8.- La policía rural estará compuesta por las rondas montadas que velarán del buen orden de los lugares agrícolas y de labranza, y las de los llanos.

En cuanto al territorio agrícola de las provincias Donde ejercerán las rondas montadas, ésta estará dividida en partidos y por cada uno de ellos habrá una ronda compuesta por cinco policías y un cabo. a) La Provincia de Caracas estará dividida en ocho (8) partidos a saber: a.1.-El de Caracas, el Valle, Chacao, San Diego, San Antonio, Paracotos, Los Teques, San Pedro, Macarao, Antímano, La Vega, El Hatillo, Baruta y Petare. a.2.-La Victoria, El Consejo, San Mateo, Cagua y Turmero. a.3.-Maracay, Santacruz, La Quinta y demás plantaciones de la laguna, Magdaleno y Villa de Cura. a.4.-Sabana de Ocumare, Cúa, Tácata, Charallave, San Francisco de Yare, Santa Teresa y Santa Lucía. a.5.-Guarena, Guatire, Caucagua, Araguita, Macaira, Taguasa, Tapipa, Panaquire y Capaya. a.6.-Mamporal, Tacarigua, Guapo, Cúpira, Riochico, Curiepe y Uchire hasta la raya de Unare. a.7.-Maiquetía, y toda la costa de sotavento hasta Chichiriviche. a.8.- La Guaira y toda la costa de barlovento hasta los límites del partido de Curiepe. b) Los guardas y el cabo de las rondas están subordinados al prefecto de policía de la Provincia. c) Los integrantes de las rondas montadas usarán el mismo armamento y uniforme que los de las rondas urbanas.

Funciones de la policía Rural, Seguridad, Justicia y Vigilancia.

[50] Artículos 93 a 96.

Son funciones y deberes de estas rondas: d.1.-Recorrer los caminos, campos, haciendas, despoblados, sin detenerse en los poblados bajo ningún pretexto. d.2.- Perseguir y aprehender los ladrones y conductores de frutos y bestias malhabidas y compradores de aquellos que lo hacen a esclavos o personas sin propiedad, ni facultad para ello. d.3.- Aprehender a todo vago o persona sin oficio reconocido, y que no trabaje en labranza propia o ajena. d.4.- Aprehender a los criminales prófugos de las cárceles o de la justicia por cualquier delito, así como también los esclavos que no estén en sus haciendas, los desertores de los cuerpos militares, contrabandistas de tabaco u otros efectos comerciales. d.5.- Exigir a los arrieros la papeleta que certifican la propiedad de las bestias que conduce y la marca del hierro de la policía de la parroquia. Si no tienen la identificación requerida proceder al embargo y llevar a las bestias al jefe de policía. d.6.- Requerir a toda persona sospechosa la papeleta de seguridad; y a los provenientes de otras provincias exigirles el pasaporte. d.7.- Presentar al comisario de policía a toda aquella persona aprehendida. d.8.- Entregar a todo esclavo aprehendido a su dueño o a los mayordomos de las haciendas, si estas propiedades estuviesen halladas en el mismo partido. Si pertenece a otro partido, el esclavo será entregado al comisario de policía. d.9.- Entregar al desertor aprehendido al comisario de policía para que este lo entregue al jefe militar. d.10.- Entregar al contrabandista al comisario de policía con la mercancía decomisada. d.11.- Los cabos de las rondas deben llevar un diario de sus operaciones, entregándolo al prefecto cada tres meses con el visto bueno de los comisarios de policía de las parroquias. d.12.- Presentarse al jefe de policía de los poblados si llegase a transitar por éstos. d.13.- Los cabos deben proceder a la captura de los reos prófugos y demás al recibir la notificación enviada por los jueces territoriales al comisario de policía. d.14.- Pasarán revista general el segundo día de cada mes delante del subprefecto comisionado del partido. d.15.- Los prefectos de policía instruirán a los cabos y soldados de las rondas de todas las obligaciones de su cargo[51] (Bolívar, 1827, pp. 102-106).

[51] Artículos 541-559.

División territorial de los llanos del Departamento y área de operación de las rondas urbana y rural.

10.- En cuanto al territorio de los llanos del Departamento, éste será dividido en tres partidos, en los cuales funcionará una ronda montada integrada por seis hombres y un cabo que estarán subordinados al subprefecto de policía. Usarán el armamento y uniforme estipulado para las rondas urbanas y las agrícolas, diferenciándose solamente en la inscripción de la identificación que indicará "Ronda de los Llanos". a) El territorio de los tres partidos de los llanos del Departamento son los siguientes: a.1.-El primero que va desde el río Unare hasta el río Guárico y ciudad de Cura, incluyendo la serranía que corre a los valles de Orituco, y desde ésta hasta el Apure. a.2.- El segundo que va desde el río Guárico hasta el de Portuguesa, siguiendo el curso del río del Tinaco, hasta su origen. a.3.- La tercera que va desde los ríos Portuguesa y Tinaco, hasta el de Apure, con los llanos San Carlos hasta los límites de los de Guanare. b) Las funciones de las rondas son las siguientes: En cuanto a lo operativo de seguridad: b.1.- Persecución de los ladrones, aprehensión de los prófugos y de los vagos dentro e los límites de su partido, destrucción de rochelas o cantones de facinerosos, demolición de bugíos y ranchos existentes en despoblado, si no tuviera el dueño la licencia. b.2.- Visitación y circulación por los pueblos, vecindarios, hatos, despoblados, montes desiertos, sabanas conforme a las órdenes de los subprefectos comisionados. b.3.- Contener los desórdenes de su partido, aprehendiendo a sus autores y presentándolos al comisionado o subprefecto respectivo.

En cuanto a las prohibiciones y limitaciones que tiene este cuerpo, están: b.4.- Sus integrantes no pueden estar más de doce horas en poblado alguno a excepción de los días feriados para oír misa. b.5.- Tienen las rondas prohibición tomar víveres, caballos, mulas u otras especies, por Donde transiten en los hatos, caminos, parajes. b.6.- Deberán pagar inmediatamente todo bagaje o cualquier otra mercancía que tomen, que de no hacerlo a los incursos en el hecho serán tratados como delincuente y se le aplicará la pena que la ley asigna. b.7.- Los cabos tienen prohibición de negociación pública o privada, particularmente de mercería o licores, como la compra y cría de ganados u otro animales de cualquier especie, sobre lo cual velarán los subprefectos y comisarios de policía.

Línea de mando de las rondas. b.8.- Los individuos que componen las rondas prestarán respeto y subordinación a todos los subprefectos y comisarios de policía del partido y cuando entren a cualquier poblado toda la partida debe presentarse a aquellos y recibir de ellos la noticia. b.9.- Los subprefectos y comisarios de sus respectivos cantones y parroquias recibirán de los jueces territoriales las notificaciones para proceder contra los reos, captura que será realizada por las rondas de policía. b.10.- Los cabos mantendrán la mayor subordinación y disciplina de los integrantes de las rondas. b.11.- Cada tres meses las rondas pasarán revista ante los subprefectos comisionados [52] (Bolívar, 1827, pp. 118-123).

Esta propuesta que estuvo dirigida hacia el Departamento Venezuela parece que no fue aprobada por el legislativo de Colombia porque no aparece como ley promulgada en la compilación que hace el historiador Germán Carrera Damas de todos los decretos emitidos durante el lapso de existencia de la supranación.

Tal vez fue rechazada por los legisladores por el carácter centralizador de la misma. También parece que no tuvo acogida en Caracas por las controversias entre la élite de esta ciudad y Bogotá: Es sabido de la reacción de los miembros de la municipalidad en 1821 contra algunos de los artículos de la Constitución de Colombia; aunado a ello los conflictos derivados entre el poder civil contra el militar expresados en 1825 entre la Intendencia y los munícipes contra el comandante del Departamento Venezuela, a la sazón el General José Antonio Páez, que produjo el movimiento de "La Cosiata" en 1826, lo cual terminó en el agrupamiento de los factores de poder enfrentados contra el proyecto bolivariano grancolombino y la virtual separación de Venezuela de Colombia. No es extraño, pues, que en lo policial Páez decrete una normativa para esta materia.

### *1.10. Reglamento Provisional de Policía de 1828: normativa para la transición:*

[52] Artículos 611-634.

El "Reglamento Provisional de Policía", decretada por el Jefe Superior de Venezuela de la República de Colombia el 14 de febrero de 1828 fue justificado por las posibles insurrecciones que pudiesen conmover el orden y tranquilidad del país, así como la necesidad de mantener la defensa y seguridad del territorio. Más que una normativa policial, su aparición estuvo basada en la realidad militar de la época, la de división con el territorio neogranadino y una posible guerra.

El artículo 1° es claro al respecto: "Mientras duren las circunstancias que han obligado á declarar en asamblea á la provincia de Caracas, ó mientras resuelve el gobierno otra cosa, habrá en ella, un tribunal de alta policía, que tendrá a sus órdenes los agentes subalternos de que se hablará después" (Arismendi, 1828, pp. 1-10). Dichas "circunstancias" durarán hasta los últimos meses del año 1830 cuando Venezuela pasa a ser una república independiente. Mientras tanto, el 12 de abril de 1828, un militar, el General en Jefe Juan Bautista Arismendi como Segundo Jefe Civil y Militar, y Jefe General de Alta Policía de la Provincia de Caracas, en cumplimiento del "Reglamento Provisional de Policía" decreta las reglas necesarias para concretar las funciones en los cantones y parroquias.

La estructura organizacional del "Reglamento Provisional de policía" establecía un Jefe general encargado del tribunal de Alta Policía en la Provincia de Caracas y dependiente del intendente del departamento de Venezuela. Estaría asesorado por un ministro de la corte superior de justicia[53] (Arismendi, 1828). De este jefe general dependerán los comisarios de policía de los cantones, quienes nombrarán a los celadores de las parroquias con la aprobación del primero. En el caso del cantón de la capital habrá nueve (9) comisarios, encargados cada uno de los cuarteles en que está dividida la ciudad, con los celadores subalternos que el jefe general de policía crea conveniente nombrar para cada manzana o parte de la ciudad[54] (Arismendi, 1828)

[53] Artículo 2.
[54] Artículos 3 y 4.

Son funciones del jefe general de Alta Policía: 1.- Nombrar los comisarios de policía 2.- Aprobar los nombramientos de los celadores realizados por los comisarios. 3.- Auxiliar al gobierno proveyendo seguridad pública por todos los medios para precaver los delitos que la comprometan y los castigos que sean necesarias. 4.- Conocer de los delitos privativos a la Alta Policía, siendo éstos: la ociosidad, la holgazanería, la inmoralidad escandalosa, los papeles o cartas sediciosas, ofensivas a la seguridad pública, las noticias de que se divulguen de mala fe, para corromper o extraviar la opinión del pueblo, la correspondencia por escrito con el enemigo, o personas que vivan dentro del territorio enemigo, la correspondencia de escrito o palabra entre personas sospechosas, y todo delito de conspiración, infidencia o complicidad contra el gobierno. 5.- Formar los modelos de los pasaportes con sus marcar respectivas que eviten su falsificación y remitirlos a los comisarios y celadores; asimismo, lo hará con las boletas de seguridad. 6.- Convenir con la Intendencia la administración e inversión del fondo producto de las multas y emisión de los pasaportes y boletas[55] (Arismendi, 1828).

Los comisarios tienen las siguientes funciones:

1.- Nombrar a los celadores. 2.- Castigar con penas correccionales las faltas leves que no merezcan penas graves, no pudiendo exceder de la de tres días de prisión, o una multa pecuniaria que no pase de veinticinco pesos. 3.- Conceder el porte de armas. 4.- Remitir al jefe general de policía el reo de delito tales como conspiración u otros de igual gravedad que amerite pena mayor. 5.- Expedir pasaportes para que la población pueda transitar de un lugar a otro; en el caso del miliciano solo podrá hacerlo cuando éste presente la papeleta de su capitán Donde esté señalado la compañía y el cuerpo a los cuales esté adscrito. 6.- Llevar en un cuaderno el registro de las personas beneficiadas con el pasaporte. 7.- Dar el parte al jefe general de policía sobre los sucesos informados por los celadores 8.-

[55]Artículos 5, 7, 12,23, 25.

Revisar el comisario de puerto toda carta o papel manuscrito o impreso que venga de país enemigo, o de las colonias enemigas, u otros lugares sospechosos[56] (Arismendi, 1828).

A los celadores le son asignados estas funciones: 1.- Velar por el cumplimiento en sus parroquias o manzanas del presente reglamento. 2.- Arrestar a cualquier persona encontrada en infracción o sospechosa. 3.- Remitir a la persona detenida durante las veinticuatro horas al comisario de quien dependa. 4.- Recibir información de los dueños de posadas y fondas, amos de casas, y padres de familia sobre el huésped alojado, so pena de veinticinco pesos e multa sino lo hace o tres días de cárcel si es insolvente. 5.- Recibir la participación de toda persona que mude de habitación o posada. 6.- Expedir pasaportes para la población; en el caso del miliciano solo lo podrá hacer cuando éste presente la papeleta de su capitán Donde esté señalado la compañía y el cuerpo a los cuales esté adscrito. 7.- Llevar en un cuaderno el registro de las personas beneficiadas con el pasaporte. 8.- Dar el parte de la parroquia o manzana cada sábado en los cantones a los comisarios de su dependencia. 9.- Revisar el celador de puerto toda carta o papel manuscrito o impreso que venga de país enemigo, o de las colonias enemigas, u otros lugares sospechosos [57] (Arismendi, 1828).

En fin, el Reglamento Provisional de Policía contiene una serie de artículos, para un contexto de crisis y ruptura territorial, que recuerdan la estructura policial colonial tendiente al control de la población. Aunque subordine al jefe general de policía, por cierto un militar y prócer de la emancipación, el general Juan Bautista Arismendi, al intendente, es decir al poder civil, el verdadero mando está en el caudillo mayor, el general José Antonio Páez, tutelar de la nueva situación política.

Inmediatamente de la aprobación de dicha normativa, Arismendi como segundo jefe civil y militar, y jefe general de alta policía procede a decretar el 12 de abril de 1828 las normas que harán posible el reglamento de febrero en cuanto a la emisión de pasaportes para

[56] Artículos 5, 10, 11, 12,16, 21,22, 30, 32, 33.
[57] Artículos 10, 19, 20, 22, 30,32.

hacendados, arrieros, correos y otras personas cuya profesión sea el tráfico interior; de la papeleta de alistamiento de los diferentes cuerpos de milicias; de la boleta para los extranjeros; de la papeleta de seguridad para los artesanos y agricultores que vivan de sus jornales, o sirvientes; en cuanto al registro de armas ante los comisarios de los cantones; y todo lo concerniente a la seguridad de la provincia (Arismendi, 1828ª, p. 1).

### *1.11. La Milicia Nacional: Funciones militares y policial*

Ante la necesidad de contar con una fuerza de seguridad disciplinada que tenga como función contrarrestar los peligros internos y externos, el Congreso de Colombia decide aprobar el 30 de marzo de 1826 y después el Ejecutivo el 1° de abril poner el ejecútese la Ley Orgánica de Milicia. La idea es organizar ese componente con el menor gravamen posible de los ciudadanos y del erario público que llene su objeto en tiempos de paz y de guerra, servir y defender la nación en momentos de una invasión repentina exterior, de una conmoción interior, que sostenga las libertades públicas.

Lo que más se asemejaba a un cuerpo de policía (en su significación actual), en la colonia, era las patrullas de milicianos blancos o pardos que se reunían, esporádicamente, para perseguir esclavos fugitivos, cuatreros y delincuentes y rondar la ciudad por las noches. Más tarde las patrullas serían permanentes. En los llanos esas patrullas eran más frecuente (pagadas del peculio de los vecinos) pues el robo de ganado era muy *popular*. A partir de 1772 se institucionalizaron como una policía montada rural, bajo la inspección de los jueces de llanos. Ante la persistencia del abigeato[58] en 1794 se constituyeron cuadrillas a caballo. En las ciudades también se hacían rondas de policía (pero no por personas miembros de un Cuerpo de Policía como lo entendemos actualmente).

[58] Robo de animales de cría (principalmente ganado vacuno) por parte de bandoleros y cuatreros

Para ello, la ley estableció la división de la Milicia Nacional en Auxiliar y Cívica, las cuales estarán formadas, la primera por colombianos de 18 a 35 años de edad, y la segunda con colombianos de 14 hasta 18 y de 35 hasta 50 años.

La Milicia Nacional dependerá en general del Poder Ejecutivo y en cada provincia lo estará de su gobernador. En cuanto a la Milicia Auxiliar los canales de mando van desde el Poder Ejecutivo en el nivel superior, pasando por el comandante general en el departamento, por el comandante de armas en la provincia, hasta los comandantes de milicia auxiliar en cada cantón. En cuanto a la Milicia Cívica, el mando superior está también en el Poder Ejecutivo, pero en el departamento este cuerpo dependerá del intendente, en la Provincia del gobernador, en los municipios de los jefes municipales quienes estarán a cargo de las milicias de los cantones[59] (Ley Orgánica de Milicia, 1826, p. 441).

### *1.12. La Milicia Auxiliar: Funciones y composición.*

Sus funciones iban desde el ámbito militar hasta aspectos policiales: Está obligada a tomar las armas, cubrir las plazas, fortalezas y demás puntos militares, durante la ausencia del ejército permanente cuando éste marche a campañas; asimismo, entre otras obligaciones están el de marchar con ese ejército para reforzarlo, siendo el gobernador de la provincia el encargado de proveer de la fuerza que se necesite al comandante general del departamento, de acuerdo a la orden del Poder Ejecutivo; y, a falta de tropa de línea, la milicia auxiliar estará encargada de la escolta de conducciones de presos, de sorteados, de caudales públicos y de armas de guerra; por otro lado, a petición del jefe político municipal o parroquial, dará esta milicia patrullas para la seguridad pública, para perseguir y aprehender en el pueblo y sus términos, los desertores y malhechores, y para concurrir a las fiestas

[59]Artículos 67-73.

nacionales, en defecto o cuando no sea suficiente la tropa de línea, siendo en estos casos el servicio de policía, y no recibirán prest los milicianos[60] (Ley Orgánica de Milicia, 1826).

Ésta está compuesta por un cuerpo de infantería, caballería y artillería[61]. En cada provincia, el comandante de armas se encargará de la formación y organización de la milicia auxiliar para cada los cantones [62] siendo los jefes políticos municipales los encargados de presentar las listas de los escogidos depositadas en la municipalidad[63] (Ley Orgánica de Milicia, 1826).

### *1.13. La Milicia Cívica: Funciones y composición.*

Al igual que la Milicia Auxiliar, tiene algunas funciones militares, pero tan solamente para fortalecer a aquélla en momentos de confrontación: Está obligada a tomar las armas, cubrir las plazas, fortalezas y demás puntos militares, durante la marcha a campaña la milicia auxiliar, y también a ayudar a esta última si lo necesitase durante la campaña. En estos casos son los jefes políticos municipales los autorizados a poner en armas a la milicia cívica y a disposición del jefe militar respectivo. Asimismo, esta milicia cumple funciones de servicio de policía[64] (Ley Orgánica de Milicia, 1826).

Serán formadas en las parroquias, villas y lugares por los jefes políticos de las cabeceras de cantón y los alcaldes parroquiales[65].y estarán compuestos por un cuerpo de infantería y caballería

Instrucción de los miembros de la Milicia Nacional.

[60] Artículos 78-81.
[61] Artículo 4°.
[62] Artículo 14.
[63] Artículo 15.
[64] Artículos 82-84.
[65] Artículos 28 y 29.

La ley establece la instrucción de los miembros de la Milicia Nacional: En cada batallón o escuadrón debe existir una academia para la instrucción de oficiales y sargentos en la táctica de su arma, siguiendo la que se enseña en el ejército, estableciéndose la asistencia de los oficiales y sargentos a la academia para los días feriados. En los medios batallones, batallones y escuadrones de la milicia auxiliar, los segundos ayudantes tendrán a su cargo el detal del cuerpo, serán los maestros de la academia y enseñarán las maniobras de línea o de tropas ligeras, cuando los cuerpos se reúnan para instruirse. En cuanto a los sargentos y cabos de brigadas, éstos están a las órdenes inmediatas de aquéllos, y asistirán precisamente a la instrucción. Los comandantes de batallón o escuadrón, los encargados de mandar compañías, tercios o escuadras sueltas, elegirán las tardes o mañanas de los días feriados para la instrucción de los milicianos en la táctica del arma a la cual pertenecen[66]. La milicia nacional tendrá su uniforme, el cual constará de casaquilla corta y pantalón azul con botón amarillo, y botín o bota negra. Los oficiales y sargentos vestirán casaca larga, y en todos abrochada por delante sin solapa: collarín derecho carmesí, la vuelta azul abierta por encima con la tapilla carmesí abrochada con tres botones: los forros azules y los vivos anteados, y sombrero de copa alta con la escarapela nacional a la izquierda. La ley dispone que el sombrero debe usarse mientras que los batallones puedan proporcionarse morriones iguales para todos los individuos, con una chapa o escudo que lleve el letrero de "milicia nacional y colombiana", y el nombre del departamento, igualmente se pondrá en el botón. La caballería tendrá el mismo uniforme con la diferencia de que los vivos y el botón serán blancos. La artillería no tendrá más diferencia que llevar solapa abrochada con ojales largos amarillos. La infantería podrá usar en las paradas, ejercicios y revistas, pantalón blanco[67].

En suma, apreciamos una continuidad de factores y procesos estructurales, así como de prácticas tradicionales y cotidianas en la formación de estructuras y funciones, policiales, judiciales y carcelarias, etc. entre los siglos XVIII y XIX, cubriendo ello la maduración final del orden colonial y el surgimiento del relativamente nuevo orden

[66] Artículos 62-64.
[67] Artículos 102.

republicano independiente. Ambas realidades sucesivas pero no completamente contradictorias, se desarrollaron sobre la base común del proceso histórico de la formación venezolana como nación independientemente de su configuración colonial monárquica o republicana separada de España.

En abril de 1828 se reunieron los representantes de Venezuela y Colombia para elegir el Congreso que reformaría la Constitución de Cúcuta que adolecía de ciertos problemas entre los cuales —según Bolívar en su mensaje a la Convención— estaban: las municipalidades y la policía, convertidas en fuentes de donde, sempiternamente, manaba el federalismo que tanto daño hacía a la nación. Decía Bolívar: las Municipalidades "…que serían útiles como consejo de los gobernadores de provincias, apenas han llenado sus verdaderas funciones; algunas de ellas han osado atribuirse la soberanía que pertenece a la nación, otras han fomentado la sedición; y casi todas las nuevas, más han exasperado, que promovido el abasto, el ornato, y la salubridad de sus respectivos municipios (…) Y si he de decir lo que todos piensan, no habría decreto más popular que el que eliminase las municipalidades".

En un borrador del Discurso decía originalmente: "Parece que sería digna la atención de los representantes del pueblo la actual organización de las municipalidades. Lejos de ser útiles a los pueblos estas corporaciones, como están constituidas actualmente, producen una infinidad de males. Los ramos de policía que son de su natural resorte están enteramente abandonados por ella: la administración e inversión de los propios participan de este abandono. Los pueblos se quejan de la multitud de oficios concejiles que los ciudadanos respetables rehúsan servir por el descrédito en que han caído. Los representantes del pueblo deben tener presente los escándalos cometidos en los años próximos pasados por algunas municipalidades que han tenido la osadía de arrogarse hasta la autoridad del pueblo".

Agregaba Bolívar que hacía falta una Ley General de Policía —no Decreto ni Reglamento, que él podía hacer y dictar, no— que definiera las funciones de cada uno de los empleados de policía y permitiera a los empleados directos del Ejecutivo (Intendentes) poseer el vigor necesario, que sólo manaba de la Ley, para hacerse respetar por los ciudadanos y por los empleados que debían ser sus subalternos en lo tocante a la Policía. Es

que esas autoridades subalternas no son manejables sin una policía diligente y eficaz que coloque a cada ciudadano en conexión inmediata con los agentes del gobierno" (Bolívar, 2014).

Eso eran sólo una pequeña parte de los múltiples problemas que los representantes debían considerar pero que nunca llegarían a hacerlo. El Congreso no se realizó porque los representantes, divididos en dos grupos (uno que abrazaba el centralismo, o bolivariano, y el otro que abogaba por el federalismo, mentado santanderista) no pudieron conciliar sus diferencias. Los bolivarianos abandonaron el recinto, molestos y proclamando Dictador a Bolívar. Después de eso el ideal de unión fue en decadencia[68], el mismo Bolívar decía a Florencio O'Leary: *Todos sabemos que la reunión de la Nueva Granada y Venezuela existe únicamente por mi autoridad, la cual debe faltar ahora o luego, cuando quiera la Providencia, o los hombres*.

El 12 de abril, ya con olor a difunto la Convención de Ocaña, Juan Bautista Arismendi —General en Jefe de los Ejércitos de la República, segundo Jefe Civil y Militar, y Jefe General de Alta Policía en la Provincia de Caracas para dar cumplimiento al Reglamento Provisional dado por Páez el 14 de febrero, habiéndose nombrado ya los comisarios y celadores y dado las ordenes referentes al censo de los habitantes, procedió a dar las *oportunas* reglas para el buen desarrollo de las actividades de alta policía en los cantones de la provincia. Arismendi decidió que el 1 de mayo se comenzaría a expedir los pasaportes sellados por la policía y las papeletas de seguridad. El encargado de expender el papel sellado entregaría el papel para los pasaportes a los comisarios, y el papel para papeletas de seguridad a comisarios y celadores; éstos le entregarían el producto de las multas impuestas a los contraventores del Reglamento (con recibo de por medio, por si acaso). Hasta el 30 de junio se expedirían permisos de porte de armas y de venta de pertrechos de guerra.

[68] Con el atentado a Bolívar el 25 de septiembre de 1828 —en el que se dijo que estaba involucrado Santander— los recelos aumentaron.

En Venezuela se entendía la policía tanto en el Estado absoluto (colonial) como en el Estado de Derecho (republicano) como el buen gobierno o administración interior[69] de la población, ciudad o Estado[70]. Se mantiene el mismo concepto Colonial en la República solo que con otra interpretación ideológica propia del Estado de Derecho. La diferencia estriba en que el Estado Burgués de Derecho no sirve a sus fines sino a los fines de los ciudadanos. La técnica jurídico-política de la administración pública del absolutismo se mantiene aunque ahora privan los derechos del ciudadano.

El Estado policía es un tipo de Estado absolutista donde la relación entre el rey y sus súbditos es de dominio, vertical. Ese dominio se asienta en una especie de contrato: los súbditos se comprometen a obedecer y el rey se compromete a suplir sus necesidades para hacerlos felices y prósperos[71]. El monarca interviene en la vida pública más para alcanzar el bienestar y felicidad de sus súbditos que para su beneficio personal, pero eso sí, sin consultarlos pues él asume, paternalmente, cuál es ese bienestar general. Para cumplir con su parte del contrato posee ilimitadas atribuciones pues no conoce de derechos[72]. El Rey cuenta con la administración pública o actividad organizadora del Estado que, mediante la policía, administra la sociedad en aras de su vigor y el bienestar de sus súbditos, a la vez que fortalece el poder del monarca.

Con el advenimiento de la Revolución francesa (1789) la policía varía y su campo de acción también. Al declararse los derechos naturales y universales del hombre (libertad, igualdad, seguridad y propiedad) se minan las bases de la omnipotencia del Estado —que

---

[69] Los asuntos de Hacienda y Guerra estaban excluidos de la policía por no ser asuntos del interior, pruebas de ello reposan en la Ordenanza de Intendentes y Corregidores, expedida por la Corona española el 13 de octubre de 1749, y la Real Cédula del 13 de noviembre de 1766, que dividía las competencias de Justicia y Policía y Hacienda y Guerra entre Corregidores e Intendentes.

[70] De inspiración e influencia aristotélica.

[71] En el último periodo del absolutismo se agregó a la anterior concepción de policía —administración interior—el eudemonismo, que se refería a que la policía buscaba, además, el bienestar y felicidad de los súbditos.

[72] Bolívar, en el Discurso de Angostura (1819), disertaba sobre el Estado Policía: "En el régimen absoluto, el poder autorizado no permite límites. La voluntad del déspota, es la ley suprema ejecutada arbitrariamente por los subalternos que participan de la opresión organizada en razón de la autoridad de que gozan (…) estábamos abstraídos, ausentes del universo, en cuanto era relativo a la ciencia del gobierno."

tomaba cuerpo en la policía. Ahora los derechos ciudadanos imponen límites al poder público. La actividad de policía del Estado se reduce a poner límites, necesarios, al ejercicio de los derechos individuales imponiendo, mediante normas y preceptos, determinadas conductas a los ciudadanos para evitar y refrenar abusos en sus derechos, que atenten contra la colectividad y el bien común. El campo de acción de la policía se limita, así, a garantizar el orden y seguridad públicos para apartar y evitar peligros, no para alcanzar la felicidad de los súbditos. La actividad de policía o "…actividad administrativa se reducirá a la coacción y no al fomento y bienestar, que pasarán a ser tareas de la sociedad civil" (Malagón, 2004, p. 181).

El ejemplo francés puso a la vanguardia la proclama de libertad, igualdad y fraternidad y los criollos venezolanos, principalmente los de Caracas —siempre a la moda— coquetearon con esa proclama lo que desencadenó una serie de sucesos que tuvieron su cenit el 19 de abril de 1810 y terminaron separando a Venezuela de España. Y el 5 de julio de 1811 se consolidó esa separación. La primera Constitución venezolana se inspiró en el modelo francés y los derechos del hombre, y tomó sus preceptos

En la "nueva" Venezuela que emerge en 1810 comenzó a diferenciarse la policía en dos vertientes: la alta policía y la baja policía. La alta policía se encargaba de la seguridad pública —que constituye lo que el siglo XX se entendería, fundamentalmente, como policía— esa parte de la administración pública tendente a prevenir y extirpar un daño, que buscaba asegurar, mantener o restablecer el orden público. Correspondía a los funcionarios con cargos de más responsabilidad y jerarquía.

La baja policía se encargaba de lo tocante a la moralidad, recreo, comodidad, limpieza, recolección de desperdicios, ornato y belleza de la ciudad, construcción de edificios, vigilancia de la mendicidad, el vagabundeo y la *putería*, control de abastos, tiendas, juegos y bailes —joropo y tambor, principalmente. Correspondía a las municipalidades.

Todas las autoridades —realistas y patriotas, patriotas y realistas, la papa se quema, se quema, se quema— durante los años comprendidos entre 1810 y 1830 dictaron bandos de buen gobierno y reglamentos de policía que adoptaron medidas de seguridad —algunas

bastante estrictas debido al estado de agitación ocasionado por la guerra y establecieron normas para el buen desarrollo —de ser posible— de la vida cotidiana en ciudades y campos.

## 2. El ordenamiento policial del estado liberal: 1830-1870

La estructuración de un nuevo orden y sistema de seguridad militar y policial a partir de la tercera hasta la séptima década del siglo XIX en la República de Venezuela enfrenta limitaciones signadas por la existencia de un sistema tradicional- patrimonial contradictorio con los deseos e intentos de establecer aquellos postulados liberales blandidos durante la guerra emancipadora.

Tal vez esa situación discrónica de la realidad venezolana de 1830-1870 (concepto propuesto por Soriano (1987) [73] incide en la combinación de modelos policiales provenientes de la tradición colonial española y de la Europa de aquel entonces, específicamente Francia, Inglaterra, así como también Norteamérica.

[73]Al referir esta autora la realidad discrónica de la Venezuela de este período, dice lo siguiente: ...el Estado estaba por hacerse [en las sociedades hispanoamericanas], al igual que el nuevo orden jurídico; el carisma real de los jefes surgidos de la independencia, difícilmente aceptaba la competencia del poder civil, el concepto de ciudadanía era difícil de entender, de arraigar y de extender en sociedades mestizas de estructura discrónicas con diversos grados de clasismo, de esclavitud y de estamentalización. En consecuencia, el sólo texto constitucional y las intenciones legislativas no podían, obviamente, asegurar por sí solos el cambio total de aquellas circunstancias, ni la existencia de unos poderes efectivamente derivados del orden político-institucional formal. Por el contrario, la propia realidad discrónica generaba sus propios centros de poder al margen de toda constitución y del emergente orden jurídico-institucional. Así las cosas, los poderes constitucionales formales sólo podían existir y funcionar efectivamente si aquellos poderes fácticos que la sociedad discrónicas generaba con independencia del texto constitucional, se insertaban en el sistema que éste pretendía establecer, llenándolo de una vida que, de otra manera, difícilmente podía tener lugar. En una situación así, la vigencia del orden formal estaba subordinada al voluntarismo institucionalizador del gobernante, siempre inclinado a llenar las carencias institucionales –incluso formalmente autorizado para ello por el 'derecho de excepción' -, con su poder personal. Por eso el voluntarismo personalista, a veces necesario, pero muchas veces otras más gratuito y arbitrario, pudo frecuentemente arraigar en el sistema político y, paradójicamente, institucionalizarse, dificultando la emergencia de aquellas fuerzas propiamente institucionalizadoras en el sentido del siglo, pero que ponían en peligro el despliegue del poder personal (p. 36).

En cuanto a los últimos, éstos son modelos presentados con ciertos rasgos organizativos, tanto en la estructuración interna como en la relación con otros poderes estatales, que fueron importados, traducidos y reconfigurados en distintas naciones. Mientras que Francia "inventa" la realidad de una policía como "servicio de estado", Inglaterra la conceptúa en relación a las tramas municipales, y lo cual es profundizada por Estados Unidos en el marco de una sociedad con fuertes canales de autorregulación. Tanto Francia como Inglaterra construyen policías para regular la cotidianidad urbana y los conflictos de la sociedad moderna. Un caso aparte es Alemania, por cuanto entiende la policía como una disciplina filosófica orientada a indicar las vías para promover el poder del estado sobre la vasta extensión territorial.

Los dos modelos más importantes de Policía: el anglosajón (inglés) o Policía del Pueblo surge de demandas fruto de una autorregulación social, y el continental (francés) o Policía del Príncipe priman consideraciones políticas para la construcción del Estado. En los dos modelos existe una relación entre legitimidad del sistema político y recurso a la coacción, de tal manera que si al centralizado, militarizado y alejado de la sociedad le corresponde un menor nivel de apoyos y legitimidad y más empleo de la fuerza física, al descentralizado, civil y próximo al ciudadano se le atribuye un mayor nivel de apoyos y legitimidad y menor recurso a la coacción (Couselo, 1999, pp. 202-203). El modelo continental europeo se caracterizaba por estructuras organizativas militarizadas, despliegue en forma de tela de araña a lo ancho de todo el territorio, fuerte centralización con un sistema de información a nivel nacional y distante de la sociedad a la que tenía que controlar, cuyo paradigma será el creador de la Policía francesa, Fouché, expandida a todo el territorio y estatalizada, a partir de 1880, con los omnipresentes comisarios generales a la cabeza (Couselo, 1999, p. 203). En 1829 en Inglaterra es fundado el Cuerpo de Policía Civil (Policía Metropolitana de Londres), que consagra el apartamiento definitivo de la fuerza militar en el orden interno; alejándose así del modelo francés, al considerar que, desde la época Fouché, la Policía en ese país venía jugando un papel político determinante. Para 1831, en Venezuela, por Resolución del 15 de junio, se "recompensa a la patrulla de policía que dispersó á los amotinados del 11 de mayo en Carácas", otorgando a los participantes o a sus familias si hubiesen muerto, una retribución económica.

*Art 1: El Poder Ejecutivo ordenará la entrega de 500 pesos, del tesoro público al Sr. José Rivero, y 100 á cada uno de los cinco individuos que le acompañaron en su valerosa acción, ó á sus familias si hubieren muerto alguno de ellos, como una demostración de gratitud pública. Art 2. Por el término de diez años, gozará la familia del difunto Calanche de una pensión sobre los fondos municipales de la provincia de Carácas, igual á la tercera parte del sueldo que disfrutaba como alcaide de la cárcel.*

Ante los buenos resultados de la administración policial instaurada, es extendida a todo el país a través de la Ley de Corporaciones Municipales (1835) y, posteriormente, con la Ley de Policía de los Condados (1839), en las que se exige mantener una fuerza policial retribuida, con agentes sin armas (sólo una porra) y principalmente en funciones de prevención (Couselo, 1999). La Policía inglesa no se modela como un cuerpo separado de la sociedad, sino que es instaurada sobre una base de cuerpo local, actuando la Administración central a través de la Policía local, que recibe las órdenes de las autoridades locales, más conocedoras del entorno y de sus especiales características. A lo largo de todo ese siglo, el empleo de militares en la resolución de conflictos internos se hace cada vez menos importante (Couselo, 1999)[74]. Ello, gracias a la citada ley de 1839 que alentó a las provincias la creación de fuerzas policiales, y, después, a la de 1855 que las tornó obligatorias.

Las características de los dos modelos se presentó en Venezuela a través de una dual situación que aquejaba a la realidad venezolana: por un lado, la proposición constitucional centro-federal de la incipiente república de 1830, y, por otra, la realidad tradicional-patrimonial que derivaba en acciones tutelares de los caudillos provenientes de la guerra emancipadora. Los mandatos, durante la controversia entre conservadores y liberales, para crear los cargos de funcionarios policiales que desde las instituciones regionales y locales prestasen los servicios tanto de seguridad como de salubridad y ornato público, contrastaban con esa militarización de las funciones policiales que fueron concretadas con la fundación de organismos como el de la Milicia Nacional o la reacción de grupos

[74] Sobre estos dos modelos de organización policial véase también: Galeano, D. (2007). En nombre de la seguridad: Lecturas sobre policía y formación estatal, *Memoria Académica*, 4, 102-125.

políticos que reaccionan ante la posibilidad de perder el poder, verbigracia los hechos de 1847-1848.

Una vez proclamada a los cuatro vientos, la Constitución, el Congreso decretó el 14 de octubre de 1830, la *Ley sobre el régimen y organización política de las provincias* estableciendo las funciones y responsabilidades de cada uno de los empleados provinciales.

Los Gobernadores dirigirían el gobierno político y económico de las provincias y velarían por el buen orden y tranquilidad de las mismas, por la seguridad de las personas y sus bienes, por hacer cumplir las órdenes emanadas del Ejecutivo, y de todo cuanto perteneciera a la policía y prosperidad de las provincias. Debían, también, asegurarse de que los Concejos Municipales cumplieran con las funciones que les correspondieran y visitar, a su costa, la provincia para verificar el estado de la policía en todos sus ramos y tomar las providencias correspondientes.

"Jefes Civiles", ese sería el nombre que recibirían las máximas autoridades de los cantones. Debían ellos: dirigir el gobierno político y económico del cantón y cuidar de la policía del mismo; vigilar que no se corrompieran las buenas costumbres, que no se ofendiera la decencia pública con estampas lascivas ni que las diversiones públicas y permitidas ofendieran la moral; impedir la existencia de vagos, mal entretenidos[75] y mendigos sin licencia; velar por la educación en las escuelas públicas y cuidar que las rentas se aplicaran a sus destinos. También se contaba entre sus obligaciones visitar, mensualmente, los cuarteles en que se dividía el cantón, para conocer las omisiones o descuidos en que incurrieran los encargados de policía y hacer efectiva su responsabilidad.

En las cabeceras de cantón habría Alcaldes Municipales y en cada una de las parroquias habría Concejos Municipales. Correspondía a los primeros: promover el orden y la tranquilidad, la decencia y moralidad pública; velar por la observancia de la Constitución

[75] Disponía la Ley del 14 de octubre de 1830, en el artículo 47, parágrafo 2°, que los vagos y mal entretenidos "…se destinarán al servicio de las armas en el ejército o marina, si fueren útiles para él, ó al de policía del lugar, con ración y sin sueldo por un tiempo determinado que no podrá pasar de tres meses".

y las leyes; cuidar de todo lo que mirara a la salubridad, comodidad y ornato —que era lo mismo que decir "cuidar de la baja policía"— de los respectivos cuarteles en que se dividían las ciudades y Villas. A los Concejos les atañía nombrar "… comisarios de policía, encargados en las villas y ciudades de los objetos de mera policía, y para facilitar su ejecución bajo la autoridad de los alcaldes municipales, designando el número de estos comisarios, según los cuarteles ó barrios de los pueblos"[76]. Además de ello les correspondía a los Concejos:

Encargarse de la policía de salubridad (cuidar del aseo y limpieza de calles, hospitales, plazas, mercados, cárceles y casas de beneficencia; de la calidad de los alimentos, del establecimiento de cementerios; de que no hubiese aguas estancadas y de remover de los caminos lo que pudiera alterar la salud pública).

Procurar la comodidad y ornato —policía de ornato— de los pueblos (cuidar de los pesos y medidas, de la libertad del tráfico de los mercados, del enlosado de aceras, del empedrado de calles, de la limpieza y suministro de aguas para los habitantes y bestias, de hermosear los paseos y parajes públicos).

Encargarse de la policía rural cuidando de la apertura y composición de caminos. Cuidar de las obras públicas (dentro de su jurisdicción) y de los establecimientos educativos. Fomentar la agricultura, la industria y el comercio. Todo lo que los Concejos hicieran respecto a la policía debía respetar las ordenanzas de policía que acordaran las respectivas diputaciones provinciales.

En las parroquias se nombrarían Jueces de Paz y Juntas de Policía. Los primeros —que también se establecerían en los barrios, pueblos y lugares de su distrito en que conviniera tenerlos— tendrían las mismas atribuciones de los Alcaldes Municipales y se encargarían de la inmediata ejecución de los bandos ó reglamentos de policía. Las Juntas de

[76] Art. 70 de la Ley del 14 de octubre de 1830.

Policía[77] se establecerían en las parroquias —que no eran las propias en que se dividían las ciudades y villas— y estarían compuestas por los Jueces de Paz y un síndico. Si la población era numerosa se anexarían, a la Junta, dos comisarios parroquiales.

Se formarían Juntas de sanidad —en cada capital de provincia, en las cabeceras de cantón y en las parroquias— que velarían por la policía de salubridad (impedir la propagación de enfermedades; dictar las medidas a seguir en caso de epidemias o enfermedades contagiosas; establecer cementerios; propagar y conservar el fluido vacuno, etc.).

A partir de la publicación de esta ley de 14 de octubre de 1830 cesaron en sus funciones los empleados policiales —Jefes de Policía, comisarios y administradores de policía— creados por Decreto del 7 de octubre de 1828 (o Reglamento de Policía), pero los administradores de policía, antes de cesar por completo en sus funciones, debían rendir cuentas a las diputaciones provinciales. Las funciones que cumplían los comisarios creados en 1828 pasarían a suplirlas los Gobernadores y corregidores mientras los remplazaban las autoridades que fijaba la *Ley sobre el régimen y organización política de la provincia.* El Reglamento de policía de 1828 estaría vigente hasta que las diputaciones provinciales lo sustituyeran por ordenanzas de policía.

Los que estuvieron al frente de la recién creada República aspiraron fundamentalmente implantar el Estado Liberal y crear un sistema de seguridad pública moderno caracterizado por el control de las fuerzas militares y una policía que estuviera al servicio de los ciudadanos, bajo los esquemas europeos señalados, tomando en cuenta la tradición hispana heredada. Las siguientes disposiciones legales dirigidas a la materia policial al tratar de concretarse enfrenta un alto grado de conflictividad, bajo los esquemas del caudillismo posbélicos de próceres como el general José Antonio Páez (alternado el gobierno con el general Carlos Soublette, un profesional de las armas y también destacado militar de la independencia) durante la denominada "Oligarquía conservadora" (1830-1847), el general

[77] Las Juntas de Policía luego pasarían a ser las Juntas Comunales.

José Tadeo Monagas (intercambiando funciones presidenciales con su hermano el general José Gregorio Monagas) con la "Oligarquía Liberal" (1847-1858) o los guerreros liberales con la crisis de la Federación (1859-1870).

### *2.1. Policía de salubridad, Policía de ornato y Policía rural:*

Para el mantenimiento del orden en los niveles relacionados con la vida cotidiana de la ciudadanía, los constituyentes del treinta aprueban una serie de artículos en la Constitución que refrendan su carácter centro-federal al establecer la dependencia de la policía a los concejos municipales de cada provincia con funciones que abarcaban desde la conducta social de los pobladores hasta la salubridad y ornato público.

En efecto, la Constitución de 1830 establece las funciones de los diferentes poderes en cuanto a la seguridad, y en el caso que ocupa a la investigación el tema de la policía. La administración interior de las provincias en el rango legislativo y lo relacionado a las diputaciones la Carta Magna indicaba el deber de éstas de reglamentar los dos tipos de policías instituidas: la urbana y la rural. Al respecto, el artículo 161 señalaba: Son funciones de las Diputaciones provinciales: 16: Formar los reglamentos que sean necesarios para el arreglo y mejora de la policía urbana y rural, según lo disponga la ley, y velar sobre su ejecución (Brewer-Carías, 2008, p. 725).

Por supuesto es al gobernador de la provincia a quien le toca todo lo concerniente a lo de la seguridad y el orden y los funcionarios que dependen de él: "Art. 171. En todo lo que pertenece al orden y seguridad de la provincia y a su gobierno político y económico están subordinados al gobernador los funcionarios públicos de cualquier clase que residan dentro de la misma provincia" (Brewer-Carías, 2008, p. 726). Acorde con el pacto centro-federal de la elite gubernamental del naciente Estado, el Congreso decreta el 14 de octubre de 1830 la "Ley sobre el régimen y organización política de las Provincias", cuyo articulado establece los canales verticales de subordinación, funciones y responsabilidades de cada uno de los empleados provinciales, y lo concerniente al orden público y de policía, la cual se tradujo en la existencia de un cuerpo fragmentado acorde al régimen organizacional de las regiones y localidades. Es así que en cada región el problema de la seguridad de las personas y sus bienes involucra desde los gobernadores de las provincias hasta los jefes

civiles, alcaldes y concejos municipales de los cantones y parroquias a través de la milicia y la policía. En cuanto a esta última, su dependencia del poder nacional, regional y local es observada en las ordenanzas de cada gobernante interiorano: Las políticas generales sobre la policía son emanadas por el presidente hacia los ejecutivos provinciales, y a éstos corresponden velar por su cumplimiento y supervisar a los organismos locales para que tomen las providencias pertinentes.

En los niveles operativos funcionaron los jefes civiles, alcaldes municipales, los concejos municipales comisarios de policía, policía de salubridad, de ornato y rural, jueces de paz: 1.-Los primeros, los jefes civiles, fueron los encargados de cuidar de su policía en cada cantón y, con ella, vigilar de las buenas costumbres, la decencia pública y la moral; impedir la existencia de vagos, mal entretenidos y mendigos sin licencia, a los cuales podrán destinarse al servicio de las armas en el ejército o marina o a la policía del lugar. 2.-A otras autoridades locales, como a los alcaldes municipales, les correspondió también promover el orden y tranquilidad, decencia y moralidad, velar por la observancia de la constitución y las leyes, por las funciones denominadas de baja policía que cubrían la salubridad, comodidad y ornato de los respectivos cuarteles de las ciudades y villas. 3.-Con los anteriores funcionarios, trabajaban los concejos municipales para completar los aspectos organizacionales y funcionales: A estos organismos atañe el nombramiento de los comisarios de policía para los cuarteles o barrios de los pueblos; facilitar la ejecución de sus funciones bajo la autoridad de los alcaldes; y encargarse de tres áreas para las cuales son creadas la policía de salubridad, de ornato y rural. 3.1.-La primera, la policía de salubridad, está relacionada con el aseo y limpieza de las calles, hospitales, plazas, mercados, cárceles y casas de beneficencia, además de la calidad de los alimentos, del establecimiento de cementerios, las aguas estancadas y el mantenimiento de caminos que pudiesen alterar la salud pública; 3.2-La segunda, la policía de ornato, está dirigido a la comodidad y ornato de los pueblos, el cuidado de los pesos y medidas, de libertad de tráfico de mercados, del enlosado de aceras, del empedrado de calles, de la limpieza y suministro de agua para los pobladores y animales, y el cuidado de los paseos y parajes públicos; 3.3-La última, la policía rural, tiene a su cargo la apertura y composición de caminos, las obras

públicas dentro de sus jurisdicciones, el cuidado de los centros educativos sufragados por el común y el fomento de la agricultura, la industria y el comercio.

Para el logro del desempeño policial la ley establece que en en cada parroquia se organice una junta de policía integrada por los jueces de paz y un síndico que evaluarían la actuación de la policía.

La ley de 14 de octubre de 1830 sustituye en alguna forma el Decreto del 7 de octubre de 1828 y los jefes generales, comisarios y administradores de policía cesan en sus funciones para ser remplazados por las autoridades fijadas por la nueva norma. El Gobernador y los Corregidores existentes asumirían sus funciones mientras tanto se elegía y nombraba al nuevo Gobernador, a los nuevos Jefes Políticos, Alcaldes, Jueces de Paz, Comisarios y Municipales.

El organigrama ideal del servicio de policía tuvo algunas expresiones contradictorias por parte de las diputaciones provinciales con el Ejecutivo nacional que de una u otra forma reflejaba la situación manifiesta de enfrentamiento entre el poder central contra el federal. Desde omisiones veladas hasta desconocimientos de las órdenes emitidas desde los ministerios, las diputaciones reglamentaban su policía de acuerdo a sus realidades. Cuando informaban a los mandos ministeriales correspondientes lo hacían para enviar de una vez sus resoluciones elaboradas de acuerdo a sus realidades, verbigracia las diputaciones de Apure, Barinas y Mérida.

### *2.2. Proyecto de Reglamento de Policía de 1832.*

La Diputación Provincial de Caracas, según la Constitución de 1830, tiene como finalidad la aprobación de los reglamentos necesarios para el arreglo y mejora de la policía urbana y rural. En marzo de 1831 la Diputación nombra una Comisión, cuyo fin está dirigido a la redacción de un proyecto de reglamento de policía para el mes de noviembre de ese año. Sin embargo, debido a los conflictos y rebeliones, ello no pudo ser posible, sino hasta 1832 cuando la Diputación nombra otra comisión -comisión que toma como referencia el reglamento provincial de 1828- formada de seis miembros para que lo redacte y a finales

de ese año es remitido al cuerpo legislativo caraqueño, quien antes de aprobarla decidió publicarla para que los vecinos hiciesen sus críticas y correcciones; lo cual se hizo, siendo en 1834 aprobada con los cambios propuestos (Diputación Provincial de Caracas, 1832).

El Proyecto de Reglamento de Policía de 1832 fue publicado por la imprenta de Valentín Espinal, siendo dividido en secciones y capítulos y compuesto por 233 artículos. La primera sección correspondía a la Policía Urbana y la segunda sección a la Policía Rural. La Policía Urbana cubre la arquitectura civil, las fuentes públicas y particulares, la comodidad y aseo público, la salubridad pública, los mataderos, los mercados y el orden público en general; la Policía Rural dispone lo concerniente a los jornaleros y esclavos, bestias de labor y silla, compra y venta de frutos, cría de ganado vacuno, bestias y demás animales en los lugares agrícolas y los llanos, quemas de rosas y sabanas.

Policía urbana: áreas de competencia.

1.-Normas sobre arquitectura civil: Todo lo que abarque a la construcción de edificios públicos o particulares para enlosar las aceras y empedramiento de calles corresponde a la arquitectura civil. En cualquier territorio de la cabecera de cantón y parroquias las edificaciones por construir debían ser consultadas con los maestros mayores de albañilería y todo vecino de poblado estaba obligado a reparar y conservar los empedrados de calles y enladrillados de las aceras so pena de multas comprendidas entre 4 reales y 10 pesos. 2.-Normas sobre las aguas de consumo y servidas. Las aguas para el consumo de la población será objeto de la sección dedicada a las fuentes públicas y particulares: Estableció esta parte la necesidad de obtener un permiso emitido por el Concejo Municipal si el vecino quisiese ser beneficiado por agua limpia en su casa, debiendo éste instalar una llave para impedir su desperdicio; asimismo, quedaba obligado a recoger las aguas servidas en cañerías subterráneas y se le prohibía bañarse o bañar bestias, lavar ropa y arrojar basura en las cabeceras de las vertientes desde la toma de agua hacia arriba. 3.-Normas sobre aseo urbano: La normativa de los temas de la comodidad y el aseo urbano fue tomado casi a la letra del Reglamento de 7 de octubre de 1828: en cuanto a la comodidad fue prohibido colocar en calles y aceras objetos que impidieran el libre tránsito, correr a caballo dentro de poblado, hacer correr reses sueltas o con soga en poblados o caminos públicos, dejar salir a los perros y cerdos a las calles, disparar armas dentro de poblado o arrojar fuegos

artificiales sin licencia; y en relación al aseo urbano, fueron prohibidos el establecimiento de un basurero dentro del poblado, el descargue de aguas sucias, basura o bichos muertos en las calles, obligándosele al vecino recoger la basura que estuviese al frente de sus casas, y el barrido de éstos todos los sábados, a cualquier hora. 4.-Normas sobre salubridad pública: La salubridad pública trata sobre la labor e los médicos, cirujanos, parteras y su obligatoriedad a prestar el servicio a toda hora y a cualquier persona, coincidiendo así, también con el otro Reglamento citado; igual es el tiempo de servicio para el negocio del boticario so pena de multa, siendo obligante la supervisión de las autoridades políticas a fin de verificar el cumplimiento de las reglas de la Facultad de Medicina de la Universidad de Caracas; por otro lado, el Reglamento establece la vacunación obligatoria para los habitantes de la ciudad, la prohibición de la venta de bebidas y alimentos adulterados o dañados, así como la de enterrar a los difuntos fuera de los cementerios, y la reclusión forzosa a los afectados de la "enfermedad del pecado" o lepra. En cuanto a la matanza de reses y venta de sus carnes, en Caracas queda prohibida matar reses fuera del matadero general y vender carnes que no salieran preparadas de ese lugar; es acordada, también, no aceptar la venta de carne dentro del mercado público sino en los portales; y en las demás parroquias, las reses destinadas a abastecer el público serán sacrificadas solamente con licencia dela autoridad respectiva, bajo la inspección de la policía y a 200 varas de poblado y caminos públicos. 5.- Normas sobre orden público: Hay que indicar que todo lo tratado por el Reglamento de 1828 sobre la seguridad es omitido en este Proyecto de Reglamento de 1832, siendo la situación otra cuando es tratado lo concerniente al orden público y pasan inalterados los artículos sobre esta materia, verbigracia lo del registro exacto de la población de la provincia, sea nacionales o extranjeros, llevados por las autoridades de las diferentes parroquias para la identificación y control de la sociedad y poder erradicar a los sin oficio y profesión o vagos; la prohibición de los juegos de evite y azar, el tener animales feroces, sin seguridad alguna, y la ausencia de la República sin aviso alguno por imprenta o sin dejar un fiador que respondiese a los compromisos pecuniarios (Diputación Provincial de Caracas, 1832, pp. 7-15 ).

Policía Rural: área de competencia. Otras son las funciones para la Policía Rural: 1.- Control de la población subordinada: Controlaba a los jornaleros mediante la boleta

obtenida por éstos cuando son registrados ante el juez de parroquia Donde habitara, que de no hacerlo no podrían transitar de un cantón a otro y ocuparse del ejercicio de su profesión, siendo aprehendidos y catalogados como vagos; controlaba también la fuga de esclavos, estableciendo penas al que los emplease. 2.- Prever y enfrentar el robo de ganado: En cuanto a las bestias de labor y silla, la Policía Rural trabajaba por frenar el robo de ganado, estableciendo medidas preventivas como el empadronamiento de las mismas y sus hierros, la exigencia a los dueños de un permiso especial o papeletas emitidas por el juez competente para conducir esos animales de una parroquia a otra. 3.-Protección del hacendado en cuanto al comercio agrícola: Son aprobadas algunas prohibiciones relacionadas al comercio de rubros agrícolas en las inmediaciones de las haciendas sin permiso del dueño. 4.-Medidas ambientales: Por último, esta policía velaba por la no quema y rosa de las sabanas (Diputación Provincial de Caracas, 1832, pp. 7-15).

La Diputación de Apure, presidida por Diego Urdaneta, considerando que los bastos campos de la provincia eran propicios para cometer crímenes —que quedarían impunes a menos que un duro castigo reprimiera a los malhechores— y que se necesitaban reglas fijas para que la población supiera a qué atenerse, el 7 de marzo de 1831, obedeciendo a una de las atribuciones que la Ley le otorgaba, dictó las ordenanzas que arreglaban la policía urbana y rural de la Provincia.

La policía estaría a cargo de los Consejos Municipales, Juntas Parroquiales, Jefes Políticos y Jueces de Paz, bajo la superior supervisión del Gobernador. Y "Para la más fácil y pronta ejecución del servicio de policía se establecerán rondas montadas y a pie, que desempeñen y ejecuten las ordenes de las autoridades correspondientes" (Diputación Provincial de Apure, 1831, folio 5). Se creó una ronda de a caballo en cada cantón de la provincia —en el que el Gobernador consideraba necesario—, conformadas por un comandante —nombrado por el Gobernador— y seis hombres de la milicia activa —escogidos por los Jefes Políticos— en virtud del artículo 86 de la Ley de Milicia

Nacional[78]. Obedeciendo al artículo referido los milicianos no recibirían paga pero determinó la Diputación que se les daría ración diaria. Como los fondos municipales no eran suficientes para sufragar los gastos de la ración y la cabalgadura de la milicia montada, los Jefes Políticos harían una colecta entre los vecinos. Las rondas, que recibirían órdenes de los Concejos y de los Jefes Políticos, tenían entre sus funciones:

- Perseguir y aprehender reos prófugos, vagos, malhechores, desertores del ejército, no alistados en la Milicia Nacional, contrabandistas, ladrones, conductores de ganados o bestias mal habidas y a los compradores de ellas.
- Recoger todas las lanzas y las armas de fuego que, sin licencia, hubiese en los campos.
- Impedir riñas y peleas en los caminos y ventas públicas.
- Destruir las rochelas y cantones de facinerosos.
- Recorrer los caminos, haciendas, hatos campos y despoblados de su partido.

Para el mejor orden de las rondas, sus Comandantes al entrar en poblado debían dirigirse a la principal autoridad del mismo para que les informara del servicio que necesitaban y les facilitara una lista de los delitos cometidos y sus sospechosos. Llevarían un diario de operaciones donde anotarían las labores realizadas y lo entregarían, el primer día de cada mes, al Jefe Político de su cantón, en presencia del administrador de Rentas Municipales, a fin de hacer los pagos correspondientes a la Guardia según la información que arrojara el diario. Las rondas montadas —compuestas por individuos de conocido crédito, hombría y amor por el orden— prestarían sus servicios cuando lo determinaran los Concejos y hasta que los vecinos quisieran suministrarles ración y bestias. Las Ronda de a pie serían nombradas por el Jefe Político o Jefe Civil del cantón y "en todas las cabeceras de Cantón habrá una ronda de a pie compuesta de cuatro hombres[79] y un cabo de la Milicia que serán relevados por un justo turno y racionados diariamente con un real por la renta"

[78] "Art. 86. Por orden de la autoridad civil del cantón ó de la parroquia, dará esta milicia guardias y patrullas para la seguridad pública y para perseguir y aprehender en el pueblo y sus términos los desertores y malhechores. El servicio en estos casos será municipal y no recibirán pré ni paga los milicianos".
[79] Esos hombres debían ser vecinos de conocido crédito, hombría y amor al orden.

(Diputación Provincial de Apure, 1831, folio 8). Uno de los individuos de la ronda se designaría diariamente a cumplir las órdenes del Jefe Político, dos a los tribunales de los Alcaldes Municipales y uno, junto al Cabo, a custodiar la cárcel. Debían hacer el servicio de ronda las noches que designara el Jefe del cantón y las demás noches el cabo reuniría a la ronda para guardar el presidio. Al entregar la guardia del presidio a la próxima ronda, el Cabo le informaría de la inseguridad o seguridad de éste.

Las ordenanzas de policía de la provincia de Apure —ganadera, sea dicho de paso—, versaban, extensamente, sobre la cría, tráfico, empadronamiento, compra y venta de ganado y bestias. Trataban, también, sobre los rodeos, aguas y pastos comunes y la prohibición de quema de rozas y sabana en todo tiempo.

La Diputación, al hacer las ordenanzas de policía, no olvidó legislar sobre importantes ramas de la alta policía como lo eran —y son— la seguridad y orden público. La Diputación prohibió todo juego de envite y azar, arrancar o romper los edictos públicos, portar armas dentro de los poblados —exceptuando a los militares en servicio—, portar armas blancas en toda la provincia —exceptuando a los que por su oficio lo ameritasen: mayordomos, labradores y arrieros—, y prohibió a los herreros hacer llaves sin la cerradura a la vista y hacer llaves maestras.

Determinó que Los Jueces de Paz harían un censo detallado de la población y lo presentarían el 1 de julio de 1831. Los apureños guardaron especial celo con el tránsito dentro de la provincia y fuera de ella —es que de Apure salían montones de asonadas y revueltas…muchas de ellas promovidas por gente que, ni siquiera, era de allí—: nadie podría transitar de un aparroquia a otra sin el correspondiente pasaporte de la autoridad local —excepto los militares del servicio activo a quienes bastaría el pasaporte emitido por su superior— y los forasteros debían presentarse ante las autoridades de la provincia. El artículo 96 de la Ordenanza rezaba: “Los Jefes Políticos no permitirán entrada en sus cantones a individuos de otras provincias, que vengan sin destino o diligencia cierta…” (Diputación Provincial de Apure, 1831, folio 21).

La vagancia era considerada peligrosa para la seguridad y el orden público porque la gente sin oficio nada bueno inventaba. Toda persona debía tener arte u oficio honesto de lo

contrario podía ser desterrada de la provincia, ser destinada a obras públicas o a la Marina de Margarita o Maracaibo, a juicio del Juez Político. Se prohibió pedir limosnas sin licencia y los que lo hicieran serían reputados y tratados como vagos. El trato a las prostitutas era duro, la prostitución no era tolerada: "Las mujeres prostitutas que hacen alarde de pervertir escandalosamente la moral pública, si no fuese posible injertarlas en las casas de notoria honradez, serán expulsadas de la Provincia, exponiendo en sus pasaportes la causa de esta deliberación" (Diputación Provincial de Apure, 1831, folio 16).

Estaba prohibido también: tener en poblados perros y animales feroces —a menos que los tuvieran en perfecta seguridad— y cualquier persona que los viera podría matarlos; que sin licencia se matara res o se vendiera aguardiente.

La policía urbana hacía un aparte para la policía de aseo: los dueños de casas tenían la obligación de barrer el frente de las mismas; estaba prohibido arrojar basura y aguas inmundas a las calles y tener basurero dentro de poblados.

El Gobernador de la provincia de Apure, José Cornelio Muñoz, revisó las Ordenanzas y considerándolas correctas en toda su extensión, les dio el ejecútese, sin chistar, y las remitió, en dos juegos de copias, a la Secretaría de Interior y Justicia para que el Secretario las mandase al Congreso. Y un juego quedó en la sección de policía de la Secretaria…ese es el que reposa hoy en el Archivo General de la Nación.

Siguiendo el ejemplo de Apure la provincia de Cumaná remitió, un poco más tarde su Reglamento de policía, para ser revisado en el Congreso.

El 26 de noviembre de 1831 la Diputación Provincial de Cumaná dictó las Ordenanzas de Policía para la provincia respondiendo a las atribuciones que la Constitución de 1830 y la Ley orgánica de provincias del 14 de octubre del mismo año, les concedía. Dividió las ordenanzas en dos ramas: las relativas a la alta policía y las relativas a la policía municipal (Diputación Provincial de Cumaná, 1831, folio 122).

Las ordenanzas de alta policía se referían a los empleados de policía, la seguridad y el orden público. Sobre los empleados de policía ratificó los mismos mencionados en la ley

del 14 de octubre de 1830, estableció una ronda montada en cada uno de los dos partidos en que se dividía la provincia, y una ronda de a pie en la Capital.

La ronda montada estaría compuesta por tres ayudantes sujetos a un cabo, nombrados por el Gobernador. Los sueldos de los cabos —que debían saber leer y escribir y velar por la disciplina de sus subalternos— serían de 25 pesos mensuales, y 18 pesos mensuales devengarían los demás de la ronda. Las obligaciones de las rondas eran: 1. Recorrer continuamente los caminos, campos, haciendas y despoblados de sus partidos. 2. Perseguir a los ladrones y conductores de frutos, ganados y bestias mal habidas y compradores de ellos que lo hacen a esclavos ó personas sin propiedad ni facultad de hacerlo. 3. Aprehender a todo vago que viva sin oficio ni ocupación conocida; y que no trabaje en labranza propia o ajena por algún justo salario. 4. Aprehender todos los criminales ó personas que anden prófugos de las cárceles y de las justicias: de los esclavos que no estén al servicio de sus dueños, ó de las haciendas de su designación: a los desertores de los cuerpos militares ó que no se hallen registrados en algunos: y á los contrabandistas de tabaco e introductores de efectos mercantiles que no sean por los puestos habilitados especialmente en los lugares de las costas. 5. Exigir a los transeúntes el pasaporte que deben llevar del lugar que proceden. 6. Expedir las licencias al que lleve armas y recoger las que trajeren sin este requisito o fueren de las prohibidas por alevosas. 7. Impedir las riñas ó peleas en los caminos y ventas públicas. 8. Destruir las rochelas ó cantones de facinerosos demoliendo los ranchos esistentes (sic) en despoblados, sino tuviese el dueño la licencia de la policía. 9. Auxiliar puntualmente a los encargados de la policía de sus partidos respectivos (Diputación Provincial de Cumaná, 1831, folio 122).

A las Rondas se les prohibía: detenerse en ventas por más tiempo del necesario para impedir algún desorden o aprehender algún delincuente; introducirse en casas de vecinos sin orden escrita de la policía; y recibir regalos de cualquier tipo (bestias, mulas, comida). Cuando las rondas entraban en algún poblado debían presentarse, inmediatamente, a la máxima autoridad de policía del lugar para ponerse al corriente de los criminales, prófugos y vagos existentes y proceder a su aprehensión. Los encargados de la policía proveerían a las rondas el alojamiento necesario para su descanso nocturno. Se mantuvo el sistema —de vieja data— de llevar diarios para registrar los movimientos y acciones de las rondas,

porque se creía que con esto se las controlaba efectivamente. Los cabos eran los responsables de llevar los diarios y debían presentarlos, una vez al mes, al Jefe Político del cantón en donde se encontraran. Entregado el diario al Jefe Político, éste procedería a pasar la revista de las personas y armas para remitirla a los administradores municipales del cantón que pagarían a las rondas de acuerdo a lo que reflejara la revista.

En la capital de la provincia se estableció una ronda de a pie —ayudante de la policía— compuesta por cuatro individuos. Dicha ronda debía cumplir las mismas funciones que las rondas montadas en todo cuanto fuesen compatibles. Además debían ayudar, de día, a hacer cumplir las órdenes que les comunicaran el Jefe Político, los alcaldes municipales y Jueces de Paz; colaborar en los servicios de vacuna y sanidad y evitar desórdenes en ventas y mercados públicos.

La alta policía debía proveer a la seguridad pública por todos los medios que dictara la providencia, precaviendo los siguientes delitos que la comprometieran: la ociosidad, la holgazanería, la inmoralidad escandalosa, los papeles sediciosos y ofensivos a la seguridad pública, las noticias que corrompieran la opinión del pueblo y los delitos de conspiración contra el gobierno. Obedeciendo a ello se prohibió el uso de armas ofensivas y defensivas y la venta de pertrechos de guerra —a menos que se contara con un permiso especial de la policía—, vestir disfraces —excepto en las fiestas de máscaras, permitidas por la policía—, comprar vestidos o armas a militares y arrancar o destruir edictos públicos. Se prohibió a los herreros hacer llaves sin la cerradura a la vista y hacer llaves maestras o ganzúas. Para mantener la seguridad pública se cuidaba que no se profirieran motes ofensivos tendentes a fomentar los partidos y discordias civiles.

El orden público correspondía, también, a la alta policía. Los Jueces de Paz llevarían un registro, detallado, de todos los habitantes de las parroquias, que pasarían al Jefe Político del respectivo cantón y éste, a su vez, al Gobernador. Los dueños de posadas y fondas debían informar de las novedades que ocurrieran en dichos sitios y si había algún huésped sospechoso. Nadie podría trasladarse de la provincia de Cumaná a otra, ni de un cantón a otro, sin pasaporte y los visitantes de otras provincias debían presentarse ante la autoridad de policía del lugar donde transitaran. Correspondía a la alta policía hacer guardar la debida reverencia a los objetos de adoración y honestidad pública e impedir la práctica

de juegos prohibidos, la vagancia y la mendicidad, las burlas en público —tanto de palabra como de acción—, y la venta y publicación de estampas y escritos lascivos. Para contribuir al orden público toda venta pública cerraría a las 9:30 pm, sin excepción.

La policía urbana tenía que ver con: la arquitectura civil (reglamentación de la construcción de edificios y fachadas); la reglamentación de los servicios de médicos, cirujanos y boticarios; la vacuna; los hospitales; los abastos en general (seguridad de las bestias y sus dueños o conductores, para asegurar el abasto de la carne; prohibición, a los vendedores al detal, de salir a los caminos a comprar los abastos que vinieran a los poblados); los mataderos (determinar el número de mataderos y las reses que podían matarse[80], cuidar que los corrales se mantuvieran en buen estado; cuidar que las carnes se mantuvieran en buen estado); los mercados públicos (que los pesos y medidas estuvieran aferidos de acuerdo a la ley; distribución de puestos en los mercados; evitar desórdenes entre los hombres y mujeres que concurrieran al mercado); la comodidad urbana (nombre y numeración de calles; que las calles estuvieran libres de escombros; que sólo atadas podían conducirse bestias dentro de poblados; prohibición del juego de toros con sogas; cuidar que no se dispararan armas de fuego dentro de poblado, ni tiros de pólvora; enlazar los cochinos encontrados en las calles —pero sin matarlos, como sucedía en otras provincias, sólo detenerlos hasta que sus dueños los reclamaran y liberaran con multa; prohibición del baile de tambor.); el alumbrado; el aseo y ornato público.

La policía rural se encargaba de reglamentar todo lo referente a los mayordomos y caporales, a las bestias de labor y silla (empadronamiento de bestias y hierros), a los caminos principales y transversales, a los compradores fraudulentos de frutos, a la quemas de rosas, a las acequias de riego, a los desechos y estancados de ríos y a la cría de ganado vacuno y bestias.

Una de las disposiciones generales del Reglamento de Policía de Cumaná era que en materia de policía no había fuero ni privilegio pero cuando hubiese que arrestar a un militar

[80] Sólo se podían matar las vacas viejas o inútiles para la cría.

se le pediría a otro Cuerpo de guardia que lo arrestara, debiendo el Comandante del Cuerpo cumplir la orden sin objeciones. Toda persona debía auxiliar a la policía cuando se le solicitase.

Con las Ordenanzas de policía en la provincia de Cumaná "Queda derogado el reglamento del 7 de octubre de 1828 entre tanto que el Congreso nacional a quien se da cuenta de estas ordenanzas, no las reforme" (Diputación Provincial de Cumaná, 1831, folio 149). José Sotello, Gobernador de la provincia, le dio el ejecútese a las Ordenanzas el 3 de diciembre de 1831 y las remitió a la Secretaría de Interior y Justicia.

Amaneció el primer mes de 1832 y en su postrimería, el día 31 se instaló el segundo Congreso Constitucional. Entre los principales actos del Congreso de ese año se cuentan: la Ley del 26 de abril dividiendo la República en tres distritos judiciales (Oriente, Centro y Occidente) y la Resolución de permitir la importación de productos españoles en buques neutrales y la entrada de comerciantes españoles al país. En lo tocante a la Policía nada legisló el Congreso. Ante el silencio del Congreso en los asuntos de Policía, el Secretario de Estado en el despacho del Interior escribió el 10 de enero de 1832 una carta al Presidente de la Sociedad de Amigos del País en la que le solicitaba su ayuda para formar una Ley de Policía. Solicitó ayuda de la Sociedad en virtud de que la Constitución, en su artículo 161, atribuía a las Diputaciones Provinciales la facultad de formar los Reglamentos necesarios para el arreglo y mejora de la policía urbana y rural, pero no daba lineamientos generales para ello:

> *Sin duda que las graves y preferentes atenciones de las pasadas legislaturas, no han permitido á los encargados de la dicha causa ocuparse de la formación de la Ley que sirviera de base á estos reglamentos; y el Gobierno se complacería infinitamente si la Sociedad económica de amigos del país que tan dignamente se ha consagrado al servicio (...) desde su establecimiento dedicara una parte de sus útiles tareas a este importante objeto. El Ejecutivo eccita (sic) por tanto á (...) la sociedad á la formación del proyecto de Ley citado… (Sociedad de Amigos del País, 1832, folio 203).*

Para entender por qué el Ministro le escribió a la Sociedad de Amigos del País (SAP) abrimos un inciso: La SAP fue creada por José Antonio Páez el 26 de octubre de 1829. Su acta fundacional dice que se creó para promover los progresos de la agricultura,

del comercio, de las artes, oficios, población e instrucción. Además estableció, entre los lineamientos básicos de la Sociedad, que ésta no ejercería autoridad alguna ni se mezclaría en la alta política del Gobierno[81]. La Sociedad comenzó a funcionar en 1830, como una Institución,

> *...que agrupó buena parte de la élite intelectual y política de la Provincia de Caracas, con el objetivo de ilustrar tanto al gobierno como a la sociedad sobre las soluciones adecuadas a aplicar a varios de sus más acuciantes problemas, y por otro lado, el de promover las acciones públicas y privadas que harían efectivas aquellas soluciones y participar, en lo posible, en la realización de esas acciones (Farías, 1991, p. 9).*

En 1832 el Presidente de la Sociedad de Amigos del país era el Dr. José María Vargas. Él fue quien recibió la carta del Secretario de Gobierno en el Despacho del Interior y la respondió el 7 de febrero, informándole que no había podida reunir a la Sociedad para hablar de hacer el Reglamento General de Policía Rural y Urbana. El 12 de marzo Vargas volvió a escribir al Secretario diciéndole que la Sociedad en su reunión del día anterior había discutido la propuesta del Ministerio y había sentado las bases sobre las que debía edificarse la ley de policía:

> *…que siendo el objeto de la policía precaver los crímenes, y cuando esto no es posible, asegurar á los delincuentes y entregarlos á los juzgados competentes; es preciso, que para que ello tenga efecto sea independiente en el exericio de sus funciones, que esté bien pagada y que tenga á su disposición la fuerza armada que se necesite. Independiente: porque si era necesaria una decisión judicial para executar una medida de policía, esta no podía jamás llevarse é efecto. Bien pagada: porque de valde nadie sirve al público de un modo eficaz; y si se cometen las funciones de policía a los demás juzgados como antes se ha hecho, la*

[81] El Decreto de Creación de la Sociedad Económica de Amigos del país, firmado por José Antonio Páez, dice sobre ella: "Su instituto se desempeña por la cooperación de sus miembros, sus suscripciones, sus tareas v patriótico entusiasmo en favor del país. Ella clasificará las secciones de sus trabajos, dispondrá la redacción de Memorias acerca de las materias de estos objetos, y de Cartillas agrarias, para difundir los conocimientos útiles: atraer a su seno las publicaciones de los países más ilustrados, los informes de las personas nacionales o extranjeras más instruidas en los procesos de las diferentes clases de industria, y en la economía política aplicada a nuestras circunstancias. Por medio de sus fondos se proporcionará semillas y plantas, utensilios, máquinas o sus modelos para distribuir junto con las instrucciones que requieran; hará ensayos prácticos; en fin, manejando con tino el resorte de los premios, e impetrando la protección del Gobierno, alentará los diversos ramos de industria que están ya establecidos o vayan planteándose en el país."

*experiencia ha acreditado, que nunca se ejercen, y son sin efecto. Armada: porque si no tienen á su disposición la fuerza necesaria todos se burlarían de la policía. Que además no debe haber especia alguna de fuero que oponer á la policía. Sentadas estas bases que la Sociedad juzga esenciales, acordó, que correspondiendo ella a la alta policía del Gobierno, está prohibido á la misma Sociedad mezclarse en asuntos de esta naturaleza, por el art.° 2° de su estatuto, y que sentado las bases referidas que estén designadas en la ley, entonces la Corporación podrá indicar algunas reglas que estén en consonancia con el objeto de su instituto. Finalmente, que sabiendo que en la Cámaras de Representantes se ha tomado en consideración la Reforma de la Ley orgánica de Provincias, se excite al Supremo Gobierno para que promueva ante la propia Cámara el que se tengan presentes las bases cardinales de policía que quedan enunciadas" (Sociedad de Amigos del País, 1832, folios 205 vto. Y 206 vto.).*

El 16 de Marzo la Secretaría de Interior y Justicia remitió a la Cámara de Representantes un informe con las bases sobre las que, según la Sociedad de Amigos del País, debía formarse una Ley o Reglamento general, o nacional, de policía, pero aunque la Cámara lo recibió no hizo nada al respecto… y se engavetó en el archivo para comida de polillas. El Ministerio cumplió con su parte y se lavó las manos, si el Congreso no hacía nada, problema del Congreso era. El Ministerio del Interior siguió con sus asuntos y en noviembre, la Sección de Policía, dictó medidas de policía de salubridad mandando a vacunar contra la viruela en toda la República.

El 8 de diciembre de 1834 la Diputación de Caracas, presidida por Rafael Acevedo, aprobó el Reglamento de Policía, proyecto de 1832 reformado, poniéndole el ejecútese el Gobernador Juan de la Madriz el día 10. El Reglamento continuó dividido en secciones siendo la primera la de Policía Urbana y de Policía Rural la segunda; con algunas reformulaciones a la del 32, estuvo vigente hasta 1845.

La Diputación de la Provincia de Caracas establece que el Gobernador, los Jefes Políticos, los Alcaldes, los Jueces de Paz, los Comisarios, los Concejos Municipales y las Juntas de Policía —o Juntas Parroquiales— debían velar porque se cumpliera la nueva normativa policial promulgada por ella, *mientras el Congreso no creara funcionarios especiales de policía* (Diputación Provincial de Caracas, 1834).

La disposición emitida detallaba sobre los funcionarios encargados de la seguridad y orden local y las funciones inherentes a la Policía Rural y Policía Urbana. Funciones como

el control de la producción en el campo, está referido a la Policía Rural, siendo el Jefe Político el primer funcionario de policía del cantón quien debe formar un padrón, por orden alfabético, de todos los hierros de cría, y remitir una copia exacta de éste al Gobernador quien lo reproducirá y hará llegar a los Gobernadores de las provincias limítrofes y a los demás Jefes Políticos de los cantones de la provincia, con el objeto de evitar la extracción clandestina de bestias y ganado; si el Gobernador de la provincia de Caracas advierte que algunos de los hierros empadronados es igual al de otro propietario, lo hará saber al Jefe Político del cantón.

A nivel de parroquias, los funcionarios de policía están encargados de empadronar las bestias de labor y de silla y los hierros de las mismas, así como llevar un registro de ellos; emiten permisos para conducir esas bestias de una parroquia a otra y arrestan a aquellos conductores de ellas encontrados sin el permiso correspondiente; intervienen en todas las compras y ventas de bestias que se hagan en su jurisdicción y llevan un registro detallado dueño de bestia, color, especie y hierros particulares con que estuviera herrada— de cada transacción. Intervienen, además, en lo relacionado al comercio de rubros agrícolas: en la compra y venta de cacao, café, algodón o añil celebrados en las inmediaciones de las haciendas, llevando un registro de cada transacción.

Asimismo, corresponde a ellos el control de la mano de obra del campo: llevan un registro de todos los jornaleros de sus respectivas jurisdicciones; registro mediante el cual deben expresar estos trabajadores el nombre, patria, edad, fisonomía y estatura de cada uno, dándosele, una vez registrados una *boleta* que contenga la nota del registro; Debe también el funcionario de policía parroquial examinar los contratos celebrados entre jornaleros y hacendados, anotándolos en un registro para que quede constancia en caso de pérdida del mismo; anula los contratos cuando los jornaleros, con justo y comprobado motivo, así lo exigieren; Facilitan una *boleta especial* (éstas provendrán del Gobernador y su costo es cubierto por el Administrador Principal de Rentas Municipales) para autorizar a los jornaleros su mudanza hacia otras parroquias para trabajar; Por último, los funcionarios de policía de las parroquias convidan a los criadores al levantamiento de cercas de sus propiedades agrícolas (Diputación Provincial de Caracas, 1834).

A nivel municipal, lo concerniente a la policía rural está relacionado a la construcción y mantenimiento de las vías de comunicación. "Los concejos municipales dispondrán por medio de su presidente. 1° Que los caminos públicos en todas direcciones estén compuestos y reparados eficazmente. 2° Que los transversales tengan el mismo reparo por medio de los jueces parroquiales. 3° Que se procure y facilite la construcción de puentes en los ríos que los necesiten, haciendo componer los existentes. 4° Que se promueva el establecimiento de posadas y ventas en los caminos a distancia proporcionada, bajo las formalidades prescriptas, ó que en adelante se prescribieren" (Diputación Provincial de Caracas, 1834).

Hay que agregar que los Jefes Políticos y Jueces de Paz también están involucrados en la refracción de caminos: Los primeros están pendiente para que los segundos convoquen, en sus respectivos territorios, a los vecinos que facilitaran los *peones herramentados* que trabajarán en la reparación de los caminos transversales. Policía urbana: área de competencia. En cambio la Policía Urbana abarca funciones inherentes a la ciudad de Caracas y recoge las disposiciones del Reglamento de 1832 con algunas modificaciones, verbigracia lo atinente a la arquitectura civil; la limpieza de aguas; aseo público; control de los médicos y parteras, así como también las boticas; y orden público.

### *2.3. La Guardia Municipal de 1834:*

Aunado al carácter funcional policial que las leyes da a las alcaldías y concejos municipales, los legisladores de la Diputación Provincial de Caracas dicta una Resolución para crear una Guardia Municipal el 6 de diciembre de 1834; normativa la cual es refrendada por el Gobernador Juan de la Madriz y tendrá funciones que van desde la seguridad de las cárceles, la persecución de prófugos de la justicia, sean esclavos u hombres libres, y malhechores, hasta el auxilio de las autoridades judiciales y conducción de presos. En Caracas, la Guardia estará subordinada a la figura del gobernador, facultado para nombrar, distribuir y hasta despedir a sus integrantes, así como también la reglamentación de sus funciones, la provisión del sitio de cuartel y apoyo de la preparación pertinente en el manejo de armas a través de sus capitanes.

Todo esto es ampliado con la Ordenanza de 28 de noviembre de 1837, aprobada por la Diputación Provincial de Caracas, al establecer el cuadro de adscripción, organización y funciones de la policía y la creación de los inspectores que supervisarán a los serenos de alumbrado público de la provincia, teniendo aquéllos bajo su mando dos cabos, quienes a su vez mandaban sobre diez y seis (16) serenos divididos en rondas de ocho.

La ordenanza estableció los siguientes canales de mando y funciones de los encargados de la materia policial: Gobernador: funge como jefe superior de la Guardia Municipal y rondas de policía, y tiene como trabajo corregir las faltas y excesos de los jefes políticos en cuanto a lo policial. Jefes políticos: tienen a su cargo las rondas de policía, le pasa revista, y corrige sus excesos cometidos, además de remitir mensualmente al Gobernador la copia de los diarios de actividades de aquéllas. Rondas y cabos: tiene funciones de recorrido de los campos, caminos y despoblados en persecución de los malhechores, esclavos, prófugos, contrabandistas, vagos y mal entretenidos; conducir presos a sus destinos; decomisar armas alevosas y ocultas a quienes no tuviesen permiso de porte; obedecer puntualmente las órdenes de los jefes políticos y demás autoridades de policía; presentarse a de inmediato a la primera autoridad civil al entrar a cualquier poblado.

### *2.4. Ordenanzas de 1845 para ejercer control sobre la sociedad*

Aún en ejercicio de gobierno el General Carlos Soublette, la Diputación Provincial de Caracas, presidida por Luis Delgado Correa, sustituye el 9 de diciembre de 1845 el Reglamento de Policía de 1834 por las ordenanzas de Orden Público, Policía Urbana, Policía Rural y Policía de los Llanos, a las cuales le pone el ejecútese el Gobernador Mariano Uztáriz el día siguiente.

Estas ordenanzas de carácter provincial son adecuadas a la situación de crisis que está sucediéndose desde 1840. La finalidad es la de ejercer mayor control sobre la sociedad caraqueña: Retoma las disposiciones de los anteriores reglamentos sobre la obligatoriedad de registrar los pobladores nacionales y extranjeros, por profesión y oficio y la cantidad de dinero obtenido por el trabajo ejercido durante el año, agregando la expulsión de aquellos que no lo hagan en un lapso de 30 días; establece dos tipos de vagancia (vagos y mal

entretenidos) para los que no laboren en ninguna industria definida; la exigencia del trabajo honesto para la mujer; la remisión de los menores de edad realengos a vecinos de probada honradez para que les den trabajo y enseñen las buenas costumbres; la prohibición de reuniones de muchachos en calles y demás lugares públicos en las que se observe sin destino y ocupación (Ordenanzas sobre el orden público, 1845, pp. 171-172).

Reaparecen las disposiciones referidas a la seguridad de 7 de octubre de 1828, suprimidas por El Reglamento de 1834. Ello es explicable por las revueltas que estallaron en 1844 en Orituco, Calabozo y Villa de Cura, un poco originado por el quiebre político causado por la división de la élite dominante en conservadores y liberales, y la profunda crisis social derivada de las leyes de libertad de contratos de 1834, y la de Espera y Quita de 1841, aunado al factor económico internacional con el descenso de los precios del café.

Es por ello que son prohibidos otra vez el uso de disfraces o insignias ajenas; los pasquines y los motes ofensivos usados para ridiculizar a otros por cualquier motivo, político o no; el comprar, empeñar o guardar a los soldados o guardas sus vestidos, armas o municiones de guerra; arrancar, romper o borrar edictos públicos; copiar llaves sin tener la cerradura a la vista, o hacer llaves de las llamadas *maestras* por parte de los cerrajeros y herreros; ausentarse de la provincia sin avisar tres veces; regresar al país sin salvoconducto a los desterrados; disparar armas dentro de poblado se conservó pero se le agregó que nadie podría portarlas en poblado, so pena de perderlas y de multa; bailar tambor; empeñar, vender o comprar enceres, frutos, prendas y demás objetos a los esclavos o hijos de familia, sin licencia expresa de sus dueños o padres. A estos artículos las ordenanzas agregaban la obligatoriedad de la información a la policía por parte de la ciudadanía sobre el conocimiento de cualquier delito perpetrado o a perpetrarse en las calles o parajes públicos (Ordenanzas sobre el orden público, 1846, pp. 171-172).

Al igual que el Reglamento de 1834, las ordenanzas establecieron la Policía Urbana y lo referido a la comodidad y aseo público, pero con ligeros cambios como el de la reglamentación del tránsito motivado al alto volumen de carruajes y carretas dentro de la ciudad (Ordenanzas sobre el orden público, 1846, p. 181) (127).

Hay aspectos novedosos, observables, verbigracia cuando son tratados los aspectos atinentes a la Policía Rural; La 1° Ordenanza establécela definición de jornaleros y sirvientes:

> *Art 1° son jornaleros o sirvientes: 1° Las personas de ambos sexos que todo el año, ó alguna parte de él, se ocupan en servicio de otro, en trabajo de campo ó doméstico. 2° Las que aun teniendo alguna labranza, cría, u oficio no les redituare una renta anual de cien pesos libres. 3° Los que no teniendo más que una propiedad raíz, no le produzca ésta cincuenta pesos anuales libre (Ordenanzas sobre el orden público, 1846, p. 189).*

Priva así la condición clasista de esta 1° ordenanza, aunado a ello las prohibiciones que establecen la normativa en cuanto a la posibilidad de su libre tránsito y no dependencia de la hacienda y el patrono. No quedan exento de ese control los esclavos y manumisos a quienes se les tendrá bajo vigilancia, sin poder alejarse más de una legua de la casa o hacienda del amo sin permiso. La normativa mantuvo lo expuesto por el Reglamento de 1834 al referirse a los compradores fraudulentos de frutos, agregando que nadie -incluidos los dueños de frutos y sus mayordomos- podrán vender o comprar café, cacao, algodón o añil sin la intervención del funcionario de policía del lugar. Asimismo, siguen las disposiciones sobre la cría y ceba de ganado, y sobre el cercado de las posesiones (Ordenanzas sobre el orden público, 1846, p. 197). Para las quemas de rosa y sabanas, igual, pero fue creada una nueva disposición referida a los montes de los llanos: La Policía de los llanos estableció fechas exactas para dichas prácticas en las tierras altas y bajas, además de suavizar las multas. A los dueños de hatos se les va asignar un sinnúmero de funciones, entre las cuales están el empadronamiento de los hierros, y la verificación de los antecedentes de los caporales y peones que fuesen a ser contratados. Y así como son definidos los sirvientes y jornaleros, también los peones son clasificados de acuerdo a la posición que tienen en el hato durante el tiempo y función de su jornada de trabajo (peones de un mes, peones para viajes, peones para trabajos de días o una obra). Por último estas ordenanzas de llanos, intervenía en aquellos problemas entre los ganaderos surgidos por el tránsito en propiedades ajenas de manera accidental por los animales de otros propietarios (Ordenanzas sobre el orden público, 1846).

Hay que insistir en que la Constitución de 1830 es de carácter centro-federal, por tanto todas estás reglamentaciones y ordenanzas tuvieron su origen en las discusiones de la Diputación de Caracas, y que ello también se dio en las diferentes legislaturas regionales. Las ordenanzas interioranas recogen también las directrices fundamentales aprobadas por la ley de 14 de octubre de 1830 con agregados acordes con las realidades. Basta comparar las ordenanzas y reglamentos de Apure, Cumaná, Maracaibo, Margarita y otros, para visualizar la operatividad del Estado liberal naciente con sus respectivas perturbaciones. Además, la dispersión de los cuerpos policiales será una constante durante estos primeros años hasta que el gobierno del general José Gregorio Monagas intentará homogenizar el desempeño policial con el código de 1854.

### *2.5. La milicia. 1830-1847.*

Fuera de la jurisdicción policial y del ámbito militar profesional, juegan un rol importante en la seguridad interna las milicias. Como contrapeso al ejército regular, el Congreso dicta la organización de la Milicia Nacional con su respectiva Ley del 2 de octubre de 1830. Esta sustituye a la Ley de Milicia decretada por el Congreso de Colombia el 30 de marzo de 1826 que estableció para ese año a la Milicia Nacional en Auxiliar y Civil.

La nueva ley de 1830, siguiendo el carácter centro-federal de la Constitución, estableció la Milicia Nacional como Activa y Local: A la primera servirán los hombres de 18 á 40 años de edad, y de 40 a 60 en la segunda. Asimismo, la Activa estuvo compuesta de la infantería, la caballería y la artillería; la Local, apenas estuvo conformada por la infantería y la caballería (Ley de 2 de octubre de 1830, p. 37-38).

Para formar y organizar a las Milicias Activa, le correspondió al Gobernador de cada provincia tal función de acuerdo a las listas presentadas por las autoridades civiles primeras de cada parroquia y cantón. La Milicia Local fue tomada en las parroquias, villas y ciudades, siendo organizarlas, también, por las primeras autoridades citadas.

La Milicia Activa, según la normativa, está estructurada por las compañías sueltas, los medios batallones, batallones y escuadrones, cuyos nombres les son asignados según el cantón de procedencia. Se procura la existencia de una compañía de 80 hasta 120 plazas en cada parroquia. Igualmente, la ley señala la formación de las compañías de Milicia de Artillería en Angostura (1), la Vieja Guayana (media compañía), Cumaná (2), Margarita (2), Guiria (media), Carúpano (media), Barcelona (media), La Guaira (2), Caracas (1), Puerto Cabello (3), Costa de Ocumare (media), Coro (1), y Maracaibo (2) En Donde hubiere dos o más compañías le corresponde al capitán más antiguo ser el comandante de ellas, asimismo cada compañía está compuesta de un capitán, un teniente, dos subtenientes, un sargento primero, tres segundos, ocho cabos primeros, ocho segundos y ochenta a cien soldados; estando la media compañía apenas comandada por un teniente e integrada por la mitad de clases de anterior. En algunas de estas ciudades, tales como Guayana, Cumaná, Margarita, Barcelona, La Guaira, Puerto Cabello, Coro y Maracaibo, les son agregados la milicia marinera (Ley de 2 de octubre de 1830, p. 38-39).

El Gobernador es la autoridad que está en la parte más alta del canal de mando, siguiéndole el comandante de la milicia nacional de cada cantón. El primer batallón y el medio batallón son los cuerpos de mayor nivel. Aquél está conformado de seis hasta diez compañías y su plana mayor la integran un primer comandante, un segundo comandante, un ayudante mayor, primer teniente, un segundo ayudante, teniente o subteniente, dos abanderados subtenientes segundos, un tambor mayor, un sargento primero o segundo y un cabo primero o segundo de brigada, un cabo tambor o corneta, un cabo y seis gastadores y un armero Donde lo haya. El otro batallón está compuesto de tres compañías hasta cinco, siendo su comandante el capitán más antiguo y su plana mayor: Un segundo ayudante de la clase de subteniente o teniente, un sargento o cabo de brigada y un cabo corneta o tambor. Donde no hubiere más que dos compañías, el batallón solo contará con un comandante que es el capitán más antiguo y no tendrá plana mayor. La ley especifica que cada batallón tendrá una compañía de cazadores y otra de granaderos; mientras que el medio batallón tan sólo tendrá o una de cazadores o de granaderos.

La Milicia Local en cambio está formada por aquellos hombres mayores de cuarenta años, los cuales han sido dados de baja de la Milicia Activa. Su estructura es la siguiente:

Dos batallones formados por nueve compañías (uno de cuatro y otro de cinco); siete u ocho compañías forman un batallón, si este número corresponde a la población; pero cinco compañías de ciento a ciento ochenta plazas también lo integran. La Plana Mayor del mismo consta de un primer comandante, un segundo comandante, un ayudante mayor primer teniente, un segundo ayudante, teniente, dos abanderados, subtenientes segundos, un tambor mayor sargento primero, un cabo tambor corneta. Para la primera comandancia de estos cuerpos, pueden ser nombrados coroneles retirados o de cuartel, quienes conservarán su graduación. La compañía está organizada con ciento o ciento ochenta hombres dirigidos por un capitán, dos tenientes, dos subtenientes, un sargento primero, cuatro sargentos segundos, dos tambores y un corneta. Cuando los alistamientos pasan de los doscientos veinte hombres, corresponde a la autoridad formar una compañía de ciento ochenta individuos y un tercio (de treinta hasta sesenta hombres con dos sargentos segundos, dos cabos primeros, dos segundos y un tambor, dirigidos por un comandante con el rango de subteniente), de otra con los oficiales y piezas señaladas, pero esta última estará bajo el mando del Capitán de aquélla. Si son dos compañías, más alguna que apenas tenga también el tercio, igualmente estarán subordinadas al capitán más antiguo y los cuerpos tendrán un ayudante mayor con la graduación de teniente y será comandante de ellas. Al contrario, cuando apenas halla entre sesenta hasta ciento hombres del alistamiento, la compañía estará integrada apenas por dos tercios del total y su personal estará conformado por cuatro sargentos segundos, cuatro cabos primeros, cuatro segundos y un tambor, mandados por un teniente y dos subtenientes. En el nivel más bajo está la escuadra, la cual consta de veinte a treinta alistados con un sargento segundo, un cabo primero y otro segundo. Hay que señalar que el Gobernador, al igual que con la Milicia Nacional, tiene la potestad de elegir la parroquia o el cantón Donde sea asignado la Milicia Local de caballería, la cual estará organizada de abajo hacia arriba por la escuadra integrada por diez hombres, siendo uno de ellos el cabo primero y el otro el segundo; un tercio de escuadra lo forman veinte hombres, de los cuales uno será sargento segundo, otro cabo primero y otro segundo, dirigidos por un alférez; dos tercios estarán dirigido por un teniente y un alférez,

compuestos de cuarenta y un hombres, siendo parte del cuerpo, dos sargentos segundos, dos cabos primeros, dos segundos y un trompeta; por último, está la compañía con sesenta y

dos hombres, un sargento primero, cuatro sargentos segundos, seis cabos primero, seis cabos segundos y dos trompetas, dirigidos todos por un capitán, un teniente y dos alféreces. En cada parroquia, aclara la ley, puede formarse una compañía que podrá aumentarse con diez hombres y uno o dos tercios más, y con dos o tres de aquéllas formarán un escuadrón con su Plana Mayor de un primer comandante, un capitán mayor, un segundo ayudante, teniente alférez, un portaestandarte, alférez segundo, y un clarín maestro (Ley de 2 de octubre de 1830, pp. 39-40).

La escogencia de los oficiales, como los sargentos y cabos de las Compañías de la Milicia Nacional y Local será por la elección de los individuos que la componen ante la primera autoridad civil (Ley de 2 de octubre de 1830, p. 40).

La milicia tiene como función defender la independencia y libertad de los ciudadanos, su Constitución y sus leyes contra los enemigos externos y las sediciones internas y, guardar el orden. La Milicia Nacional Activa no podrá salir del ámbito de la nación; en cambio, la Local no podrá hacerlo fuera de su cantón, siendo puestas en armas por disposición del Congreso a las órdenes del Ejecutivo para enfrentar cualquier suceso violento que ponga en peligro la estabilidad de la República (Ley de 2 de octubre de 1830, p. 41).

Historiadores son de la idea de la inoperancia de la Milicia Nacional ante sucesos como el del año 1831. Sin embargo, no parece ser así, por cuanto las milicias van a traducirse en el elemento armado de contrapeso para frenar los intereses del estamento militar o pretoriano. Es la milicia bajo el mando de los jefes regionales o caudillos que siguen a Páez, la que va a salvar las situaciones conflictivas.

El politólogo Diego Bautista Urbaneja afirma su carácter tradicional-patrimonial cuando define a los caudillos como los dirigentes que mandan esa masa preorganizada denominada milicias, las cuales como cuerpo armado sirven a sus intereses:

> *... En los mensajes anuales de los Secretarios de Guerra y Marina puede seguirse el progreso de esa organización {la Milicia Nacional}. Así pues, los caudillos que tenían poderes formales como Presidente, o Ministro, o Jefe de Operaciones y Comandante de Armas disponía de una masa pre-organizada, y que lo estaba en un espíritu algo diferente al de la simple montonera que sigue a su mandón.*

> *Habitualmente te esas milicias era dirigidas por su caudillo. En estos casos eran muy útiles los caudillos locales, que muchas veces eran los tenientes y Capitanes que estaban al mando inmediato de esas milicias (Urbaneja, 1988, pp. 43-44).*

No es de extrañar la preocupación del Secretario de Guerra y Marina José H. Cistiaga en 1831, cuando expone la memoria de su despacho los hechos insurreccionales de ese año y el incumplimiento por parte de la milicia del objetivo central de toda fuerza armada durante la conflagración: Refería la obediencia de las leyes por toda institución militar y subordinación a los civiles, lo cual no era el caso de la Milicia que reforzaba los mandos de realidades anómicas e intermitentes, Donde la legitimidad está dada por otro tipo de obediencia, el del hombre simple a la superioridad del caudillo, cuyas destrezas primordiales son el Don de mando, la audacia, valentía, carisma e intuición[82].

No es, pues, para el poder civil, un componente práctico cuanto a obediencia hacia los ciudadanos y militares de mayor rango constitucionalistas. No obstante, la realidad demostrará que las milicias dirigidas por Páez y los jefes locales tendrán un rol importante contra insurrecciones como la de octubre de 1830, cuando el coronel Etanislao Castañeda toma las armas en el occidente de Carabobo, entre Siquisique y Carora; la del General José Tadeo Monagas -uno de los caudillos más importante durante la guerra emancipadora en el oriente del territorio- en 1831, cuando lleva a su montonera contra la recién creada república; o la "Revolución de las Reformas", la cual estalla el 8 de julio de 1835, y levantamientos posteriores como la de los hermanos Farfán en 1836 y 1837 en Apure, u otros en 1838.

Después de la asonada reformista, el Congreso el 14 de mayo de 1836, durante la presidencia provisional Andrés Narvarte, reorganiza la Milicia Nacional y deroga la ley de 1830. La Milicia es dividida en Activa y Reserva, cuyos integrantes oscilan en edades comprendidas entre los 18 y 45 años. La primera la cubren los vecinos que pueden costear

[82] Ver: Exposición que dirige al Congreso de Venezuela en 1832 El Secretario de Guerra y Marina sobre los negocios de su cargo. Caracas, Imprenta de Valentín Espinal. 1832; y A.G.N. Sección de Secretaría de Interior y Justicia 1831. Tomo XXXVII. Folio 22.

su armamento, municiones y uniforme; prestan gratuitamente el servicio municipal de sus respectivas poblaciones y dos leguas en contorno, en tiempos de paz, cuando el Gobernador de la provincia por sí, o por orden del Poder Ejecutivo, lo dispusiera; y las faltas como la impuntualidad en el servicio urbano e insubordinación de los milicianos son castigados con multas de 1 a 20 pesos y prisión de 1 a 15 días, en el primer caso, y con prisión y juicio ante la autoridad civil en el segundo. La Milicia de Reserva está formada por aquellos vecinos que no pueden costear su equipamiento y prestan en la provincia a la cual pertenecen los servicios que no fuesen señalados a la milicia activa sino por el Poder Ejecutivo, o los gobernadores.

Aunque el país estaba en un estado de guerra la Diputación de Caracas, presidida por Juan Toro, reorganizó la Guardia Municipal el 18 de noviembre de ese año. La actuación de la Guardia en los sucesos del 8 de julio no había sido la más satisfactoria a los fines con que se había creado así que la modificaron para ver si mejoraba. La Guardia quedó compuesta, ya no por 91 hombres sino por 79 —60 guardias de a pie, 12 de a caballo y 7 tenientes… la figura de los capitanes se eliminó— distribuidos de la siguiente manera:

- Cantón de Caracas: 12 guardias de a pie. 2 de a acaballo, dos tenientes: 1º y 2º.
- Cantón Calabozo: 7 guardias de a pie, 7 de a caballo y dos tenientes: 1º y 2º.
- Cantón Chaguarama: 3 guardias de a pie, 3 de a caballo y 1 teniente.
- Cantones Ocumare y Maracay: 6 guardias de a pie y 1 teniente.
- Cantones de Petare, Guarenas, Caucagua, Santa Lucía, Victoria, Turmero, Cura y Orituco: en cada uno 2 guardias de a pie.
- Cantones de San Sebastián y Río Chico: en cada uno 3 guardias de a pie.
- Cantón de La Guaira: 4 guardias de a pie.

Las funciones[83] y el armamento de la Guardia continuaron siendo los mismos pero los sueldos se modificaron. En 1834 los tenientes gozaban de un sueldo de 300 pesos ahora

[83] Seguridad de las cárceles, persecución de prófugos —esclavos o no— y malhechores, conducción de presos y auxilio de las autoridades judiciales.

se les aumentó a 360 pesos anuales pero estaban en la obligación de tener bestia por si salía algún servicio a caballo; los guardias montados y de a pie continuaron con sus mismos sueldos: 144 pesos los primeros y 240 pesos los últimos. El uniforme se mantuvo igual y sólo varió en que se eliminó lo del cuello y vueltas verdes, ahora el uniforme sería blanco todo. Se agregó que la reincidencia en el desaseo del uniforme era causa de destitución del Cuerpo.

La Guardia siguió sometida al Gobernador quien era su jefe y director, reglamentaba su servicio y le asignaba sus deberes. Era él quien nombraba a los tenientes y guardias del cantón de Caracas y de los demás cantones —previa recomendación, única, de los Jefes Políticos— y tenía la potestad, también, de destituirlos si no estaba satisfecho con el trabajo que realizaban. Los Jefes Políticos continuaron como jefes inmediatos de la Guardia en sus respectivos cantones, sometidos al Gobernador y sólo con su aprobación podían despedir o suspender a los tenientes y guardias. El nuevo Reglamento agregó que los guardias que estuviesen fuera de la cabecera del cantón quedaban sometidos a los Jueces de Paz. Otra cosa que agregó fue que los guardias que duraran enfermos más de 30 días consecutivos y los tenientes que enfermaran por más de dos meses quedaban, automáticamente, separados del servicio y sus plazas debían ser llenadas por otros individuos.

En síntesis, la Milicia, sea Activa o de Reserva, como organización, será la fuerza de contraste, y de contrapeso, por su estructura y componentes. En momentos determinados el poder civil la alentará para enfrentar los deseos del sector militar, pero en otros servirá como pilar del poder de los caudillos y de anomias disímiles al proyecto modernizante.

Durante los primeros años del mandato de Monagas, este cuerpo, específicamente el de reserva, va a ser el piso armado fundamental del caudillo que le garantizará el orden y la paz del país; y al igual que en los gobiernos deliberantes, será también el de reserva el contrapeso del ejército permanente y el de la milicia activa, por cuanto en esos dos Páez y sus aliados tiene gran influencia al posesionarse el caudillo oriental de la Presidencia en 1847. Es por ello que el ministro de Monagas, el Secretario de Guerra y Marina, el General Francisco Mejías manifiesta una opinión muy optimista hacia el rol que cumple la milicia nacional al presentar la Memoria de su despacho en enero de 1848: Persuadido el Poder

Ejecutivo de que la milicia nacional es la fuerza pública que más se aviene con las instituciones que rige en Venezuela, y que más apoyo brinda á la acción del Gobierno en el deber de conservar ilesos la paz y el órden, porque se compone de un número considerable de venezolanos interesados en la posesión de aquellos goces, ha consagrado á este importante ramo del Departamento de Guerra suma atención en el despacho de los diferentes asuntos que la Constitución y las leyes le atribuyen. Mal podría mostrarse indiferente ú omiso al tratarse de la organización de la milicia nacional, cuando es un hecho anotado reiteradamente en la historia de Venezuela, que ella ha sido el baluarte de las leyes en cuantas ocasiones se ha conturbado el orden constitucional (Exposición que dirige al Congreso de Venezuela en 1848 El Secretario de Guerra y Marina, p. 17).

Interesante la aseveración del ministro acerca de la adecuación de la milicia nacional con las instituciones de Venezuela: es el cuerpo armado carente de instrucción y disciplina que puede funcionar en una realidad atrasada, desarticulada y con mucha presencia caudillista. La misma aseveración la tiene en 1849, al enfrentar ésta la insurrección de los conservadores (Exposición que dirige al Congreso de Venezuela en 1949 El Secretario de Guerra y Marina). No es necesario, entonces, el ejército permanente para reprimir el alzamiento de 1848, la milicia tiene mayor capacidad combativa, puede ser movilizada inmediatamente y es menos onerosa.

Durante su primer gobierno, José Tadeo Monagas dedica su política militar a darle mayor organicidad a la milicia a través de todo el territorio, siendo la de reserva y no la activa la que tiene prioridad, por cuanto esta última está compuesta por los seguidores de Páez. La milicia de reserva es organizada bajo el liderazgo de los antiguos alzados de 1835.

> *El presidente proseguía entretanto su táctica de depuración en las filas de la administración y particularmente del ejército, del cual trataba de eliminar oficiales de alto grado conocidos por su obediencia paecista. Entre las principales medidas que a este respecto tomó, estuvo el reemplazo del general José María Zamora por el general Mariño en la Comandancia de Armas de la provincia de Caracas (Parra, 1958, p. 393).*

Y en 1847 es reorganizada la milicia de reserva en las provincias de Caracas, Carabobo, Barquisimeto, y Cumaná. Al año siguiente, en 1848, el Ejecutivo sigue centrándose en la milicia de reserva y la reorganización es profundizada aún más en todo el país, a pesar de

las dificultades en una y otra operación, provenientes de la premura con que este cuerpo debería prestar el servicio, y de otras circunstancias que alejan por entonces a la milicia de su estado normal. A través de las diez provincias, Donde fueron creados los cuerpos y reorganizados, dice la memoria de 1849, están expresados 31 batallones, 9 medios batallones, 20 escuadrones, 18 compañías sueltas de infantería de reserva, 2 de caballería, 2 de artillería, y media milicia activa de infantería, cuya fuerza asciende a 37.550 hombres de infantería, 3.800 de caballería y 200 de artillería; lo cual sumado a la organizada el año anterior, arroja 57.986 hombres de infantería, 5.600 de caballería y 200 de artillería. La composición en hombres da un total de 63.786 (Exposición que dirige al Congreso de Venezuela en 1949 El Secretario de Guerra y Marina, p. 3).

El período gubernamental del General José Tadeo Monagas está dirigido al desmantelamiento del modelo liberal de relación civil-militar impuesto por los patricios venezolanos. Para hacer efectivo tal acción el caudillo oriental, ahora Presidente, inicia una serie de medidas tendientes a neutralizar las instituciones armadas Donde los conservadores son fuertes. Los próximos años la milicia seguirá siendo fortalecida bajo la eficiencia organizativa de Ezequiel Zamora, quien para 1858, cuando sea expulsado del poder el General José Tadeo Monagas e impuesto el General Julián Castro por el pacto de conservadores y liberales, va al exilio para volver e iniciar la denominada Guerra Federal con el apoyo de los caudillos locales, cuyos ejércitos propios están sustentados en esa milicia que fue fortalecida durante diez años.

### *2.6. Los serenos. Una figura policial*

El 30 de noviembre de 1838 mediante *Ordenanza Sobre el alumbrado público* la Diputación de Caracas, presidida por M. Palacio, estableció el alumbrado público en todas las cabeceras de cantón de la provincia, pero sólo en aquellas que pudieran sostenerlo. Correspondía a las Juntas de Policía de las parroquias manifestar, al respectivo Concejo Municipal, la factibilidad de las parroquias para mantener el alumbrado y sus funcionarios.

El servicio del alumbrado se prestaría desde el ocaso del sol hasta las cinco de la mañana y se dividiría en dos turnos: el primero de 7.00 pm a 12 m y el segundo de 12:01 am hasta las

5:00 am. Los empleados encargados de la custodia y buen servicio del alumbrado recibirían el nombre de serenos y formarían parte de la guardia municipal. A los serenos les correspondía, al igual que la guardia, "…mantener el orden público, cuidando se observen las reglas de policía" (Ordenanza de 30 de noviembre de 1838 sobre el alumbrado público, p. 42).

Cuando el número de serenos excediera de 30 se nombrarían 2 inspectores para acompañarlos y vigilar que hicieran el servicio con exactitud. El cuerpo de serenos se dividió en rondas de 8 a 10 individuos dirigidos por 1 cabo —que prestaría el servicio en calidad de igual y sólo se diferenciaba del resto de los serenos en que tenía mayor responsabilidad. Los cabos del primer turno debían informar, a sus relevos, las novedades que ocurrieran para que éstos las comunicaran a los inspectores que darían la información al Jefe Político del cantón respectivo. Según el artículo 16 de la ordenanza "Los inspectores, cabos y serenos deberán ser hombres escogidos con escrupulosidad en todo el cantón, de notoria honradez y que profesen alguna industria ú oficio que les produzca la subsistencia" (Ordenanza de 30 de noviembre de 1838 sobre el alumbrado público, p. 42.)

Los Jefes Políticos y Jueces de Paz nombrarían y removerían a los empleados del servicio de alumbrado: los primeros los nombrarían en las cabeceras del cantón y los últimos, en las parroquias. De ellos dependerían, directamente, los funcionarios del servicio del alumbrado; les darían las órdenes y les asignaría sus deberes en todo lo relativo al alumbrado y servicio de policía. Pero correspondería a los Concejos Municipales dictar los reglamentos —según las circunstancias locales— para el mejor servicio del alumbrado, y los lineamientos sobre el armamento y traje de los serenos.

Los sueldos que devengarían los empleados del alumbrado público quedaron estipulados en la *Ordenanza de 24 de noviembre de 1838 Designando los sueldos de los empleados municipales*. En dicha ordenanza se estipuló que, a juicio de los Concejos Municipales, los empleados del alumbrado recibirían, anualmente y como máximo, los

montos siguientes: 240 pesos cada uno de los Inspectores, 141 pesos cada uno de los Cabos y 120 pesos cada serenos[84]. El 10 de diciembre de 1838, en el presupuesto de los gastos ordinarios y extraordinarios del servicio municipal de la provincia de Caracas para el año de 1839, la Diputación designó 5136 pesos para el sueldo de los inspectores, cabos y serenos de la ciudad de Caracas y de la Villa de Petare, únicas que manifestaron capacidad para sufragar los gastos del servicio del alumbrado.

La memoria que el Concejo Municipal de Caracas —presidido por el Jefe Político, Pedro J. Mijares— presentó a la Diputación Provincial en diciembre de 1838, informaba sobre el servicio del alumbrado, los sitios en que se había establecido desde diciembre de 1837 y el funcionamiento del mismo. Decía que en enero de 1838 las rondas se habían aumentado a cuatro: "…dos rondas compuestas de ocho serenos y un cabo, que con las dos que había, hacen la totalidad de cuatro cabos y treinta y dos serenos, é igualmente se pusieron dos inspectores, habiéndose colocado nueve garitas más, para el completo de los diez y ocho puntos que guarnecen las rondas"[85].

El Concejo informó que la guardia de policía del cantón estaba compuesta por 25 individuos que daban el servicio de la guardia de la cárcel y retén[86] y opinó que era necesario aumentar el número de estos policías para que, sin descuidar el edificio de la cárcel, pudieran custodiar a los presos que salían a cumplir con los trabajos públicos.

### *2.7. Comisarios de policía de la Ciudad de Caracas*

El 10 de diciembre de 1838 la Diputación de Caracas, presidida por Tomás J. Sanavria, determinó, mediante la Ordenanza *Sobre empadronamiento de los jornaleros y sirvientes*, que a los comisarios de policía —nombrados por los Concejos Municipales, según la *Ley*

[84] El 3 de diciembre de 1842 la Diputación de Caracas, presidida por Carlos Arvelo, modificó los sueldos de los empleados del alumbrado público, quedando estipulados 144 pesos para cada uno de los cabos. Los demás empleados continuaron con el mismo sueldo anual.

[85] **Nota:** los sueldos de los empleados del alumbrado eran: 20 pesos mensuales los inspectores, 12 pesos mensuales los cabos, y 10 pesos mensuales los serenos. El total invertido al mes era: 408 pesos.

[86] La guardia se encargaba de custodiar a los presos que cumplían pena de trabajos públicos —reparación de calles, limpieza y desyerbo de las mismas, etc.— y el edificio de la cárcel y retén —edificio que se encontraba en las peores condiciones, casi en el piso.

*orgánica de provincias* de ese mismo año y sujetos a los Jefes Políticos— les correspondía formar, en los sitios que designase el Jefe Político, un registro de todos los jornaleros, sirvientes y domésticos libres, comprendidos en su jurisdicción. Dicho registro —que debía contener: nombre, patria, edad, fisonomía, estatura y lugar de residencia de cada uno— debía ser entregado, en copia, al Jefe Político del cantón correspondiente y en él debían especificarse las modificaciones que ocurrieran de un año a otro. Además de eso los comisarios debían: dar boletas a los jornaleros y sirvientes con la nota respectiva del registro; clasificar —con la ayuda de dos vecinos y en los sitios que designase el Jefe Político— a las personas que debían reputarse por jornaleros o sirvientes; autorizar, con su firma, la contrata celebrado entre el jornalero o sirviente y la persona que lo recibía a su servicio; escuchar reclamos entre contratados y contratantes y administrar justicia (siempre que los intereses del reclamo no excedieran los 20 pesos porque de ser así se remitían al Jefe Político); hacer que las contratas no quedaran ilusorias obligando a las partes a cumplirlas a cabalidad —los comisarios eran responsables de los perjuicios que se originasen a cualquiera de los contratantes por su omisión o negación de justicia—; aprehender esclavos prófugos y remitirlos a sus dueños; y otorgar pasaportes a los jornaleros o sirvientes que no tuviesen contrato pendiente y que quisieran pasar de una parroquia a otra.

La ordenanza de jornaleros y sirvientes determinó que correspondía a los cabos de las rondas volantes aprehender a los esclavos prófugos —y remitirlos a sus dueños— y a los jornaleros o sirvientes que en días de trabajo se encontraran en los poblados o en los campos, distraídos de su ocupación, sin papeleta de la persona a quien servían. A los cabos se les daría una lista de los jornaleros de la zona o partido que rondaban para facilitar el cumplimiento de sus funciones.

El 7 de diciembre de 1840 la Diputación Provincial de Caracas, presidida por Luis López Méndez, pidió al Congreso, mediante un comunicado, una ley de policía pues sin

ella la Diputación no podía cumplir la 16ª de sus atribuciones constitucionales[87] lo que hacía que las provincias carecieran de una garantía de orden. Los vagos parecían ser el mal del siglo y las provincias estaban infestadas de ellos por falta de reglas y disposiciones del Congreso para rescatar la policía que estaba en el absoluto abandono. La Diputación criticaba el Reglamento de Policía de la provincia diciendo que éste:

> *…no llena el objeto, ni corresponde á los deseos y esperanzas de la sociedad; no está en otras en armonía con la legislación actual de Venezuela, y carece en fin de aquel prestigio de que gozan las leyes en que están bien consultados los derechos, deberes y penas de los asociados, como sancionadas con el fin de promover su mejora y felicidad, y no de oprimirlos y vejarlos (Diputación Provincial de Caracas, 1841, p. 73).*

Decía también que la ausencia de un Reglamento general, sancionado por el Congreso, repercutía en el abandono de la policía rural, abandono que podía ser —y era— nefasto a la seguridad y al orden público. El vicio y la vagancia estaban a la orden del día, sin punición, y contaban con muchos seguidores, burlando la moral y el trabajo de una parte de la población, por lo que era necesaria una ley que impidiera esos males.

Explicaba la Diputación que la guardia municipal —que tenía entre sus funciones custodiar las cárceles— se creó y reglamentó sólo para regir hasta el 30 de junio de 1841, primero por falta de presupuesto, y segundo porque entre las prerrogativas que el Congreso daba a la Diputación no se contaba la facultad de crear fuerza armada y la guardia municipal era una mezcla *monstruosa* de rasgos civiles y militares. La Diputación consideraba que era un abuso de su parte tomarse atribuciones propias del Congreso creando una fuerza civil-militar y, en consecuencia, dictando una serie de medidas judiciales —como lo eran las penas, formas de juicio y nombramiento de funcionarios especiales de justicia… aún siendo la administración de justicia, por su naturaleza, nacional y no provincial— para asegurar el buen funcionamiento de la misma.

---

[87] El Artículo 161, Numeral 16 de la Constitución de 1830 rezaba: "Son atribuciones de las diputaciones Provinciales (…) Formar los reglamentos que sean necesarios para el arreglo y mejora de la policía urbana, y rural según lo disponga la ley, y velar sobre su ejecución."

Correspondía a la Nación, y no a las provincias, proveer la seguridad pública con la organización de la policía, sus funcionarios y reglamento y el pago de los gastos de la misma —lo que se entendía y conocía como Alta Policía— y la acción de la policía rural y urbana —que era, realmente, la que estaba a cargo del poder municipal y era conocida como Baja Policía— debía ser sólo cooperativa o preventiva. En el comunicado al Congreso la Diputación escribía: "Todo esto, Señor, persuade la necesidad de prever la ley de milicias, para que se haga una organización de ella perfectamente análoga al país, á fin de que se cumpla irremisiblemente y pueda contarse con su apoyo en cualquier emergencia. Este es el objeto de la presente solicitud" (Diputación Provincial de Caracas, 1841, p. 76).

La Diputación solicitó, entonces, al Congreso que a partir del 30 de junio de 1841 encargara el trabajo de custodiar presidios a:

> *"…otra fuerza pública nacional, cuya disciplina asegurada por recompensas y castigos proporcionados, produzca una garantía irrevocable de orden, moralidad y buen ejemplo; porque no la da, Señor, una fuerza armada que no está sujeta a la ordenanza militar, y que se halla bajo una organización mixta de civil y militar, presentando una monstruosidad, verdaderamente incalificable" (Diputación Provincial de Caracas, 1841, p. 75).*

### *2.8. La Guardia Nacional de Policía de 1841*

Una vez derrotados los movimientos militares y caudillistas de los primeros años de la República (1831, 1833, 1835, 1838), y ante una situación de relativa paz, durante el segundo gobierno del General José Antonio Páez, el grupo gobernante ve la necesidad de crear un cuerpo armado policial nacional para enfrentar los problemas de orden que se presentase en el país. Para ello, los legisladores aprueban la ley de 4 de mayo de 1841 mediante la cual establece y organiza una Guardia Nacional de Policía.

Establece esta ley como objetivo de la guardia nacional de policía la conservación del orden, custodia de cárceles y presidios, persecución de malhechores, prófugos y vagos, y conducción de presos a sus destinos. Su composición es establecida por trece primeros comandantes, quince segundos, sesenta y cuatro cabos y cuatrocientos veinte soldados. La distribución de esta fuerza lo haría el Poder Ejecutivo entre las provincias, siendo los

gobernadores respectivos los jefes superiores de la porción de la guardia señalada a cada provincia, y los jefes políticos los inmediatos en sus respectivos cantones. Los gobernadores harán también la distribución del servicio (Ley del 4 de mayo de 1841).

### *2.9. Rondas volantes en la provincia de Caracas*

El 29 de noviembre de 1841 la Diputación Provincial de Caracas, presidida por J. M. de Rojas, estableció, mediante ordenanza, una ronda volante de policía en cada cantón de la provincia**.** Esta nueva ordenanza derogó la del 3 de diciembre de 1840 que reorganizaba la guardia municipal.

Las Rondas se crearon con el fin de "…procurar la conservación del orden en los poblados: para recorrer los campos, caminos y despoblados, en persecución de malhechores, prófugos y vagos; y para conducir presos a sus destinos" (Diputación Provincial de Caracas, 1847, p. 76). Las obligaciones de las rondas eran:

> *1ª. Procurar la conservación del orden en los poblados, cumpliendo puntualmente las órdenes que al efecto les comuniquen los gefes políticos. 2ª. Recorrer los caminos, campos, veredas y despoblados, y aprehender a los ladrones y conductores de fruto, ganado o bestias mal habidas. 3ª. Aprehender á los vagos, criminales y prófugos de las cárceles, á los esclavos que no están en el servicio de sus dueños, á los desertores del ejército o marina y á los introductores de efectos mercantiles, que no lo sean por los puertos habilitados. 4ª. Aprehender á los que se encuentren riñendo, á los que se hallen entretenidos en las tabernas en los días de trabajo, y quitar las armas alevosas y ocultas á los que las lleven. 5ª. Destruir las rochelas y cantones de facinerosos y, de esclavos prófugos (Diputación Provincial de Caracas, 1847, pp. 76-77).*

Las rondas —uniformadas con pantalón blanco, chaqueta azul y sombrero negro o gorra de paño azul— debían entregar los aprehendidos al Jefe Político, Alcalde o Juez de paz, con un informe del porqué de su aprehensión, y entregar los esclavos prófugos a sus dueños. Debían también obedecer, puntualmente, las órdenes de los Jefes Políticos y demás autoridades de policía y presentarse ante ellas al llegar a cualquier poblado.

El cuerpo de las rondas se componía de 16 cabos y 50 guardas. A Los cantones de Calabozo y Chaguaramas les correspondían rondas de 1 cabo y 4 guardas de a caballo, y al

resto de los cantones, rondas de 1 cabo y 3 guardas de a pie. Los Jefes Políticos nombraban —y removían— a los miembros de las rondas previa aprobación del Gobernador. Eran los jefes superiores de las rondas en sus respectivos cantones y como tales les correspondía: abrir un registro de alistamiento voluntario y colocar los datos de los individuos aplicantes y el tiempo por el que se comprometían a servir; explicar a dichos individuos los deberes que contraían y las penas que acarreaba no cumplirlos; destinar las rondas de un cantón a otro cuando lo exigiera la conveniencia pública; formar breves expedientes de las faltas cometidas por las rondas; remitir, mensualmente, al Gobernador los diarios de los cabos de las rondas.

El Gobernador era el jefe superior de las rondas. Tenían entre sus funciones: destinar las rondas de un cantón a otro cuando lo exigiera la conveniencia pública; asignar deberes y dar, por escrito o palabra, las disposiciones para la mejor dirección y movimiento de las rondas volantes; imponer multas, entre 50 y 100 pesos, a los Jefes Políticos, Alcaldes o Jueces de Paz, que no corrigieran las infracciones de los guardas y cabos; remitir anualmente a la Diputación Provincial los diarios de los cabos de las rondas, acompañados de un informe sobre las faltas que notaba y las mejoras que creía posibles.

Los cabos debían llevar diarios de sus operaciones que reflejaran los lugares por donde transitaban y el trabajo que hacían, y presentarlos, mensualmente, ante el Jefe Político de su respectivo cantón en los actos de revista. Luego de pasada la revista en que las rondas rendían cuentas de su actuación, era que recibían su paga de la que se deducían el costo de sus uniformes y de la composición de las armas deterioradas fuera de los actos de servicio.

Las faltas en el servicio eran penadas con arresto, separación del servicio y trabajo en obras públicas, según la gravedad de la falta.

### *2.10. Ley de Policía General*

La Diputación Provincial a la par que se ocupaba de legislar lo referente a las rondas volantes, se ocupaba de solicitar al Congreso una la ley de policía general que deslindara los negocios centrales de los negocios federales en ese ramo. De esto se dejó cuenta en el

artículo "Diputación Provincial" publicado en la Sección Editorial del periódico "El Venezolano", el martes 30 de noviembre de 1841.

El 6 de diciembre de 1841 la Diputación dictó una Ordenanza *Fijando los impuestos industriales y las reglas de su recaudación*. En dicha Ordenanza se agregaba una nueva función a las rondas volante de policía: exigir a los buhoneros la patente que les autorizaba para ejercer su industria[88] .

La Diputación reiteró el pedido que había hecho al Congreso en 1840: una ley de Policía que sentara las bases generales de ella en toda la República. Decía la petición que:

> *Siendo del objeto de esta importante institución, la práctica de los medios que tienden á la conservación del orden, seguridad y tranquilidad públicas, y teniendo todos los venezolanos igual derecho para ser protejidos en el goce pacífico de sus garantías constitucionales, síguese de aquí que la policía llamada mui particularmente á velar en su custodia debe ser uniforme en toda la República por lo menos en su parte administrativa que mira á la conservación del orden público en general y á establecer los medios de prevenir los delitos (Diputación Provincial de Caracas, 1843, p 79)* .

Como las funciones policiales y las funciones judiciales se hallaban mezcladas y, a veces, ejercidas por un mismo funcionario, la sociedad no quedaba servida en ninguna de los dos ramos. Vivo ejemplo de ello eran los Alcaldes y Jueces de Paz que eran, también funcionarios de policía, pero que daban prioridad a sus funciones judiciales, primero, por no ser improductivas y, segundo, porque en esas funciones tenían una responsabilidad mejor definida que les representaba menos inconvenientes. Por ello la policía era puramente nominal y era imposible mejorarla si no se separaba del ramo judicial.

---

[88] En 1846 continuaban las rondas ejerciendo esa función. En la Ordenanza de 7 de diciembre de 1846 *Fijando los impuestos industriales y las reglas de su recaudación, en el* Art. 28 decía que correspondía a las rondas "Exigir a los carreteros, buhoneros o petaqueros la patente que les autorizaba para ejercer su industria." En la Ordenanza de 4 de diciembre de 1852, en su artículo 28 decía que las rondas debían exigir a los carreteros, cocheros, buhoneros o petaqueros y a todos los industriales que su ejercicio era movible, la patente que los autorizaba para la industria. En 1856 continuaba rigiendo ese artículo en la Ley de impuestos industriales aunque se había modificado ésta

La Diputación decía que la ley de policía era un clamor popular y que ella reportaría infinitos beneficios al Estado:

> *La República ganaría en seguridad, en moralidad, en riqueza. Los que pudieran comprometer la seguridad pública serían constantemente vigilados y la sociedad apercibida de sus designios criminales tomaría precauciones que impidieran su ejecución, el ocio y la vagancia enemigos del trabajo y veneros fecundos de males y delitos se verán perseguidos y castigados y la agricultura mina inagotable de la riqueza venezolana recibiría una ayuda eficaz y poderosa, regularizados los servicios rurales que proporcionarán á los fundos brazos permanentes. Establecidas las bases generales de la policía administrativa, separada esta parte del servicio público del judicial y pagados sus empleados, como lo exijen las penosas funciones que van a desempeñar, las diputaciones provinciales pudieran fundar sobre estas bases las reglas de policía municipal más convenientes á las localidades y á la armonía del sistema uniríase entonces la ventaja de una pronta y fácil ejecución (Diputación Provincial de Caracas , 1843, p 80).*

### *2.11. Ordenanza de la Policía Urbana y la Policía Rural*

El 9 de diciembre de 1845 la Diputación de Caracas dictó las ordenanzas de policía urbana, policía rural y policía de los llanos. La policía urbana tenía que ver con la arquitectura civil (control de construcciones de edificios, conservación de empedrados, prohibición de colocar escombros en las calles.); los gremios (su organización, funciones y penas en que incurrían por su incumplimiento); la salubridad pública (visitas médicas, supervisión de boticas, buen despacho de los medicamentos, prohibición de venta de medicamentos fuera de boticas autorizadas, observancia del reglamento de vacuna, reclusión de enfermos del mal de Lázaro y medidas a tomar para evitar la propagación de enfermedades contagiosas).

Los funcionarios de policía debían hacer reconocer, por un facultativo, a los enfermos del mal de Lázaro y hacerlos recluir en lazaretos —a menos que los afectados del mal pudiesen estar en sus casas recluidos incomunicados—, y los comisarios de policía debían impedir que los niños que padecían enfermedades contagiosas concurrieran a las escuelas públicas.

La comodidad y aseo público también tenía un sección en la policía urbana y trataban sobre: numeración de casas, denominación calles, alumbrado de poblaciones, conducción

de recuas en poblados, prohibición de correr y depositar [estacionar] carruajes en calles públicas; prohibición de perros sin bozal y ganado menor en sitios públicos, limpieza y desyerbo de calles, tapado de cloacas abiertas y cegado de las que infestaran calles; conservación, aseo y seguridad de puentes y fuentes.

Los funcionarios de policía debían impedir que se corriera a caballo en los poblados o se hiciera correr —con o sin soga— a las bestias dentro de los poblados y caminos públicos. Ellos podían matar a los perros sin bozal y ganado menor que encontraran en sitios públicos —aprovechándose de las carnes útiles— e imponer multas a los contraventores de las ordenanzas de aseo y comodidad. Además, debían cuidar de la limpieza del poblado impidiendo que se arrojaran aguas sucias o animales muertos a las calles. Si descubrían a alguien arrojando un *bicho muerto* a la calle debían obligarlo a llevarlo fuera del poblado o llevarlos ellos mismos si no descubrían quien lo había echado.

Los comisarios de policía debían informar a los Jefes Políticos de las cloacas abiertas de particulares, que infestaban las calles para que éstos obligaran a los vecinos a taparlas. Si las cloacas estaban en las calles los mismos comisarios debían encargarse del cegado. La policía urbana también trataba lo referente a la limpieza y suministro de aguas de uso público y particular, el abasto de carnes —fijando las horas y lugares para beneficiar el ganado—, los cementerios —celadores, registro de cadáveres, permiso para construcción de mausoleos y exhumaciones, prohibición de sepultar cadáveres en iglesias (a menos que estuviesen preservados de la corrupción por medio del arte)—, los mercados públicos —orden del mercado, que las pesas no estuviesen alteradas y que no se vendieran víveres corrompidos.

Los comisarios debían velar, en las parroquias, que los pesos y medidas no estuviesen alteradas, que se mantuviese el orden en el mercado, que los comestibles o licores vendidos estuviesen en buen estado imponiendo multas a los contraventores o arrestándolos… Pero no por más de tres días. Los Jefes Políticos en las cabeceras de cantón y el primer funcionario de policía de las parroquias, debían visitar las boticas, todos los años, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, junto a los diputados nombrados por la Facultad Médica —y es que los funcionarios de policía no eran especialistas en medicina— para examinar el estado de los medicamentos.

En cambio, la policía rural trataba sobre definición y registro de los jornaleros y sirvientes, reglamentación de la celebración de contratas, control de manumisos y aprehensión de esclavos encontrados sin permiso. Trataba también sobre la apertura, conservación, mejora y tránsito de caminos, de la permisología para el traslado de bestias, de la reglamentación de la venta y compra de bestias, y del empadronamiento de hierros.

El funcionario de policía de cada parroquia intervenía en la compra y venta de bestias en su respectiva jurisdicción. Multaba a los que compraban bestias robadas y las devolvía a sus dueños según el hierro que tuviesen —y que debía estar registrado en el empadronamiento— y extendía papeletas de permiso de conducción de bestias para la venta en distintas parroquias.

La policía rural también tenía que ver con la cría y ceba de ganado vacuno, bestias y otros animales en los lugares agrícolas. Respecto a este punto la ordenanza prohibía que las personas sin terreno propio tuviesen cría o ceba de ganado y bestias en lugares destinados para labranza; que se criara o engordara ganado en lugares donde habían haciendas de cacao, caña o café, en lugares donde no se garantizara el aprovisionamiento de agua para el invierno y verano o no estuviera bien cercado. Se ordenaba levantar cercas para el ganado en sitios donde hubiese haciendas y se nombraban peritos para la revisión del marcaje.

La Ordenanza de policía rural concluía con todo lo referente a la quema de rosas y sabanas, la compra y venta fraudulenta de frutos, y el derecho y permiso para apertura acequias.

La ordenanza de policía de los llanos tenía que ver con el empadronamiento de hierros y la forma de herraje, con el tránsito por las sabanas o posesiones de los criadores (sólo se permitía el tránsito por los caminos públicos conocidos y se prohibía transitar por las posesiones de criadores sin permiso de ellos); con la clasificación de las sabanas: estas se dividían en sabanas de primera calidad y sabanas inferiores; con los permisos para pescar; con los rodeos, juntas y vaquerías; con el orden que debía observarse en los hatos; con la quema de sabanas y montes en los Llanos (sólo podían hacerlo los dueños de hatos o sus mayordomos); con el servicio de caporales y peones en los llanos (clasificación del servicio de los peones; obligación, de los peones, de cumplir los contratos; prohibición de maltratar

las bestias de carga o silla; mediación en los conflictos entre contratantes y contratados; erradicación de cimarroneras y rochelas).

La primera autoridad de policía de cada cantón debía llevar un padrón de los hierros, sus señas y propietarios, y enviarlo al Gobernador para que los archivara e hiciera circular los mismos en todos los cantones. En los negocios de policía de los llanos los funcionarios de policía debían llevar dos libros.

### *2.12. Ordenanza Policía Judicial*

El 10 de diciembre de 1845 la Diputación Provincial de Caracas, presidida por Luis Delgado Correa, dictó una *Ordenanza de Policía Judicial*. La Policía Judicial debía auxiliar a las autoridades judiciales informando a los jueces competentes de los delitos de que tuviesen noticia, aprehendiendo a los delincuentes in fragante y colocándolos a disposición del juez correspondiente en un lapso de tiempo no mayor de 24 horas, y aprehendiendo a los presos o procesados fugados.

Cuando se fugaba algún preso o procesado penado por las autoridades públicas éstas informaban al Jefe Político del cantón los *pelos y señas* del prófugo para que pusiera sobre aviso a los funcionarios subalternos de policía y rondas de su dependencia y estas se encargarían de aprehenderlo para que la ley no quedara burlada. Funcionario de policía que era negligente en cumplir esta labor era responsable ante su inmediato superior que podía penarlo con multas de veinticinco a cien pesos. Los funcionarios de policía y comisarios que tuviesen conocimiento de un delito debían reportarlo a los jueces competentes so pena de multa de diez a cien pesos.

Se deroga la guardia municipal.

El 12 de mayo de 1847 el Congreso —con el Ejecútese de José Tadeo Monagas— derogó la ley del 4 de mayo de 1841 que estableció una guardia nacional de policía —pues el erario nacional carecía de los fondos necesarios para financiarla—, acordó que dicha guardia cesaría en sus funciones el 30 de junio de ese año y decretó que sería sustituida en sus funciones por los miembros del Ejército Permanente o por la Milicia Nacional, según

dispusiera el Ejecutivo (Ley del 12 de mayo de 1847, p. 701). El 18 de ese mismo mes la Secretaría de Guerra comunicó a la del Interior la Resolución tomada para organizar el servicio municipal de policía: primero, los Comandantes de Armas y los de las Guarniciones de las provincias proveerían, con las tropas bajo su mando, a la custodias de las cárceles y servicio de los presidios urbanos que los Gobernadores consideraran convenientes. Segundo, que en las provincias donde no había ninguna fuerza militar quedaba autorizado el Gobernador —pero dando cuenta al Ejecutivo— para llamar al servicio militar activo a la Milicia Nacional de Reserva para que prestara el servicio de policía de las cárceles y presidios urbanos. La cantidad de milicianos llamados al servicio de policía debía ser menor que la de la extinta guardia nacional de policía. Tercero, que las demás funciones de la Guardia Nacional de Policía —conservación del orden, persecución de malhechores, prófugos y vagos, y conducción de presos a sus destinos— también recaían sobre la Milicia Activa respectiva, como lo dispusiera el Gobernador. Y cuarto, que todas las armas que se habían suministrado a la Guardia Nacional de Policía debían ser devueltas a los respectivos parques de donde habían salido y de no haber parque en alguna provincia serían entregadas al Gobernador quien las utilizaría para armar a la Milicia que, en adelante, prestaría el servicio municipal o de policía. La reparación y remplazo del armamento quedaba a cargo de los Municipios y correspondía a los Gobernadores pedir a las Diputaciones Provinciales los fondos necesarios para ello.

No faltaron quienes atacaran y se quejaran, abiertamente, de la nueva Ley. El Secretario de Hacienda, Francisco Mejía, uno de sus más destacados detractores, dejó sentado, en su Memoria de 1848, su descontento con que el Ejército permanente sustituyera a la Guardia en sus funciones pues el servicio que ella prestaba era meramente local y de policía y eso estaba en abierta contradicción con las funciones militares de dicho Cuerpo que tenían que ver con la defensa del territorio al que estaba destinado y no con cuidar cárceles, custodiar presos y perseguir malandrines, entre otras cosas. Creía, además, que la diseminación de sus efectivos en pequeñas facciones y diversos puntos, sin oficiales que los dirigieran, relajaba la disciplina y no garantizaba que prestaran el servicio municipal con regularidad. Todo eso aunado a que en caso de que el Gobierno necesitara de esa fuerza permanente se vería perjudicado el servicio municipal. Decía Mejía hacerse eco del pensamiento del Poder

Ejecutivo y excitaba al Congreso a ocuparse en corregir y, mejor aún, cambiar esa Ley. Pero su llamado de atención cayó en oídos sordos por lo que en su Memoria del año siguiente volvió sobre el tema. En esta ocasión argumentaba que la Ley de 1847, *perjudicial y contradictoria*, disminuía, cada año y considerablemente, la fuerza permanente en detrimento de la defensa del país y que era contraria a la Constitución. Citando la Constitución en su Artículo 181 que rezaba "*El Ejército Permanente será destinado a guardar los puntos importantes de la República, y estará siempre a las órdenes de los Jefes Militares"* no dejaba lugar a dudas: la Ley de 1847 destinaba el Ejército Permanente para un objeto extraño y distinto al que le asignaba la Carta Magna.

Mejía consideraba que las cárceles y presidios no eran *puntos importantes de la República* y que el servicio de policía no *le iba* a esa fuerza. Y su crítica no quedaba allí; agregaba que el servicio de policía era, en esencia, municipal, no nacional, organizado por cada localidad a la que estaba destinado según las reglas que prescribían al efecto las respectivas Diputaciones Provinciales por lo que los gastos que ocasionaba debían ser cubiertos por las rentas municipales —como solía ser— y no por el tesoro público. Cualquiera creería que el Congreso tomaría medidas luego de tanta insistencia, legislando según sus amonestaciones o callándole la boca, pero un tercer llamado de atención de Don Francisco demuestra lo contrario. En 1850 volvió a la carga en su Memoria diciendo que la Ley del 12 de mayo de 1847 no podía seguir en vigencia y mostrábase preocupado porque sus llamados de atención eran desatendidos y la fuerza permanente continuaba prestando el servicio de policía. Agregaba que si se reconocía, de una vez por todas, que lo mejor era que el servicio de policía quedara bajo la responsabilidad de las municipalidades, los beneficios no se harían esperar, siendo uno de los primeros la mejora de la disciplina y moralidad de los cuerpos destinados al efecto pues volverían a estar bajo la supervigilancia de los Jefes Políticos, las guarniciones, que en pequeño número y al mando de un oficial, existían en la mayor parte de los cantones de la República bajo la supervisión y vigilancia de los Comandantes de Armas de cada provincia que no se daban abasto para supervisarlas.

El país durante esos últimos años de los "gobiernos deliberantes" (1830-1847) va a presentar un gran vacío de autoridad policial originado por la dispersión de sus cuerpos armados y la inexistencia de una institucionalidad que permitiese su homogenización

nacional, lo cual, no obstante, tratará de hacerse tiempo después con la promulgación del código de 1854 durante el mandato del General José Gregorio Monagas, sin resultado alguno debido a la situación anómica estructurales que estará presente durante todo el siglo XIX.

Es un período caracterizado por la militarización y control del país por parte de los hermanos Monagas, quienes con algunas medidas legislativas avalarán el fortalecimiento de la milicia y tocarán a los cuerpos policiales: la polémica y protesta del General José Tadeo Monagas en 1847 contra la eliminación de la "Guardia Nacional de Policía" y su adscripción al ejército permanente o a la milicia nacional mediante decreto de un Congreso de tendencia netamente conservadora, representa aún la vigencia de contradicciones entre los grupos del modelo republicano liberal anterior y los actores que tienen una visión distinta. La decisión legislativa estuvo dirigida a la militarización y control de la policía por parte de los conservadores que aún tenían algo de poder en el Congreso y en el ejército; es por ello que el sentido de la controversia por parte del Ejecutivo contra aquellos no es tanto el problema policial y su subordinación sino el del desmontaje del poder armado formado desde 1830. Más bien, como deseo contradictorio, la desmilitarización del cuerpo policial, de acuerdo a los principios de la constitución vigente, garantizaba el control absoluto de ese cuerpo regional y local a través de los personeros del monagato adscritos en los distintos entes gubernamentales a nivel de las provincias, municipios, cantones y parroquias.

Después del logro de la mayoría del Congreso con el denominado asalto violento a sus cámaras el 24 de enero de 1848, las derrotas dadas a Páez cuando se alza contra el gobierno y la limitación presupuestaria de la Academia de Matemáticas, la normativa sobre la adscripción militar de la "Guardia Nacional de Policía" sigue vigente, y los legisladores no actúan al respecto, siendo la tónica de estos año de una serie de declaraciones caracterizadas por la críticas del Ministerio de Guerra y Marina contra la actitud de aquellos al no derogar la ley de 1847. Con la aprobación de un código policial en 1854 la polémica es zanjada y el régimen de los Monagas logra quitar otro bastión armado a los conservadores.

Las reformulaciones legislativas al inicio del gobierno del General José Tadeo Monagas en 1847 reflejan las contradicciones, en cuanto a la materia de policía, propias de un

período de cambio de actores políticos e intereses militares de aquel momento. Durante esos primeros años, en cuanto a la materia armada, puede observarse algunas decisiones que afectarán tanto al ejército permanente como lo relacionado a las funciones policiales: el Congreso (mayoritariamente conservador y opositor al presidente), decreta la ley del 12 de mayo de 1847, mediante la cual es derogada la del 4 de mayo de 1841, y es eliminada la "Guardia Nacional de Policía", para así trasladar sus funciones a la milicia nacional, en la cual Páez tiene una gran influencia, y al ejército permanente, cuerpo que está siendo profesionalizado desde 1830 y en el cual los opositores tienen su poder. Ante tal medida Monagas expresa su descontento a través de las diversas memorias presentadas por su Secretario de Guerra y Marina.

### *2.13. El Código de policía de 1854*

Es el 20 de mayo de 1854 que la polémica es resuelta con la aprobación definitiva, por parte del Congreso, de un código de policía con el cual son establecidos la organización, deberes y funciones de dicho cuerpo a nivel nacional y local. Es así que la disposición mediante el cual el cuerpo policial era adscrito al ejército regular es eliminada a través del artículo 21 de dicha ley: es establecido el no goce de fuero de dicho cuerpo, la prohibición del uso de uniforme militar de sus miembros y la sujeción a funciones militares y acuartelamiento (Ley 1º del Código de policía de 20 de mayo de 1854)[89].

Vuelve, pues, la policía a estar dirigida por las autoridades del orden administrativo, según la extensión del poder de cada una: El Presidente de la República, los gobernadores de las provincias, los jefes políticos en los cantones, y los jueces de paz en las parroquias y caseríos. Son los jefes de policía de acuerdo a la normativa[90] También establecía la ley que en cada provincia existiría un cuerpo de policía compuesto de comisaros mayores bajo las

[89] Artículo 21.
[90] Artículos 13 y 14

órdenes de los inspectores, quienes a su vez lo estarán bajo esos jefes de policía[91] (Decreto de 1 de julio de 1854).

Deja a las Diputaciones provinciales la expedición de ordenanzas que consideren necesarias para el establecimiento y arreglo de los ramos de la policía administrativa, judicial, rural y urbana, como lo de las rondas de policía[92] Asimismo, indica la ley la función de los Concejos municipales en cuanto a la promulgación de reglamentos sobre las áreas de la policía municipal[93] (Ley 1º del Código de policía de 20 de mayo de 1854).

La ley definía como misión principal de la policía la de conservar el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual; principios fundamentales del Estado Liberal que está constituyéndose después de la guerra emancipadora. Asimismo, es dividida en policía administrativa, judicial y municipal (urbana y rural): -La primera, la administrativa, va a tener como objeto la conservación del orden y la seguridad pública en cada lugar y cada parte de la administración general, de la salubridad general y de las buenas costumbres. La segunda, la judicial, tendrá como objeto la averiguación de los crímenes, delitos y contravenciones, poniendo a disposición de los tribunales encargados de castigarlos. Por último, la policía municipal comprenderá los ramos siguientes: 1) La de la policía urbana serán los relacionados con la salubridad local; mendicidad; orden y disciplina de los hospitales y demás establecimientos de beneficencia; abastos, ferias y mercados; fuentes públicas y particulares; caminos, calzadas y puentes; navegación interior; alumbrado; servicios de domésticos, comodidad; aseo; ornato; fiestas, espectáculos y diversiones públicas; y 2) De la policía rural serán los de las acequias de riego y de movimiento de máquinas; de los desechos los ríos y desagües de lagunas y ciénagas; de los bosques y cortes de madera y leñas; de las canteras y minas de carbón de piedra, de las bestias de labor y de silla; de la cría del ganado vacuno y otros animales; de la casería y la pesca; de los compradores y vendedores fraudulentos de animales y frutos de la industria

[91] Artículo 15.
[92] Artículos 6,7 y 19.
[93] Artículo 10.

agrícola; y de los mayordomos, caporales y jornaleros[94] (Ley 1º del Código de policía de 20 de mayo de 1854).

Al cuerpo de policía, en general, según esta normativa, le son definidos algunos deberes fundamentales que complementan las funciones de todos los componentes como lo son la administrativa, Judicial y municipal (rural, urbano). Según el artículo 22 de la ley, son nueve deberes: 1.- Estar pronto a recibir y a ejecutar las órdenes de los jefes de policía, en cumplimiento de sus respectivas funciones. 2.- Perseguir y aprehender a las personas halladas en fragante delito, contra quienes resulte presunción bastante de ser delincuentes, a los prófugos de las cárceles, contrabandistas y defraudadores de las rentas públicas conduciendo sin demora a las personas así aprehendidas, a la autoridad más inmediata. 3.- Hacer esto mismo con respecto a los hijos de familia y menores de edad, criados fugitivos, a solicitud de parte interesada. 4.- Reconocer a éste efecto durante la noche las plazas, calles y salidas públicas de las poblaciones; y tanto de día como de noche, los caminos, campos y despoblados. 5.- Aprehender los instrumentos con que se haya cometido o intentado cometer algún delito, y todos los objetos que sirvan para comprobar su perpetración. 6.- Impedir y perseguir los robos, incendios, asesinatos, riñas y peleas, juegos prohibidos, bullicios y cualesquiera violencias y desórdenes prohibidos por las leyes; y no cediendo a sus insinuaciones los delincuentes conducirlos ante el inmediato jefe de policía. 7.- Circular con rapidez los datos y noticias que a este efecto se les comuniquen sobre algún delito que se haya cometido, señales de los delincuentes, de objetos perdidos, extraídos o robados, para facilitar el conocimiento de los delincuentes y su aprehensión, y el de los objetos para su recuperación. 8.- Dar noticia a las respectivas autoridades de los vagos y ociosos que se reputen por tales en las parroquias o lugares. 9.- Prestar mano fuerte a las autoridades, ejecutando, y auxiliando la ejecución de las providencias y órdenes que dicten

[94] Artículos 1º,2º,3º,4º,5º.

en conformidad de las leyes y en ejercicio de sus funciones[95] (Ley 1º del Código de policía de 20 de mayo de 1854).

Según el caso, estos deberes están desarrollados en las leyes 2, 3 y 4 del Código de 1854. La ley 2 trata específicamente los deberes de los diferentes ramos de la policía administrativa; tales como los referidos a la tranquilidad y el orden público; la seguridad pública; la salubridad general; la decencia pública; buenas costumbres y la vagancia. Las leyes 3º y 4º están referidas a las penas. Estas últimas del Código están contextualizadas la culminación de una de las cárceles más emblemáticas de la historia de Venezuela: La construcción de "La Rotunda" está en marcha desde el gobierno de Carlos Soublette en 1844, según los criterios del sistema de aislamiento individual del "Panopticón", ideado por el inglés Jeremías Bentham a finales del siglo XVIII, y fue concluida en 1854 con el gobierno del General José Gregorio Monagas.

No es, pues, casualidad, la probación de esas leyes 3º y 4º, cuyos contenidos establecen todo lo relacionado a las penas, reos y las funciones de los policías en las cárceles. Según el artículo 5 de la Ley 3 del Código: "El gobierno, seguridad, orden y régimen de las cárceles corresponde á los jefes de policía. Los jueces solo tendrán facultad para determinar cuando los presos hayan de estar ó no privados de comunicación, y para requerir á los jefes de policía á fin de que tengan con mayor seguridad á los reos encausados por delitos de mayor gravedad, ó que por otras circunstancias requieran tal precaución; pero dichos jefes no deberán tener á los presos con menos seguridad de la que les haya sido indicada por los jueces" (Ley 3º del Código de policía de 20 de mayo de 1854).

Además de estar encargados de las cárceles, los jefes de policía son, también, los ejecutores de las decisiones emitidas por los jueces según lo estipulado en el artículo 200 de la Constitución Nacional y el artículo 6 y 8 de la ley citada:

> *Art. 6 Las autoridades de policía velarán en que se cumpla exactamente la disposición del artículo 200 de la Constitución. Si descubrieren que sufre alguna*

[95] Artículo 22.

*persona prisión ó arresto sin que se haya expedido por el juez la orden firmada dentro del término constitucional, que el carcelero no ha reclamado en tiempo dicha orden, ó que se usa el preso ó arrestado de más apremios ó prisiones que las necesarias para su seguridad, darán inmediatamente aviso de ello á la competente autoridad judicial para que se proceda al juicio de responsabilidad contra el juez ó empleado culpable*

*Art. 8 "La ejecución de las penas impuestas por las sentencias de los tribunanales y juzgados deben ser dispuestas por la policía, según las órdenes ó instrucciones que para ello reciba de la autoridad judicial á quien según las leyes corresponda hacer que se ejecute lo juzgado. Las penas, en que los reos están en libertad, como la de la expulsión del territorio, la de confinación y otras semejantes, corresponde á la policía vigilar en que no sean eludidas por los reos, sometiendo á los que la violaren al juicio de la autoridad competente para la reagravación de la pena, si hubiere lugar á ella" (Ley 3º del Código de policía de 20 de mayo de 1854).*

Es así que el proceso de desmilitarización de la policía es completado con este código, pues su adjudicación no estará bajo el ejército permanente, sino que funcionará directamente con el poder judicial en los casos referidos a la ejecución de las penas y la administración de las cárceles.

En síntesis, el Código de 1854, si bien es aprobado en un contexto de militarización y centralización de las instituciones públicas por parte del ya consolidado régimen de los Monagas, también es cierto que su adjudicación estará fuera del mandato castrense como lo estuvo en años anteriores. A pesar de esto, que al cuerpo de policía se le dan funciones naturales acordes a su misión al desligarlas del ejército permanente y la milicia nacional, lo cierto es que las policías administrativas, judiciales y municipales van a depender de una u otra forma del Ejecutivo Nacional, por cuanto éste, según la ley, puede decidir en aspectos relacionados con sus presupuestos, armamentos y empleo de sus funcionarios jefes.

La definición institucional del cuerpo de policía con la promulgación del Código de 1854 entra a funcionar y verá sus frutos en situaciones contra la estabilidad del gobierno, como la de la conspiración ucevista de ese año, y en una coyuntura de posibles estallidos sociales por la aprobación en marzo de la ley que libera a los esclavos en Venezuela, lo cual va a traer consecuencias de orden público por el desempleo derivado de la expulsión de esta mano de obra de las haciendas.

Decretado el Código de policía, a las diputaciones de las provincias les tocaba aprobar las ordenanzas que concrete en la cotidianidad de las localidades dicho cuerpo legal en lo que concierne al orden y seguridad pública, la salubridad general, de la decencia pública, buenas costumbres y de la vagancia. Más aún, con la aprobación de la ley de 28 de abril de 1856 mediante la cual es establecida la nueva división territorial de la República en provincias, cantones y parroquias, fue obligante la organización de la policía a todos los niveles.

Casos como el de la Diputación Provincial de Caracas es una muestra al respecto, cuando el 1 de diciembre de 1856, en la sesión presidida por José Arnal, decide derogar la Ordenanza 4 de la policía urbana de 1845 y determina asignar a los concejos municipales las funciones de numeración de las casas, denominación de calles, reglamentación del servicio del alumbrado público y la conducción de recuas en el poblado, prohibición del tránsito de caballos por las aceras y correrías por las calles, así como también el de los carros y carretas en la ciudad durante los días feriados, jueves y viernes santo, extendiendo el impedimento a la apertura de abastos y quincallas en la Capital y el cierre de las ventas públicas durante la misa en las parroquias. A esto agregaba la diputación el establecimiento de horarios para el uso de los fuegos artificiales durante los días de celebración (de 4 de la mañana a 10 de la noche con permiso del respectivo Jefe Político o Juez de Paz). Tampoco, según la norma aprobada, se podía estoquear reses y dejarlas correr sueltas o con sogas en los poblados, siendo penados con multas o arrestos a los que irrespetasen la disposición. A los policías tocaba sacrificar los perros bravos sin bozal, los cerdos y aquel ganado menor encontrado en las calles y caminos públicos.

Agregaba la ordenanza contenidos en cuanto a las funciones de salubridad que debía cumplir las autoridades de policía: velar por el aseo de sus jurisdicciones, prohibición de basureros y quema de objetos combustibles dentro de los poblados, botar basura, animales muertos o inmundicias en los desagües y en las calles (ello era multado de 1 a 5 pesos o arresto de 1 a 5 días). Esta ordenanza de 1856 ampliaba la de 1845 en cuanto al aspecto de la salubridad de las poblaciones, porque además de exigir a los vecinos la limpieza de cualquier basura, desecho o animal muerto en los frentes de sus casas ordenaba a los funcionarios de policía averiguar la identidad del infractor y obligarlo a cumplir con la

norma, y de no poder hacerlo aquellos no podían obligar a nadie y tenían que cumplir con tal función.

Igualmente normaba lo relacionado a los corrales plantas y cloacas que perjudiquen a la casa o paredes de cerca del vecino, más las sanciones a los funcionarios de policía que contraviniera la verificación: Los comisarios de policía informarán al primer funcionarios de la parroquia, y éste al Jefe Político en las cabeceras de cantón, de las cloacas perennes y descubiertas que infestan las calles, á fin de que se prevenga inmediatamente á los dueños de las casas donde existan, por el Jefe Político en las cabeceras, y por el primer funcionario de policía en las parroquias, que cubran ó cieguen las cloacas dentro de un término perentorio; y en caso de no verificarlo, les impondrá la pena de cincuenta a cien pesos de multa, además de hacer practicar la misma operación por un albañil á costa del renuente, si requerido y penado por tercera vez no lo hiciere.

Un día después, el 2 de diciembre de 1856, la Diputación de la Provincia de Caracas volvió a sesionar y derogó la Ordenanza de 9 de diciembre de 1855 mediante la cual se normaba a los inspectores de policía y decretó una que determinó el establecimiento de dos inspectores en la ciudad de Caracas y uno en el puerto de La Guaira con los sueldos anuales de 620, 540 y 660 pesos respectivamente; dependiendo estos funcionarios del Gobernador y del Jefe Político respectivo. Quedaba igual a las ordenanzas de 1855 y 1852 lo atinente a los requisitos para optar a dicho cargo: ser venezolano, tener buena conducta y acreditada adhesión al gobierno republicano. Sus funciones iban desde la obediencia y el hacer cumplir en las localidades las ordenanzas de policía a los comisarios, hasta la ejecución de las órdenes emitidas por el Gobernador y Jefe político en el círculo de sus atribuciones y la información diaria de las novedades sucedidas.

Siguiendo el proceso de modernización de la policía, de acuerdo al Código de 1854, el 4 de diciembre de 1856 la Diputación también deroga la ordenanza de policía urbana de 10 de diciembre de 1845 mediante la cual era normado lo concerniente a los cementerios. Con la nueva disposición reiteró la prohibición de sepultar cadáveres en las iglesias, excepto los de los curas o capellanes que hubieran contribuido a la construcción o reedificación de las mismas, y los fundadores y patronos de iglesia (En la ordenanza de 1845 solamente quedaban exceptuados de ser sepultados en las iglesias aquellos cadáveres

preservados de corrupción por medio del arte). Los permisos para la exhumación solamente podrían emitirlos los jefes políticos de las cabeceras de cantón y el primer Juez de Paz de las parroquias después de haber transcurrido dos años del entierro. En los cementerios existía la figura del celador quien debía vigilar todo lo relacionado al entierro de los cadáveres, la seguridad, aseo e información a los funcionarios de policía sobre el número de sepelios acaecidos cada cierto tiempo.

Ya para el 13 de diciembre de ese año, la Diputación sigue su labor reformista y deroga las ordenanzas de 10 de diciembre de 1845 y 28 de noviembre de 1852, para así designar las principales atribuciones de los funcionarios de policía y su dotación.

En el artículo 1 de dicha normativa precisaba a los encargados de la ejecución de las ordenanzas de policía en el período de transición de organización:

> *Mientras la ley organiza la policía en un ramo independiente de los demás de la administración gubernativa y judicial, los encargados de la ejecución de las ordenanzas de policía son el Gobernador, los Jefes políticos y jueces de paz en ejercicio, los jueces de paz de los sitios y caseríos de policía que se nombren por los Concejos municipales y juntas de policía parroquial (Ley 3º del Código de policía de 20 de mayo de 1854).*

Es así que en la Secretaría del Gobernador es creada una sección con presupuesto propio de 1500 pesos, de los cuales 300 están adjudicados al amanuense. Para los jefes políticos de los cantones les son asignados 600 pesos anuales para la remuneración del servicio de policía y los gastos de los amanuenses de sus oficinas, exceptuando los de Caracas y La Guaira a quienes les son aprobados 1800 pesos y 1000 respectivamente.

A los concejos municipales y juntas de policía parroquial o juntas comunales les corresponden velar por el cumplimiento exacto de las ordenanzas de policía y dictar reglamentos, cuya aprobación estaría a cargo del Gobernador antes de ponerlo en práctica. Las juntas comunales debían repartirse los servicios públicos que las ordenanzas de policía asignaban a los vecinos y la motivación de los funcionarios de policía para que prestasen un mejor servicio, su supervisión y corrección ante cualquier negligencia. En las parroquias Donde no existiesen juntas comunales, serán los concejos municipales las que

desempeñarán sus funciones; y en Donde si las hubiere los concejos quedaban facultados para modificar las resoluciones emitidas por ellas.

En cuanto a los Procuradores municipales y Síndicos parroquiales, la Ordenanza le establecía la función de vigilancia de la exacta observancia de las normas de policía y la denuncia (facultad que tiene también cualquier ciudadano) y acusación de aquellos funcionarios que cumplan a sus deberes. Ante los vacíos la Ordenanzas de policía urbana y rural al indicar las infracciones en las cuales podrían incurrir los ciudadanos sin señalar las penas y las respectivas multas que podrían servir para la dotación de los funcionarios de policía, fue establecida la posibilidad del funcionario de multar con 10 pesos y establecer arrestos de hasta 3 días (Ley 3º del Código de policía de 20 de mayo de 1854). .

En síntesis, el proceso de configuración del sistema policial venezolano durante el lapso que abarca desde finales del siglo XVIII hasta 1870 es un proceso de transición que está caracterizado por los intentos de institucionalización y armonización de las diferentes normas sobre el tema -lo cual no se logra- en un contexto de realidad socio política discrónica, contradictoria, que deriva en concreciones de políticas policiales provenientes de posiciones de poder centrales y locales manifestadas en la indefinición coherente de los objetivos, metas y funciones confundidos entre el servicio descentralizado en los niveles cercanos a la ciudadanía y el de una acción militarizada centralizada en los niveles más alto del Estado. Quizás lo más destacado de este período son los códigos de policía y reglamentos que ensayan unificar criterios en medio de la dispersión reglamentaria, asunto que muestra la tensión/contradicción entre los poderes locales y el gobierno nacional. Contradicción que va a solucionarse para el próximo lapso a favor de la prefecturización del sistema policial a partir del gobierno de Guzmán Blanco en 1870 hasta finales del siglo XX.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Bando de Buen Gobierno (1735). Diversos. Tomo XVIII. Folio 6: vt. Caracas: Archivo General de la Nación.

Bando de Buen Gobierno (1740). Diversos. Tomo XXII, Folio 84: vto. Caracas: Archivo General de la Nación.

Páez, J. (1828). Reglamento Provisional de Policía. República de Colombia. Caracas: Impreso por Tomás Antero.

Arismendi, J. (1828a). Instrucciones sobre el cumplimiento del Reglamento prov. de Policía. Caracas: Imprenta de Tomás Antero.

Brewer-Carías, A. (1998). Cinco siglos de historia y un país en crisis. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales Comisión Presidencial V Centenario de Venezuela.

Brewer-Carías, A. (2008). Las Constituciones de Venezuela. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Brewer Carias, A. e Izquierdo, C. (1977). Estudio sobre la regionalización en Venezuela. Caracas: Ediciones de la biblioteca de la Universidad Central de Venezuela.

Brice, A. (1959). Las Constituciones provinciales. Caracas: Academia Nacional de la Historia.

Bolívar, S. (1827). Proyecto de Decreto sobre Policía General que somete al examen público El Libertador. Caracas: Imprenta de Valentín Espinal.

Bolívar, S. (2004). Mensaje a la Convención de Ocaña. Caracas: La Brújula Editorial.

Carrera Damas, G. (1964). Materiales para el estudio de la cuestión agraria en Venezuela (1829-1860): enajenación y arrendamiento de tierras baldías. Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.

Carrera Damas, G. (2010) Colombia, 1821-1827: Aprender a edificar una República Moderna (2010). Caracas: Fondo Editorial de Humanidades y Educación Universidad Central de Venezuela, Academia Nacional de la Historia.

Concejo Municipal de Caracas (1838). Memoria que el Concejo Municipal del cantón de Caracas presenta a la Honorable Diputación Provincial en su reunión ordinaria de 1838. Caracas: Impreso por George Corser.

Consejo Municipal del Distrito Federal (1966). Actas del Cabildo de Caracas. 1810-1811. Caracas: Concejo Municipal del Distrito Federal.

Código de Policía Nacional de 20 de mayo de 1854, que trata de la policía, de sus empleados y del modo de proceder. Caracas: Imprenta Republicana de Eduardo Ortiz.

Couselo, J. (1999). El papel de la policía en una sociedad democrática. REIS, 85(95), 199-220.

Decreto (5 de abril de 1825), determinando los negocios que corresponde a cada una de las secretarias de Estado. En Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (1961). Cuerpo de leyes de la República de Colombia: que comprende todas las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus congresos desde el de 1821 hasta el último de 1827. Caracas: autor.

Decreto (2 de octubre de 1827), autorizando al Poder Ejecutivo para que nombre un jefe de policía encargado de la seguridad y ornato público. En Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (1961). Cuerpo de leyes de la República de Colombia: que comprende todas las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus congresos desde el de 1821 hasta el último de 1827. Caracas: Autor.

Decreto (29 de abril de 1832), permitiendo la importación de productos de España y la entrada y establecimiento de españoles en el país. En: Cuerpo de leyes de Venezuela (1851). Caracas: Valentín Espinal.

Decreto (1 de julio de 1854), en cumplimiento de la ley número 917. En Código de Policía Nacional de 20 de mayo de 1854, que trata de la policía, de sus empleados y del modo de proceder. Caracas: Imprenta Republicana de Eduardo Ortiz.

Diputación Provincial de Cumaná (1831). "Ordenanzas de Policía de Cumaná". En Secretaría de Interior y Justicia, Tomo XXXVII, Año 1831, Expediente 11, Folios 120-149.

Diputación Provincial de Caracas (1832). Proyecto de Reglamento de Policía. Caracas: Imprenta de Valentín Espinal.

Diputación Provincial de Caracas (1834). Reglamento de Policía para la provincia de Caracas sancionado por la Diputación Provincial en su reunión ordinaria de 1834. Caracas: Imprenta de A. Damiron.

Diputación Provincial de Apure (1835). "Decretos y Resoluciones de la Diputación Provincial de Apure". En Secretaría de Interior y Justicia, Tomo XXXI, Año 1831, Expediente I, Folios 1-29.

Diputación Provincial (1840). Peticiones al Congreso. En Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos de la Diputación Provincial de Caracas en su reunión ordinaria de 1840. Caracas: Impresos de Francisco P. Núñez.

Diputación Provincial de Caracas (1841). Peticiones al Congreso. En Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos de la Diputación Provincial de Caracas en su reunión ordinaria de 1840. Caracas: Impresos de Francisco P. Núñez.

Diputación Provincial de Caracas (1843). Peticiones que dirige la Diputación Provincial de Caracas al Congreso de 1843. En Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos espedidos por la H. Diputación Provincial de Caracas en 1843. Caracas: Imp. Por George Corser.

Diputación Provincial de Caracas (1847). Ordenanza de 29 de noviembre de 1841 estableciendo una ronda volante de policía en cada cantón de la provincia. En Ordenanzas, Resoluciones y acuerdos de la Honorable Diputación Provincial de Caracas, Vigentes al día 10 de diciembre de 1846. Caracas: Imp. Por George Corser.

Exposición que dirige al Congreso de Venezuela en 1848 El Secretario de Guerra y Marina. Caracas: Imprenta Valentín Espinal.

Exposición que dirige al Congreso de Venezuela en 1849 El Secretario de Guerra y Marina. Caracas: Imprenta de F. Corvaia.

Farías, H. (1991). La autoridad de la Sociedad Económica de Amigos del país en la política gubernamental. 1830-1840. Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, UCV.

Ley (2 de Octubre de 1821), sobre la organización y régimen político de los departamentos, provincias y cantones en que se divide la República. En Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (1961). Cuerpo de leyes de la República de Colombia: que comprende todas las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus congresos desde el de 1821 hasta el último de 1827. Caracas: autor.

Ley (11 de Marzo de 1825), sobre la organización y régimen político y económico de los departamentos y provincias. En Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (1961). Cuerpo de leyes de la República de Colombia: que comprende todas las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus congresos desde el de 1821 hasta el último de 1827. Caracas: autor.

Ley Orgánica de Milicias (1° de Abril de 1826). En Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (1961). En Cuerpo de leyes de la República de Colombia: que comprende todas las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus congresos desde el de 1821 hasta el último de 1827. Caracas: Autor.

Ley (3 de mayo de 1826), sobre procedimiento en las causas de hurto y robo. En Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (1961). Cuerpo de leyes de la República de Colombia: que comprende todas las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus congresos desde el de 1821 hasta el último de 1827. Caracas: autor.

Ley (2 de octubre de 1830), estableciendo y organizando la Milicia Nacional. En Cuerpo de leyes de Venezuela (1851). Caracas: Valentín Espinal.

Ley sobre el régimen y organización política de las provincias (14 de octubre de 1830). En República de Venezuela (1982). Leyes y decretos de Venezuela (1830-1840). Vol. 1. Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Ley (26 abril de 1832), dividiendo en tres distritos judiciales el territorio de la República. En Leyes y decretos de Venezuela 1830-1840. Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Ley (14 de mayo de 1836), organizando de nuevo la milicia nacional y derogando la de 1830, nº 35 sobre esta materia. En Cuerpo de leyes de Venezuela (1851). Caracas: Valentín Espinal.

Ley (4 de Mayo de 1841), estableciendo y organizando una guardia Nacional de policía. En Leyes y Decretos de Venezuela (1830-1840). Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Ley (12 de mayo de 1847), derogando la N° 439 que estableció la guardia nacional de policía. En Edición Oficial (1851). Cuerpo de Leyes de Venezuela. Caracas: Imprenta de Valentín Espinal.

Malagón, M. (2004). La ciencia de la policía y el derecho administrativo. Revista Estudios Sociojurídicos, 6 (001), 174-210.

Moxó, S. (1816). "Reglamento General de Policía para las Provincias de Venezuela". En Gaceta de Caracas (26 de abril de 1815-5 de junio de 1816), Tomo III, Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.

Municipalidad de Caracas (1824). Bando de Policía. Caracas: Imprenta de Valentín Espinal.

O´leary, D. (1880). Memorias del General O´leary. Caracas: Ed. facsimilar.

Ordenanzas para los Alcaldes de Barrio de Caracas (1778). Traslados. Tomo 583. Caracas: Archivo General de la Nación.

Ordenanzas que arreglaban la policía urbana y rural de la Provincia de Apure (7 de marzo de 1831). En Secretaría del Interior y Justicia, Tomo XXXI, Expediente I, Folio 1-29, Folio 5. Caracas: Archivo General de la Nación.

Ordenanzas de Policía (26 de noviembre de 1831). En Secretaría del Interior y Justicia, Tomo XXXIX, Expediente 11, Folio 120-149, Folio 122. Caracas: Archivo General de la Nación.

Ordenanza estableciendo el alumbrado público en todas las cabeceras del cantón (28 de noviembre de 1837). En Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos de la Diputación Provincial de Caracas que se hayan vigentes el día 9 de diciembre de 1837. Caracas: Imprenta de Valentín Espinal.

Ordenanza sobre el orden público (1845). En Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos de la Honorable Diputación Provincial de Caracas, vigentes el día 10 de diciembre de 1846.

Ordenanza sobre el alumbrado público (30 de noviembre de 1838). En Diputación Provincial (1838). En Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos. Caracas: Imprenta de Valentín Espinal.

Ordenanza Sobre empadronamiento de los jornaleros y sirvientes (10 de diciembre de 1838). En Diputación Provincial (1838). Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos. Caracas: Imprenta de Valentín Espinal.

Ordenanza Fijando los impuestos industriales y las reglas de su recaudación (6 de diciembre de 1841). En Ordenanzas, resoluciones y acuerdos Expedidos por la H. Diputación Provincial de Caracas en 1841. Caracas: Imprenta de George Corser.

Ordenanza de Policía Judicial (10 de diciembre de 1845). En Diputación Provincial (1854). Ordenanzas, resoluciones y acuerdos de la H. Diputación Provincial de Caracas. Caracas: Imp. Tomas Antero.

Ordenanzas de Orden Público, Policía Urbana, Policía Rural y Policía de los Llanos de 9 de diciembre de 1845. En Diputación Provincial (1854). Ordenanzas, resoluciones y acuerdos de la H. Diputación Provincial de Caracas. Caracas: Imp. Tomas Antero.

Parra, C. (1958). Mariño y las guerras civiles. Madrid: Ediciones cultura hispánica.

Presidencia de la República (1990). Acciones de Santander 1820-1825. Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República.

Reglamento de Zeladores de Policía (11 de noviembre de 1811). En Gaceta de Caracas (martes 3 de diciembre de 1811), Tomo III, Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.

Resolución (15 de junio de 1831), recompensando á la patrulla de policía que dispersó á los amotinados el 11 de mayo en Carácas. En Cuerpo de Leyes de Venezuela (1830-1850). Caracas: Imprenta de Valentín Espinal.

Resolución para crear una Guardia Municipal (6 de diciembre de 1834). En Diputación de la Provincia de Caracas (1834). Resolución de la Diputación provincial de Caracas y reglamento formado por el gobierno de la misma provincia, para el servicio de la guardia municipal mandada organizar por aquella. Caracas: Imprenta de A. Damirón.

Sociedad de Amigos del País (1832). "Bases para la Ley Orgánica de Policía". En Secretaría de Interior y Justicia, Tomo LIX, Año 1832, Expediente 12, Folios 203-207.

Soriano, G. (1987). Hispanoamérica: Historia, Desarrollo Diacrónico e Historia Política. Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos, 11-79. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

Urbaneja, D (1988). La idea política de Venezuela: 1830-1870. Serie Cuatro Repúblicas, Caracas: Cuadernos Lagoven.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL


Almond, G. y Powell, G. (1978). Política comparada: Una concepción evolutiva. Buenos Aires: Editorial Paidos.

Arcaya, P. (1941). Estudio de sociología venezolana. Caracas: Editorial Cecilio Acosta.

Arellano Moreno, A. (1974). Breve historia de Venezuela: 1492-1958. Caracas: Italgráfica.

Bañon, R. y Olmeda, J. (comp.) (1985). La institución militar en el Estado contemporáneo. (Colección 433). Madrid: Editorial Universitaria.

Baralt, R. S/l. S/f. S/E. Resumen de la Historia de Venezuela. Tomo III. pp. 53-446.

Brito Figueroa, F. (1975). Historia económica y social de Venezuela. Caracas: Ediciones de la biblioteca de la UCV.

Brito Figueroa, F. (1974). Tiempo de Ezequiel Zamora. Caracas: Ediciones Centauro.

Cambridge University Press. Historia del mundo moderno: el cenit del poder europeo 1830-1870. Barcelona: España. Editorial Ramón Sopena.

Carrillo Moreno, J. (1960). Carujo: instrumento del conflicto histórico entre el civilismo y el militarismo. Caracas: Corporación Gráfica.

Carrera Damas, G. (1973). El culto a Bolívar. Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la UCV. N°46.

Carrera Damas, G. (1988). El Dominador Cautivo. Caracas: Editorial Grijalbo.

Carrera Damas, G. (1961). Historia de la historiografía venezolana: Textos para su estudio. (Colección Ciencias Sociales IV) Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la UCV.

Carrera Damas, G. (1970). La Sociedad Colonial. Caracas: Publicación mimeografiada del Fondo de publicaciones de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello.

Carrera Damas, G. (1969). Temas de Historia social y de las ideas. Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la UCV.

Carrera Damas, G. (1984). Una nación llamada Venezuela (1810-1974). Caracas: Monte Ávila Editores.

Carrera Damas, G. (1975). Validación del Pasado. (Colección temas 65). Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la UCV.

Carrera Damas, G. (1969). Metodología y estudio de la historia. Caracas: Monte Ávila Editores.

Carrera Damas, G. (1986). Venezuela: Proyecto Nacional y Poder Social. (Serie General. Estudios y Ensayos.) Barcelona: Editorial Crítica/ Grijalbo.

Carrera Damas, G. (2010). Colombia, 1821-1827: Aprender a edificar una República Moderna. Venezuela: Fondo Editorial de Humanidades y Educación Universidad Central de Venezuela, Academia Nacional de la Historia.

Carvallo, G. (1994). Próceres, Caudillos y Rebeldes: Crisis del sistema de dominación 1830-1908. (Colección Tierra Nuestra). Caracas: Editorial Grijalbo.

Castillo Blomquist, R. (1991). José Tadeo Monagas: Auge y consolidación de un caudillo. Caracas: Monte Ávila Editores.

Consejo General de Policía (comp.). Qué es, cómo se hace y para qué sirve el trabajo policial: Ensayos sobre desempeño y evaluación de la policía. Caracas, Ediciones Consejo General de Policía, 2910, 3 Tomos.

Díaz Sánchez, R. (1975). Guzmán: Elipse de una ambición de Poder. (Colección de Bolsillo Edime). España: Editorial Mediterráneo.

Diccionario de Historia de Venezuela (1988). Caracas: Fundación Polar.

Durand, G. (2010). Caracas en tiempos revueltos (1810-1812). Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones-Alcaldía de Caracas.

Equipo sociohistórico del Centro de Estudios del Desarrollo de la UCV (CENDES). Formación histórico social de Venezuela. (Colección Historia VIII) Caracas: Ediciones de la biblioteca de la UCV. 1986.

Franceschi, N. (1979). Caudillos y Caudillismo en la Historia de Venezuela. Caracas: Eximco.

Foucault, M. (2000). Defender la sociedad. Curso en el Collége de France (1975-1976). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Seguridad, territorio, población Curso en el Collége de France (1977-1978) , Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión. México, Siglo XXI Editores, 2009, pp.11-359

La arqueología del saber. México, Siglo XXI Editores, 2010, pp. 11-273.

Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collége de France (1978-1979) (Sección de obras de sociología), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012, pp. 7-401.

Gabaldón, E. (1991). La Constitución de 1830: (el debate parlamentario y la opinión de la prensa). Caracas: Instituto Autónomo Biblioteca Nacional, Fundación para el Rescate del Acervo Documental Venezolano (FUNRES).

Galeano, D. (2007). En nombre de la seguridad: Lecturas sobre policía y formación estatal ; En Memoria Académica. Argentina, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de la Plata, N° 4, pp.102-125.

Gil Fortoul, J. (1967). Historia Constitucional de Venezuela. Caracas: Editorial Librería Piñango.

Gil Fortoul, J. (1955). Tomos Filosofía Constitucional: 1. Filosofía Constitucional.--- 2. Filosofía Penal.---3. El Hombre y la Historia y otros ensayos. Caracas. Ministerio de Educación, Dirección de Cultura y Bellas Artes, Comisión Editora de las Obras Completas de José Gil Fortoul.

Gilmore, R. (1964). Caudillism and Militarism in Venezuela, 1810-1910. Athens, Ohio, EEUU. Ohio University Press.

González Guinán, F. (1909). Historia Contemporánea de Venezuela. Caracas: Tip. Empresa El Cojo.

Hernández, F. Las Ordenanzas de Llanos 1771-1811. Valle de la Pascua, Universidad Nacional Experimental de los llanos Centrales Rómulo Gallegos, CELLUNERG, Blog Tierras llanas, 11 de julio 2012.

Huntington, S. (1995). El soldado y el Estado: teoría y geopolítica de las relaciones cívico-militares. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Huntington, S. (1992). El orden político en las sociedades de cambio. Buenos Aires: Paidos.

Irazábal, C. (1974). Venezuela esclava y feudal: Episodios de la Historia de Venezuela (Ensayos de Interpretación Dialéctica). Caracas: José Agustín Catalá, Editor.

Irwin, D. (1996). Relaciones civiles-militares en Venezuela: 1830-1910. (Una Visión General). Caracas: Litobrit, C.A.

Irwin, D.; Guardia, I. y otros (2003).Militares y Sociedad en Venezuela: Un manual sobre las relaciones Civiles y Militares, el Control Civil y referencias metodológicas sobre la historia. Cuando la calle arde y el aula reflexiona. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Irwin, D., Guardia, I. y otros (s/f, s/p). El caudillismo. Caracas: Trabajo de ascenso mimeografiado.

Irwin, D., Guardia, I. y otros (1999). Desde la Desaparición de las Huestes Caudillescas del Siglo XIX venezolano, hasta el Fracaso del Protagonismo Político Visible del Sector Militar en la Venezuela del Siglo XX: Una Síntesis Interpretativa. En: *Tiempo y Espacio*. 26(31-32), pp. 225-257. Caracas: Centro de Investigaciones Históricas Mario Briceño Iragorry, Instituto Pedagógico de Caracas.

Irwin, D., Guardia, I. y otros (2005). Militares y Poder en Venezuela: ensayos históricos vinculados con las relaciones civiles y militares venezolanas. Caracas: Editorial Texto.

Irwin, D., Guardia, I. y otros (2011). Relaciones civiles y militares en Venezuela, 1810-1828: Quis custodiet ipsos custodes; En Ensayos históricos. Venezuela, N° 23, 2°

etapa, Anuario del Instituto de Estudios Hispanoamericano, Facultad de Humanidades y Educación, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico; pp.59-78.

Izard, M. (1979). El caudillismo en Venezuela. Torino, Nova Americana Giulio Einaudi editore.

Izard, M.; Pérez Vila, M. y otros. (1976). Política y Economía en Venezuela 1810-1976. Caracas, Edición John Boulton.

Lombardi, J. (1985). Venezuela: La búsqueda del orden. El sueño del progreso. (Serie General Estudios y Ensayos). Barcelona: Editorial Crítica, Grupo Editorial Grijalbo.

Magallanes, M. (1975). Historia Política de Venezuela. (Colección letra viva). Caracas: Monte Ávila Editores.

Magallanes, M. (1977). Los Partidos Políticos en la Evolución Histórica Venezolana. (Colección Estudios). Caracas: Monte Ávila Editores.

Manning, Peter y otros (2010). Qué es, cómo se hace y para qué sirve el TRABAJO POLICIAL. Caracas: Consejo General de Policía.

Matews, R. (s/f). Violencia rural en Venezuela 1840/ 1858: antecedentes socioeconómicos de la guerra federal. (Colección temas venezolanos). Caracas: Monte Ávila Editores.

Mijares, A. (1981). La interpretación pesimista de la sociología hispanoamericana. Madrid: Ediciones Castilla. 1952.

Mijares, A. (1981). Lo afirmativo venezolano. Caracas: Editorial Dimensiones.

Mijares, A. y otros (1974). Juicios sobre la personalidad del General José Antonio Páez. (Serie Fuentes para la Historia Republicana de Venezuela. 17). Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.

Morón, G. (1971). Historia de Venezuela: la nacionalidad. Caracas: Impresora Italgráfica.

Montenegro y Colón, F. (1960). Historia de Venezuela (Colección Sesquicentenaria de la Independencia 27). Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.

Navas, A. (1993). Las elecciones presidenciales en Venezuela del siglo XIX 1830-1854. (Fuentes para la Historia Republicana de Venezuela 55). Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.

Navas, A. (2001). La Rotunda de Caracas: Configuración del Estado como aparato de violencia 1840-1936. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.

Navas, A. (1997). Principales momentos de la modernización de la Formación social venezolana. En: Tharsis, Caracas: UCV, Número 1.

Navas, A. (1999). Venezuela: un conflicto proyecto ilustrado. Caracas: Fundación Ediciones y Publicaciones Vicerrectorado Académico UCV.

Navas, A. (2011). Hacia una recomprensión del tiempo histórico venezolano; en: Ensayos históricos, *Anuario del Instituto de Estudios Hispanoamericano, Facultad de Humanidades y Educación, Consejo de Desarrollo Científico y Humanística*, 23 (2), 79-126.

Páez, J. (1973). Autobiografía. Medellín: Editorial Bedout.

Parra Pérez, C. (1958). Mariño y las guerras civiles. Madrid. Ediciones cultura hispánica.

Pensamiento Positivista Latinoamericano (1980). Caracas: Biblioteca Ayacucho.

Picón-Salas, M.; Mijares, A. y otros. (1962). Venezuela independiente 1810-1960. Caracas: Fundación Eugenio Mendoza.

Picón Salas, M. (1966). Suma de Venezuela. Caracas: Editorial Doña Bárbara.

Pino Iturrieta, E. (1987). Las ideas de los primeros venezolanos. (Serie Ensayos). Caracas: Editorial Tropykos.

Pino Iturrieta, E. (2000). Fueros, civilización y ciudadanía. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Pino Iturrieta, E. (s/f). País Archipiélago: Venezuela, 1830-1858. S/ L. Caracas: Fundación Bigott.

Salcedo-Bastardo, J. L. (1972). Historia fundamental de Venezuela. Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la UCV.

Rey, Juan Carlos. Las formas de gobierno en la historia del pensamiento político (de la Antigüedad a la aparición del Estado liberal de Derecho). (Antologías del pensamiento político). Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Volumen VI, pp. 7-181.

Soriano, G. (1996). El personalismo político hispanoamericano del siglo XIX: Criterios y proposiciones Metodológicas para su estudio. (Estudios. Serie Historia). Caracas: Monte Ávila Editores.

Soriano, G. (1987). Hispanoamérica: Historia, Desarrollo Discrónico e Historia Política (Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos) Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

Soriano, G. (1996). y otros (1997). El personalismo político hispanoamericano del siglo XIX. En: *POLITEIA*, 20, 11-432. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.

Suárez, S.G. (1984). Las Milicias: instituciones militares hispanoamericanas. (Fuentes para la Historia Colonial de Venezuela 171). Caracas: Biblioteca Nacional de la Historia.

Tosta, V. (1954). El caudillismo según once autores venezolanos. Caracas: Tipografía Garrido.

Touchard, J. (1975). Historia de las ideas políticas. (Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencias Política). Madrid: Editorial Tecnos,

Urbaneja, D. (s/f). La idea política de Venezuela: 1830-1870. (Serie Cuatro Repúblicas), Caracas: Cuadernos Lagoven.

Vallenilla Lanz, L. (1983). OBRAS COMPLETAS: Cesarismo Democrático. Caracas: Fondo Editorial Lola Fuenmayor del Centro de investigaciones Históricas de la Universidad Santa María.

Velázquez, R. J. (1977). La caída del liberalismo amarillo: tiempo y drama de Antonio Paredes. Caracas: Ediciones Roraima.

Velázquez, R. J. (1990). Memorias de Venezuela: Recopilación, selección y notas de Ramón J. Velásquez. Caracas: Ediciones Centauro/ 90.

Weber, M. (1997). Economía y Sociedad. Colombia: Fondo de Cultura Económica.

# ÍNDICE


| | | Pág. |
|---|---|---|
| SEGUNDO CAPITULO | | |
| EL PODER DE POLICIA: ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD INTERNA | | 178 |
| 1. | 1870 – 1899: Una Policía para el orden público | 180 |
| 1.1. | Ordenanza de Policía Urbana y Rural de 1871. | 186 |
| 1.2. | Policía urbana DF/ embriagues de 1873. | 191 |
| 1.3. | Policía urbana DF /juegos de envite y azar de 1873. | 192 |
| 1.4. | Cuerpos de celadores urbanos DF de 1875. | 192 |
| 1.5. | Prefecturización del Poder de Policía en el Distrito Federal | 194 |
| 1.6. | Reglamento interior de Policía | 210 |
| 1.7. | Reforma Constitucional | 226 |
| 2. | 1900 – 1935: Una Policía para la represión | 228 |
| 2.1. | Centralización del poder policial-territorial | 233 |
| 2.2. | Comisarías Nacionales | 240 |
| 2.3. | La cárcel para castigar | 250 |
| 2.4. | Guardia Civil | 258 |
| 2.5. | Jefes Civiles e Inspectores de Policía | 261 |
| 2.6. | Los códigos de Policía | 266 |
| 3. | 1936 – 1958: Especialización de la Policía | 271 |
| 3.1. | Servicio Nacional de Seguridad (1937) | 272 |
| 3.2. | Ley del Servicio Nacional de Seguridad en 1938 | 276 |
| 3.3. | Ley de Vagos y Maleantes | 279 |
| 3.4. | Policía de Caracas | 282 |
| 3.5. | Policías estadales | 285 |
| 3.6. | Guardia Nacional | 287 |
| 3.7. | La Dirección de Seguridad Nacional | 291 |
| 3.8. | Las policías locales | 298 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | | 301 |
| BIBLIOGRAFÍA GENERAL | | 310 |

# SEGUNDO CAPITULO:

# EL PODER DE POLICIA: ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD INTERNA

A partir de la década de 1870 observamos un cambio significativo en la concepción y desarrollo histórico del poder de policía en el sistema político venezolano. Ese cambio implicaba, en una primera parte, una ruptura radical con el modelo policial imperante desde 1810, que arrastraba una herencia importante del concepto de Buen Gobierno de raíz colonial, pero ahora inspirado formalmente en la concepción liberal republicana adoptada durante el proceso emancipador (1819-1821), modelo que se agotó en pocas décadas ante las limitaciones impuestas por la realidad material y las consecuencias de la llamada Guerra Federal, es decir en la década de 1860. En una segunda parte y luego de la referida ruptura, observamos que se trataba simultáneamente de un cambio "correctivo" sobre el modelo liberal primitivo y anterior, que asumió un pragmatismo autocrático sin suprimir la matriz ideológica liberal y adoptó una modalidad de poder policial de carácter "prefecturizante"; es decir, que articulaba la administración central y regional de la autoridad policial y concentraba las facultades esenciales de gobierno (ejecutivas, judiciales y legislativas) en ese poder político-policial desde la señalada década de 1870 y funcionando hasta fines del propio siglo XX, actuando como el eje central y característico del poder policial venezolano, que ha garantizado por siglo y medio un orden y seguridad interna sobre la base de ese poder especial, continuamente al servicio de intereses dominantes internos y externos, lo que es característico de todo poder policial, pero sobre variables coyunturales propias de controversias entre los poderes central y federal, civil y militar, así como de conflictividad social entre los actores económicamente activos (terratenientes, comerciantes, campesinos, trabajadores, etc.).

Dentro de este sistema de hipótesis cabe preguntarse primeramente, en qué medida las exigencias internas (sistema de poder interno dominante) y externas (el mercado y las potencias del capitalismo en expansión), determinaron la necesidad de ese cambio radical en la efectividad del modelo policial, ante la necesidad de enfrentar el caos político y el desbordamiento social delictivo derivado de la crisis de la Guerra Federal, así como por el

fracaso del régimen federalista impuesto desde 1864, que no logró establecer el orden, progreso y civilización esperados desde 1810.

En un segundo lugar, inevitablemente debemos indagar sobre la naturaleza y origen del proceso de prefecturización que destacamos en nuestra idea central. En una investigación que implica tanto la comprensión del régimen inicial del Gral. Guzmán Blanco (1870-1888), como el de sus continuadores hasta 1935. Inspirados todos ellos en una versión muy particular y pragmática del liberalismo-autocrático correctivo, que se fraguaba en un modelo de poder policial especial, capaz de garantizar la modernización, el orden y la seguridad dentro de los parámetros del sistema de valores e intereses dominantes. Ese modelo de poder especial es el que hemos denominado como proceso de prefecturización policial. Que tiene sus raíces en el referido Guzmanato pero que por su efectividad dentro de la tecnología del poder autocrático, prolonga su existencia hacia todo el siglo XX, siendo de utilidad inclusive, a regímenes reformistas de vocación democrática que se observan en Venezuela evolucionando gradualmente desde 1936. Es por ello muy importante reconstruir, sobre las bases de las fuentes jurídicas, documentales y testimoniales, así como de la bibliografía relativa al período 1870-1935, las estructuras y el funcionamiento del sistema de poder policial prefecturizado con el fin de poder describir, explicar e interpretar, este modelo policial de alta concentración de facultades (ejecutivas, judiciales, políticas y de producción normativa), que implicaba la presencia (cuasi consular) del poder tiránico central de turno en todos los escenarios de la realidad nacional.

Finalmente resulta muy pertinente, por lo antes expuesto, el proyectar hacia el periodo 1936-1958, la comprensión del desarrollo de ese modelo de poder especial policial, que hemos denominado como prefecturizado, pero en ese entonces, dentro de una dinámica histórica de reformismo y apertura social y política gradualista posterior al gomecismo, que pretendió continuar con el anhelado proceso de modernización del Estado, pero ahora con un grado significativo y creciente de institucionalización y especialización de las estructuras propias del poder policial, fortaleciendo y potenciando sus capacidades técnicas y operacionales: escuelas, reglamentos, dotación, transporte, comunicaciones, identificación ciudadana, archivos de datos, laboratorios e inteligencia, lo que implicaba

simultáneamente el inicio de un proceso de especialización policial que, como se verá luego, tendrá su pleno desarrollo luego de 1958.

## 1. 1870 – 1899: Una Policía para el orden público

Antes de comenzar el análisis sobre la configuración del poder de Policía, es muy importante señalar que el período que va entre 1870 y 1935 se caracterizó por una centralización extrema del poder político y policial prefecturizado y de un incipiente nivel de institucionalización y especialización. Las hegemonías tiránicas de cobertura o fachada liberal, fundadas por el general Guzmán Blanco (1870-1888) y el general Joaquín Crespo (1892-1898), pero luego desarrolladas y consolidadas por los generales Cipriano Castro (1899-1908) y Juan Vicente Gómez Chacón (1908-1935), representaron un importante y contundente período de ajuste de 65 años de prácticas regulares e irregulares en el ejercicio de las funciones policiales, constituyéndose las estructuras represivas (policías, tribunales y cárceles) en un mecanismo efectivo en la imposición de una paz necesaria para garantizar la seguridad operativa de las inversiones internas y externas. La hipertrofia creciente de las actividades represivas, observable desde 1870 en adelante, que se llevaron a cabo bajo un estado de suspensión y atraso de la evolución política republicana y con ello inevitablemente, a la supresión de las actividades propias del ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos, por lo que se entiende que sin este necesario contrapeso, era imposible la realización de una evolución simultánea de las funciones policiales en su sentido moderno. No obstante, constituyó un logro efectivo de este período de encadenados regímenes tiránicos, aunque dentro de la modalidad de la configuración de un Estado como aparato de violencia, el despliegue de la autoridad de policial bajo la modalidad prefecturizada en la mayor parte del territorio nacional, dándose con ello respuesta a los problemas heredados de las grandes crisis sociopolíticas anteriores, encarnadas particularmente en las cruentas circunstancias de la emancipación y la federación.

Corresponde a todo este tiempo de ejercicio tiránico del poder en Venezuela una estructura de pensamiento justificador de variable complejidad, que tuvo su representación clímax en la obra de Laureano Vallenilla Lanz, quien en 1919 publicó su obra más

reconocida: Cesarismo Democrático (Vallenilla, 1983), pieza relevante del pensamiento positivista latinoamericano de su tiempo, pero de mayor significación para nuestros efectos por asumir en dicha obra un concepto de naturaleza policial para definir justificativamente la supuesta necesidad histórica del cesarismo adaptada al grado de desarrollo incipiente del sistema sociopolítico venezolano; derivando de ello el concepto del: Gendarme necesario; es decir, la definición de la inevitabilidad del ejercicio político desde una configuración policial del poder. Dicha visión de necesidad de vigilancia y represión asociada a las metas de orden y progreso ha sido asumida muy posteriormente, aunque críticamente, para entender e interpretar política e históricamente las tiranías recurrentes del período 1870 – 1935. Siendo lo cierto que, independientemente del carácter crítico o justificativo de los enfoques señalados, todos tienden a identificar un nudo problemático en la asociación entre el poder del Estado y el ejercicio policializado de las funciones políticas[96].

A diferencia de la práctica totalitaria del poder en contextos de mayor complejidad (la antigua URSS, la Alemania Nacionalsocialista o la Italia fascista del siglo XX), las estructuras tiránicas de alta centralización del poder, como era el caso venezolano entre 1870 y 1935 (y de muchos escenarios en Latinoamérica) expresaban más bien un bajo nivel de desarrollo de las bases modernas del poder, tanto a nivel de la infraestructura física, como en lo relativo a la capacidad organizativa y programática de la sociedad y la política: En este contexto el poder policial al encontrarse en un bajo nivel de especialización y de diferenciación con respecto al sistema político, se caracteriza por una relativa simplicidad, con procedimientos cruentos y primitivos. La tiranía centralizadora venezolana pretendió reprimir y controlar las tendencias dinámicas de la sociedad, para actuar en favor de un proyecto de dominación personalista y oligocrático, frecuentemente revestido de proclamas liberales.

[96] Entendiendo dicha policialización de las funciones políticas como la nula o muy baja diferenciación entre las actividades policiales propiamente dichas y las acciones particulares del quehacer político, siendo éstas actividades permanentemente vigiladas y controladas.

La acción tiránica policial del Estado venezolano entre 1870 y 1935, aunque se identificaba con técnicas primitivas de control y represión social y política, no por ello dejaba de adscribirse a un sistema de ideas que buscaba mantener una reserva de contención para conservar autoritariamente a la población mayoritaria bajo parámetros políticos de "minoridad" política, precisamente el estado contrario al proceso de Ilustración (Aufklärung) que fue definido desde tiempos de Kant (1724-1804) y demás autores del pensamiento liberal y republicano. Pensamiento que, paradójicamente, había inspirado el surgimiento y construcción inicial de la Venezuela independiente. Lo más importante de esta caracterización es la: "cierta incapacidad de servirse del propio entendimiento sin la dirección de otro…" como lo ha interpretado Foucault (1993), era la base conceptual explícita o implícita del ejercicio autoritario del poder en la Venezuela republicana tradicional, que pretende explicar el caudillismo y justificar el desarrollo autocrático, particularmente en base a la necesidad política de un "gendarme", en lo que hemos denominado la policialización de las actividades políticas, en una relación mando/obediencia donde el estancamiento del desarrollo político se reflejaba igualmente en el retraso en la evolución y modernización de las funciones del poder policial, como una relación bidireccional que condicionaba mutuamente el bajo desarrollo del poder policial y político.

Una incipiente evolución de las estructuras y funciones policiales puede ser claramente observada dentro del ejercicio político del proyecto modernizador del Liberalismo Amarillo durante el último tercio del siglo XIX venezolano. Aunque debe quedar claro que la configuración del poder ocurrió dentro del predominio de formas tiránicas, siempre con algunas intermitencias de naturaleza civilista: Es decir, dentro del modelo cesarista fundado principalmente por los Generales Guzmán Blanco y Crespo, bajo el macro de un caudillismo centralizador y de inspiración modernizante, también podemos identificar algunos breves asomos, precarios e intermitentes de republicanismo civilista, sin la suficiente fuerza política como para sustituir el modelo dominante (Linares Alcántara, Rojas Paúl y Andueza Palacio), independientemente de tales matices la asociación del progreso material con una necesaria modernización del poder policial era ya un planteamiento permanente desde la señalada década de 1870.

Desde el inicio de la dictadura de 1870, el General Antonio Guzmán Blanco, instauró un modelo básico de ejercicio tiránico del gobierno que ha sido bastante estudiado y que conforme a autores calificados sobre el tema, perseguía principalmente garantizar un orden y seguridad internos favorables para el logro de la estabilidad política y con ello garantizar la continuidad en el poder, así como modernizar las estructuras tradicionales de la actividad económica y sus sectores afines, y muy especialmente desarrollar la explotación de los recursos naturales (Rivas, 2010), claro estaba que Guzmán Blanco actuaba con un enfoque de vocación exportadora y como consolidador del poder dominante interno establecido. Inseparablemente de lo anterior, el orden era condición para el progreso social y material y para ello resultaba ineludible afrontar tanto lo inherente a la transformación del medio físico, como garantizar la seguridad y orden público necesarios en el sentido más extenso del término, no solamente en lo relativo a las funciones tradicionales de policía, seguridad política y ciudadana, ornato, salubridad, etc. sino con procedimientos y programas de control y prevención civil (censos, registro civil, educación, etc.) capaces de crear condiciones de información empírica favorables a ese orden y progreso esperados. La secularización del poder político y policial se apoyaron no solamente en un intento de racionalización de los mismos, aunque también esencialmente en disponer de información en datos útiles para el control civil.

Su condición de Licenciado en Derecho y la experiencia histórica-política desde 1830 hasta la Guerra Federal, dónde Guzmán Blanco fue persona de primer orden, le enseñaron a este actor político las dificultades de ajustar a una sociedad precaria y violenta a un régimen legal de evolución institucional, sin contar con los medios de poder necesarios para el control civil. Las propias palabras de Guzmán Blanco son muy contundentes al respecto: “una frágil conciencia nacional, la costumbre de no creer en las leyes y, la tendencia a prescindir y aún a resistir todo principio de autoridad… (…)… este pueblo…, difícilmente cree en las leyes, ni en el derecho, ni en otra soberanía que en la de la fuerza” (Guzmán, 1867, p. 113).

La década de 1870 representó para Venezuela el inicio de una recuperación de las tendencias hacia el crecimiento y progreso material que se habían perdido desde la crisis iniciada en la de los años de 1840. La dictadura impuesta por el general Antonio Guzmán

Blanco fue factor primordial para corregir el rumbo anterior signado por las arbitrariedades autocráticas del régimen de los Monagas (1846-1858), las revueltas y guerras civiles (principalmente la Guerra Federal: 1859-1863), y el desastre económico y administrativo acumulado desde 1848 (especialmente por la frustrante gestión del gobierno Federal desde 1864). Bajo semejante deterioro físico e institucional resultaba materialmente imposible un efectivo despliegue de la gestión del Estado central sobre el escenario del territorio nacional y mucho menos en términos de una cobertura del poder policial, ya que los problemas de seguridad y orden público quedaban arropados por la gestión militarizada que se imponía por la permanente situación de conmoción bélica impulsada desde las esferas del poder como recurso político para garantizar una estabilidad forzada.

El aparato militar oficial que cubría la territorialidad nacional hacia mediados del siglo XIX, si damos crédito a la Memoria de Guerra y Marina de 1850 (Matthews, 1992), contemplaba un ejército regular de apenas 2.849 efectivos y de unos 65.000 milicianos de precaria formación y equipamiento. Todo ello sumando a los efectivos irregulares de las fuerzas que desde 1848 a 1863 se alzaron en armas, conformándose un panorama de violencia, inestabilidad, de daños materiales y humanos, etc. que además de absorber los escasos recursos fiscales impedían el desarrollo de las actividades económicas normales, única fuente para una posible salida frente al financiamiento de las instituciones y obras de progreso material, entre ellos la construcción de un poder policial moderno e institucional.

Como lo ha sintetizado Robert Matthews (1992) la década de 1850 nos presenta una Venezuela agotada, un gobierno con la tesorería quebrada y casi sin crédito externo, generando presión excesiva sobre las tesorerías provinciales, acumulando una deuda externa e interna impagables, expropiando bienes e imponiendo préstamos obligatorios a la población; generando una agudización del malestar político y social de fondo. La emisión de bonos y vales para satisfacer el pago de la deuda interna, aunado a la reducción de pensiones y retrasos prolongados en el pago de sueldos de los funcionarios públicos. Simultáneamente la corrupción y nepotismo de los altos funcionarios, enriquecidos por el manejo irregular del presupuesto, aduanas y expropiaciones, articuló el detonador de la secuencia de rebeliones que entre 1853 y 1858 derrocarían a los Monagas en el preámbulo de la Guerra Federal.

La llamada Oligarquía Liberal había perdido el control del país durante el desarrollo de la década de 1850, las obras de infraestructura iniciadas en la década anterior (caminos y puentes, especialmente) se detuvieron, imposibilitando cualquier despliegue para el control del orden al interior de la Nación. La abolición formal de la pena de muerte por motivos políticos y de la esclavitud remanente, ambas aplicadas ineficazmente, dejaron cabos sueltos favorables al descontrol social, político y policial. Finalmente, el bandidaje y el cuatrerismo (estimulado por los altos precios del cuero) conformaron una red de control social delictivo y territorial inmanejable para el gobierno, reinando una virtual disolución de las funciones judiciales y policiales. A la ausencia de infraestructura de comunicaciones y a la inviabilidad institucional dominante se le incorporó un elemento contingencial de tipo sanitario- epidemiológico, que hizo definitivamente imposible aproximarse siquiera a un mínimo control del orden público, hacia el territorio interior, por parte de alguna autoridad policial, al respecto Matthews (1992) sintetiza este terrible escenario:

> *Los desórdenes políticos entorpecían el esfuerzo de los ganaderos por reducir el abigeato e impedían a la policía proteger adecuadamente los hatos y perseguir a los culpables. Además, a mediados de los años cincuenta las actividades policiales en los llanos quedaron virtualmente suspendidas a causa del cólera. El control del bandolerismo se hizo cada vez más ilusorio… (p. 111).*

El estado de disolución general que se había instalado sobre la realidad política y social venezolana durante la segunda mitad de los años de 1850, desató factores conflictivos que arrastraron al fracaso a los gobiernos de José Tadeo Monagas, a su sucesor el Gral. Julián Castro, a los débiles gobiernos civiles de Manuel Felipe Tovar y Pedro Gual, y a la propia dictadura del Gral. Páez durante la Guerra Federal. Luego del Tratado de Coche de 1863 y la aprobación de la Constitución Federal de 1864, se esperaba el retorno del camino de la paz y la recuperación material; no obstante, la nueva Oligarquía Federal, encabezada por el General Juan Crisóstomo Falcón tardó apenas tres años en retornar al clima caótico de sus antecesores, imponiéndose una nueva rebelión regresiva, acaudillada por el ya anciano Gral. José Tadeo Monagas y de su hijo José Ruperto Monagas, que bajo el título de Revolución Azul desató los factores negativos para la posterior Revolución de Abril de 1870 y las "necesarias" correcciones y medidas policiales severas del Septenio dictatorial de Guzmán Blanco. Curiosamente, un ataque de las bandas armadas oficiales,

conocida popularmente como los “Lyncheros”, a la casa familiar del Gral. Guzmán fue lo que le impulsó al exilio y a encabezar el nuevo proceso político y el nuevo orden.

Fue entonces de indudable prioridad para el régimen que fundaba Guzmán Blanco la recuperación del orden y la seguridad en todo el territorio nacional, ello como condición previa y necesaria para la estabilidad política y el progreso material. El plan de control del orden público y seguridad interna iniciado por el guzmanato desde la toma del poder en 1870, si bien no se encuentra escrito explícitamente en ningún documento oficial, es posible reconstruirlo a partir del estudio de la documentación y legislación disponible. Se trataba de un proyecto que asumía la consolidación del diseño centro costero de dominación, con eje principal en Caracas como capital, proyecto de origen colonial y asumido desde la emancipación, pero que había entrado en proceso de disolución desde la década de 1850. Sin romperse nominalmente con la organización “federal” heredada de 1864, se impuso un sistema de irradiación del poder nacional desde el centro hacia los estados provinciales del interior, tanto en lo relativo a los mecanismos políticos y policiales de despliegue de la autoridad del estado, como en lo concerniente a construcción de una infraestructura de comunicaciones que hiciera materialmente posible el ejercicio de dicha autoridad centralizada.

Se trataba de un reto de grandes proporciones para los recursos entonces disponibles, que implicaba cualitativamente una recuperación obligatoria del monopolio de la violencia legítima en manos del Estado, no solamente por el desarme progresivo de la población, sino especialmente por la disolución de grupos anómicos y delictivos instalados en los espacios urbanos y rurales durante más de dos décadas de violencia generalizada. Los cuatreros y bandoleros del interior y grupos violentos urbanos como los Lyncheros de Caracas, comenzaron a encontrar respuesta del poder policial ya para enviarlos a la cárcel, la tumba o a la simple disolución de sus bandas.

### *1.1. Ordenanza de Policía Urbana y Rural de 1871.*

El 18 de febrero de 1871 el Concejo del Distrito Federal, presidido por S. Briceño, en cumplimiento de una de sus atribuciones, dio la Ordenanza sobre Policía para su

jurisdicción, dividida en dos Títulos: de la Policía Urbana y de la Policía Rural. La parte correspondiente a la Policía Urbana, enmarcada en la primera gran reforma urbana del siglo XIX, perseguía, entre otras cosas, modernizar la imagen de las ciudades del Distrito —especialmente Caracas— no sólo por una cuestión de estética sino también de estrategia comercial ya que atraería la inversión de capitales extranjeros abriendo el mercado venezolano al consumo. Acueductos, mercados de ventas, mataderos, cementerios, paseos, bulevares, plazas, parques, teatros, fuentes y estatuas —como "El Manganzón"— iglesias y templos se construyeron y erigieron a partir de 1870. Su diseño y construcción fueron normados por la Ordenanza policial en su Sección I *de la Arquitectura Civil*. En las nuevas poblaciones las calles debían tener 12 varas de ancho (ya no 16 varas, como en la Ordenanza de 1845) y ser perfectamente rectas de uno a otro extremo, y las aceras debían tener de 1,5 a 2 varas de ancho. Toda nueva construcción debía ser participada al jefe de municipio respectivo y debía cumplir con las siguientes especificaciones: frente alineado, fuera del cual no podía construirse pedestales, columnas o gradas que embarazaran el tránsito; ventanas que no salieran del frente más de una tercia de vara (igual que desde 1845). Si se omitía la formalidad de avisar al jefe municipal, el culpable pagaría multa de 10 pesos, y si el edificio no cumplía las especificaciones antes mencionadas, sería demolido. Igualmente serían demolidos las paredes o edificios que amenazaran positiva ruina, previo juicio de un alarife. Todas las calles se empedrarían y las aceras se enlozarían, siempre de acuerdo a los fondos que produjera cada municipio; ambas se mantendrían libres de escombros y objetos que obstaculizaran el tránsito, excepto en casos específicos de construcción que requirieran levantar andamios o abrir fosos en éstas, que se permisarían pero llenando el requisito de alumbrarlos, señalizarlos o cercarlos convenientemente. Los jefes de municipio debían informar al Concejo municipal o juntas municipales, de las cuadras de su jurisdicción que no estuviesen enlozadas ni empedradas y de la falta total o parcial de ornato en las aceras. El Concejo debía, además, determinar el mapa oficial de la ciudad con los nombres de calles y la numeración de casas.

La Sección de la Arquitectura Civil contempló, también, lo referente a la cerca de solares dentro de poblado y a la construcción de paredes divisorias entre casas contiguas y cerca de corrales colindantes, sus costos y alturas. El jefe municipal debía intervenir en la

delineación y demás operaciones en estos últimos casos, cuando los colindantes no llegaran a un acuerdo. Al igual que la Ordenanza de 1845 se prohibió techar casas con enea, paja o palma, a menos que el Concejo o juntas parroquiales autorizaran para ello debido a las circunstancias de la localidad o la pobreza de sus pobladores. Además, se prohibió "…sembrar en las calles y plazas públicas árboles, y levantar monumentos con alguna significación sin la autorización del mismo Concejo" (Concejo Municipal del Distrito Federal, 1871, p. 10).

En opinión de los seguidores de Guzmán Blanco, antes de él y la Revolución de Abril los venezolanos no sabían más que organizar batallones y "…dictar reglas para prevenir asonadas y golpes de mano, establecer la represión bajo todas las formas, ordenar la dispersión de grupos, prohibir el tránsito por los caminos públicos, estatuir, en una palabra, el alarma general, la desconfianza pública, la zozobra nacional (La nueva época, 1874)". Ahora, con Guzmán, se reglaban y organizaban batallones pero de zapadores y albañiles *en una nación regenerada por el progreso y la libertad*, y se embellecían, metódicamente, los "grandes" centros poblados.

Las medidas contempladas en la sección de la Arquitectura Civil no sólo perseguían la mejor disposición espacial y embellecimiento de las poblaciones. Medidas como la numeración de viviendas y el nombramiento de calles (de manera oficial) tenían como finalidad, también, facilitar la ubicación de los vecinos y controlar la población civil. Asimismo, el censo, el registro civil, la localización de industrias (como jabonerías, peineterías, fosfererías) y fábricas de pólvoras y fuegos artificiales, el registro y reglamentación de gremios y el control del tránsito, establecidos por la Ordenanza, respondían a la necesidad de disponer de datos reales para la decisión y ejecución de acciones del poder político y policial en aras de controlar la población y asegurar el orden que permitiera continuar ejerciendo el poder.

El control policial sobre actividades sociales y profesionales estratégicas era general. Se controlaban los mercados, mataderos, cementerios y basureros para mantener la salubridad general y asegurar el orden y buen funcionamiento de los mismos. De la misma forma, se supervisaba a los médicos, comadronas, farmaceutas y hospitales tanto para obtener datos que previnieran posibles epidemias, como para asegurar el ejercicio

profesional dentro del marco legal dictado por la Facultad Médica y la policía. También se controlaban las actividades de herreros y cerrajeros.

Además de eso, la nueva Ordenanza estableció medidas de control de comportamiento y movilidad, verbigracia: impuestos y control para venta de bebidas alcohólicas, control de fiestas, espectáculos y diversiones públicas (bailes de tambor y fandangos, carnavales, teatros, etc.); control de juegos de azar, control de la mendicidad y el ocio, control de la buhonería, control del transporte en general (a pie, en carros, mulas, etc.), control de procesiones y demás actividades religiosas realizadas fuera de los templos, y control de armas y explosivos. Respecto a esto último, los artículos 77 y 114 de la Ordenanza, rezaban lo siguiente:

> *Art. 77.- Se prohíbe estrictamente llevar armas de cualquier especie en los poblados, bajo la pena de perderlas, y de cuatro á diez pesos de multa al contraventor, y en su defecto, hasta tres días de arresto.*
>
> *Único: se exceptúan los militares en servicio que podrán llevar armas de ordenanza, los arrieros que podrán usar el cuchillo corto mientras conducen sus recuas y los transeúntes por poblado.*
>
> *Art. 114.- … se prohíbe el disparo de armas de fuego y quemar fuegos artificiales, sin conocimiento de la autoridad y motivo justificado (Concejo Municipal del Distrito Federal, 1871).*

El Título II, De la Policía Rural se dividió en once secciones que tenían que ver con lo siguiente: 1.- Jornaleros y sirvientes: definición de quiénes eran jornaleros y sirvientes; obligación de cumplir con sus compromisos una vez que se les pagara por ello, so pena de ser considerados vagos y tratados como tales; prohibición de encontrase en calles, caminos, fondas o pulperías en los días de trabajo. 2.- Tránsito por los caminos: reglamentación del comportamiento de coches, carros o bestias en caminos, de día y de noche. 3.- Cría y ceba de ganados, bestias y otros animales en los lugares agrícolas: prohibición de tener ganado de cría y ceba en lugares de labranza, a aquellos que no tuvieran terrenos cercados, propios o arrendados. Los dueños de ganado cuyos animales se introdujeran en las plantaciones y sementeras ajenas, pagarían multas por cada animal, además de los daños que éstos ocasionaran. Los dueños de labranza podrían matar y beneficiarse de las reses, cabras,

ovejas o cerdos (pero no de las bestias) que entrasen en sus sementeras, excepto los dueños de labranzas no cercadas, colindantes con los caminos públicos. 4.- Quema de rosas y sabanas: reglamentación de la forma en que debía realizarse. 5.- Desechos y estacadas de ríos: anuencia y conformidad de los vecinos con el delineado; peritos y mediación de éstos en los delineados, etc. 6.- Compradores fraudulentos de frutos: prohibición de comprar frutos en las haciendas o sus inmediaciones a personas que no fuesen los hacendados o vendedores por ellos asignados; prohibición de transitar por dentro de las haciendas sin permiso expreso de sus dueños o encargados. 7.- Empadronamiento de hierros: obligación de empadronar hierros; requisitos, fecha, lugares y autoridades autorizadas para empadronar los hierros; expedición de certificados de empadronamiento que dieran fe de la propiedad de los animales herrados. 8.- Hierra de animales: especificaciones de dónde colocar el hierro en el animal; marcas de animales en las orejas; repartición de orejanos o mostrencos desmadrados. 9.- Tránsito por las sabanas o posesiones de los criadores: prohibición de transitar sin permiso por las sabanas de cría, a menos que se transitara estrictamente por los caminos establecidos por los dueños en sus posesiones para comunicar poblados, caseríos o vecindarios. 10.- Caminos trasversales: apertura, conservación y mejoras de caminos trasversales y contribución (en dinero o trabajo personal) para ello de los vecinos varones mayores de 18 años y menores de 50; reglamentación de la contribución. 11.- Disposiciones generales: autoridades de policía para los efectos de la Ordenanza de Policía Rural (jefe civil, jefes municipales, jefe y ronda de serenos, comisarios de policía y demás funcionarios de policía que nombrara, a posteriori, el Concejo); prohibición de tomar el agua de los río que surtían el Distrito, para regar fundos, sin permiso del Concejo; funcionarios autorizados para imponer multas y arrestos a los contraventores de la Ordenanza; aplicación del producto de las multas y venta de animales decomisados; prohibición de abrir almacenes y tiendas en los días feriados.

La Ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal del 18 de febrero de 1871, es un documento de referencia fundamental para el estudio del desarrollo guzmancista del nuevo aparato policial pues marca el inicio formal de la tendencia prefecturizante del poder policial en Venezuela. Almandoz (1998), en su obra: Urbanismo europeo en Caracas, nos plantea la superación de las anteriores Ordenanzas de 1845, no solamente por los cambios

que introduce en los mecanismos policiales propiamente dichos, en cuanto a la eficacia de las medidas de prevención y represión, sino también por el nuevo modo empírico y racionalizado de abordaje al contexto de las operaciones policiales.

### *1.2. Policía urbana DF/ embriagues de 1873.*

Debido al estrago funestos que solía causar el uso de bebidas alcohólicas funestos a reposo de las familias, a sus fortunas y a la decencia pública, por el repugnante espectáculo que representa la embriaguez, el consejo municipal decretó un impuesto extraordinario de 4 mil venezolanos para todos los lugares donde se vendiera al detal (cantidades inferiores a un litro) dichas bebidas (exceptuando los vinos). Así mismo prohibió beber alcohol (excepto vino) en los establecimientos donde se comprara y en cualquier otro establecimiento o paraje público, so pena de pagar el dueño del local o establecimiento una multa de 100 venezolanos por la primera infracción, 200 venezolanos la segunda y así sucesivamente, y el bebedor la pena de sufrir 3 días de arresto en la cárcel pública y ver aparecer su nombre en los periódicos de Caracas expresando el motivo del arresto. Todo el que se encontrara ebrio por las calles de las poblaciones del Distrito sería castigado con la misma pena. Las contravenciones a lo dispuesto podrían ser denunciadas por cualquier persona quien sería acreedora de la mitad de la multa que pagara el infractor, la cual le sería entregada por la administración de rentas que la recaudara[97]. Los empleados de policía (comisarios o empleados de la ronda de policía) que, por omisión o descuido, permitiera el incumplimiento de la ordenanza serían destituidos de su empleo y sufrirían 8 días de arresto. Los jefes de parroquia que no aplicaran las penas también serían destituidos de su empleo.

[97] El dinero de las multas e impuestos recaudados por esta ordenanza serían destinados al fomento de la instrucción primaria del Distrito.

### *1.3. Policía urbana DF /juegos de envite y azar de 1873.*

La propagación del vicio del juego y la multiplicidad de los garitos en donde se sacrificaban las fortunas de las familias con escándalo de la moral y las buenas costumbres eran asuntos que los miembros del consejo municipal no podían seguir tolerando, así que acordaron notificar a las autoridades de policía del Distrito que las disposiciones contempladas en los artículos 105 "se prohíbe todo juego de envite y azar y la policía velará que por este reprobado medio de adquirir dinero se sacrifique la fortuna de los habitantes, bajo la pena de 25 a 200 pesos de multas los jugadores y si no pudiesen satisfacerla, sufrirán hasta 3 meses de arresto y en caso de reincidencias las mismas penas duplicas" y el artículo 107 "El dueño de casas de juegos permitidos sólo consentirá que se jueguen en ella hasta las 10 de la noche, velando escrupulosamente que no se establezcan juegos prohibidos bajo la multa y penas establecidas para estos casos en el artículo 105 de esta ordenanza". Artículos que correspondían a la ordenanza de policía urbana y rural de febrero de 1871 seguían tan vigentes como la ordenanza misma. Además convinieron en recordarles que las penas contempladas por su negligencia en el cumplimiento de lo dispuesto, según el artículo 106 de la misma ordenanza eran 100 pesos de multa y remoción del puesto. Esas penas les serían aplicadas por el superior inmediato.

### *1.4. Cuerpos de celadores urbanos DF de 1875.*

El 20 de septiembre de 1875 el consejo municipal del Distrito Federal considerando que el gobierno le había confiado el cuidado de las obras de fomento y ornato que gracias al ilustre americano, embellecían a Caracas y atendiendo a que la ronda de policía debía prestar servicio en la vigilancia del orden y seguridad pública, acordó establecer un cuerpo de celadores urbanos para cuidar y procurar la conservación en perfecto estado de las obras públicas, además de hacer efectivo el aseo de la ciudad. El cuerpo constaría de 15 celadores nombrados y removidos libremente por el gobernador, quienes gozarían de la misma ración asignada a las rondas de policía del Distrito. No sólo los celadores serían los responsables del deterioro o menoscabo que se les causara a las obras públicas sino también los comisarios y jefes civiles en sus respectivas jurisdicciones; allí deberían velar por la conservación de esas obras, pues de no hacerlo serían castigados por las autoridades

superiores de la policía del Distrito con destitución del destino, multa o arresto según la gravedad del daño y culpabilidad del empelado[98].

Complementariamente a este diagnóstico que hizo Guzmán bajo el calor del debate político, militar y periodístico, también en otros momentos asumió una postura más académica pero esencialmente justificadora del mismo cesarismo, anticipándose con ello a Vallenilla Lanz, haciendo uso del concepto cientificista de la "incipiencia" de nuestra sociedad, propio del positivismo organicista, como lo señala en su obra Gustavo Vaamonde, por la tendencia observada a emparentar el proceso evolutivo de las naciones con las etapas de crecimiento de los organismos vivos (2004, pp. 39-40). Todo ello traducido al escenario histórico se convierte claramente en la explicación orgánica sobre la necesaria carga represiva inherente al desarrollo del proyecto político del guzmanato, donde la responsabilidad "moral" de garantizar la regeneración del proyecto "liberal" recaía en el gobierno asumido personalmente por el propio Guzmán Blanco, una especie de gran prefecto de la sociedad. De ello quedó una nítida reflexión, cuando éste se encargó por segunda vez del poder en 1879, luego del breve y turbulento paréntesis de apertura política ejercido bajo el gobierno del fallecido Presidente Linares Alcántara: "El gobierno del septenio fue un gobierno de combate: su primordial deber fue fundar la paz, y poner las bases de la regeneración moral, intelectual y material de la República. Por eso tuvo que ser siempre represivo: a no haberlo sido de una manera inflexible, los enemigos, de continuo en armas, no habrían dejado edificar cosa alguna" (Alocución del Ilustre Americano General Guzmán Blanco a los venezolanos al encargarse del poder supremo el 26 de febrero de 1789, p. 175).

[98] Para el año siguiente, se asignó en el presupuesto de gastos municipales 5832 venezolanos para 19 celadores urbanos (80 centavos diarios a cada uno. Era igual a 456 venezolanos mensuales) y un oficial (a un venezolano diario que era igual a 30 venezolanos mensuales).

### *1.5. Prefecturización del Poder de Policía en el Distrito Federal*

El 17 de junio de 1863, una vez terminada la Guerra Federal (1859-1863) con la firma del Tratado de Coche (23 de abril de 1863), Juan Crisóstomo Falcón fue designado Presidente Provisional de la Federación hasta que la Asamblea Constituyente, que él mismo habría de convocar, organizara definitivamente el país mediante una nueva Constitución. El 24 de diciembre de ese mismo año se reunió la Asamblea y el 18 de enero de 1864 se presentó a los asambleístas el proyecto de Constitución —redactado por el Diputado por Yaracuy, José Víctor Ariza— que contemplaba, entre otras cosas, la creación del Distrito Federal —como entidad neutra donde se edificaría la ciudad capital de la Unión— en un territorio despoblado que designaría, provisionalmente, la Asamblea Constituyente.

La mayoría de los legisladores quería que se creara el Distrito Federal en la antigua Provincia de Caracas y que la Capital continuara siendo la misma. Argumentaban que eso ayudaría a la Federación porque se debilitaría la región que siempre había centralizado el poder, al separarla en dos jurisdicciones distintas con sus administraciones respectivas. Era perfecta la medida pues también se fijaba un pequeño y necesario radio de acción exclusivo del Gobierno General. El 29 de febrero de 1864 la Asamblea Constituyente resolvió crear, provisionalmente, el Distrito Federal compuesto por las ciudades Caracas, la Guaira y Maiquetía. Asimismo resolvió —provisoriamente también— lo referente a él y autorizó al Gobierno Nacional para organizarlo de acuerdo a los intereses de la Federación. Por orden de Juan Crisóstomo Falcón el Ministerio de Interior y Justicia[99] nombró —el mismo 29 de febrero— al General Antonio Bello Gobernador provisional de dicho Distrito y mandó a publicarlo, por bando, en todos los Departamentos que componían el Distrito Federal. Antonio Bello, el mismo día de su nombramiento, dirigió una proclama a los habitantes del recién formado Distrito diciendo que era inminente y había sido muy acertada su creación pues el Gobierno Nacional, integrador de la Federación, necesitaba una esfera real en donde moverse para hacer eficaz la conquista federal.

[99] Desde el 25 de julio de 1863 las Secretarías de Estado fueron conocidas como Ministerios.

El 8 de marzo el Presidente Falcón, autorizado por el Decreto del Congreso, expidió el Decretó orgánico del Distrito Federal. Los Departamentos de Caracas, la Guaira y Maiquetía se denominarían Libertador, Vargas y Aguado[100] respectivamente, y el Poder del Distrito quedaba dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial:

> *El Poder legislativo se ejercería en lo general por una Legislatura compuesta de cinco diputados por cada departamento, y por los Concejos Municipales en lo concerniente a los asuntos de cada localidad; el Poder Ejecutivo se ejercería por un Gobernador en todo el Distrito, por un Jefe departamental en los departamentos y Jefes de circuito en las parroquias; el Poder Judicial se ejercería por una Corte Suprema, y jueces de primera y segunda instancia, departamentales y de circuito (González, 1959, p. 259).*

El 1° de diciembre de ese mismo año, Antonio Guzmán Blanco, como Vicepresidente de la República, emitió un decreto que reorganizó el Distrito: en adelante el Ministro de Relaciones Interiores gobernaría el Distrito Federal y en cada uno de los Departamentos habría un Prefecto dependiente del Ministerio. Esta organización se mantuvo hasta el 25 de octubre de 1867 cuando el Presidente Falcón se encargó de separar el Distrito Federal del Ministerio del Interior y nombró Gobernador al General Juan Francisco Pérez. El 31 de octubre organizó el Distrito en Departamentos y éstos en Parroquias, y estableció a Caracas como la Capital del mismo "…que se regiría por un Gobernador nombrado por el Presidente de la República, por Prefectos departamentales, Concejos departamentales, inspectores parroquiales y comisarios de policía" (González, 1959, p. 53).

En 1868, luego del triunfo de la Revolución Azul, se realizaron nuevos cambios en la organización del Distrito. Los Departamentos Libertador, Vargas y Aguado pasaron a formar parte del Estado Bolívar (antigua Provincia de Caracas) y la autoridad quedó delegada en el jefe civil, dependiente del gobierno del dicho Estado que trasladó su capital de Petare a Caracas. Con el triunfo de la Revolución de Abril (1870), encabezada por Antonio Guzmán Blanco, se inició una nueva etapa para el Distrito Federal. Fue en esos

[100] Como tributo a la memoria de Simón Bolívar, José María Vargas y Pedro Vicente Aguado.

años cuando el Concejo Municipal del Distrito dio la Ordenanza de Policía Urbana y Rural que se enmarcaba en el proyecto modernizador, progresista y de control guzmancista.

El Decreto del Presidente Guzmán Blanco del 17 de Junio de 1872, también es modelo documental para la comprensión del orden y el campo de las actividades policiales durante el Guzmanato. Guzmán, aprovechando las facultades otorgadas por el Congreso de Plenipotenciarios reunido en Valencia el 12 de julio de 1870, inicia un proceso de reorganización del Distrito Federal como centro del modelo de control nacional, fundando definitivamente una política "prefecturizante" de la gestión policial, frecuentemente relacionada por los estudiosos como resultado de la tendencia general de Guzmán Blanco a asumir los modelos civilizadores franceses; verbigracia: el caso del célebre Prefecto del Sena, renovador de París, banquero y urbanista George Haussmann (1809-1891) de los tiempos reformadores urbanos del Segundo Imperio francés. Aunque también en materia de antecedentes históricos encontramos la figura del Prefecto tanto en la matriz de la antigüedad romana, como en la organización urbana policial posterior a la Revolución Francesa (hacia 1800) (Godechot, 1974, p. 83), así como en la reforma policial intentada por Simón Bolívar en el contexto de la llamada Gran Colombia. En el caso del Guzmanato que nos ocupa, se trataba de lo que hemos denominado una "prefecturización" del poder de policía en concordancia con un proyecto urbano centralizador y caraqueño, que reforzaba la tendencia colonial de dominio centro-costero sobre Venezuela.

Con la reorganización, el Distrito quedó conformado por el territorio del Departamento Libertador, a saber: las parroquias Catedral, San Pablo, Sta. Rosalía, Candelaria, Altagracia, San Juan, Chacao, El Valle, La Vega, Antímano y El Recreo. Su régimen político administrativo, que establecía una línea de mando lineal, quedó a cargo de los siguientes funcionarios: un gobernador —de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República—, un prefecto —escogido por el Presidente previa recomendación del gobernador—, un jefe en cada parroquia —nombrado por el prefecto previa aprobación del gobernador— y comisarios de policía —nombrados por el prefecto previa recomendación de los jefes de parroquia— quienes variaban en cantidad conforme a la extensión y número de la población de cada parroquia. También habría un Concejo Municipal presidido por el gobernador o, en su ausencia, por el prefecto.

El Gobernador debía velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes; mantener el orden público —avisando al Presidente de la República todo lo que observara respecto a éste— y la salubridad general; cuidar que se administrara justicia con prontitud y que los empleados públicos cumplieran su trabajo con responsabilidad; hacer arrestar a los encontrados delinquiendo infraganti; atender que las rentas municipales se administraran e invirtieran con transparencia; organizar la Milicia del Distrito, cuidar que recibiera la instrucción necesaria y convocarla cuando así lo ordenara el Presidente de la República; y "Crear y organizar el cuerpo de policía que tendrá á sus órdenes, y bajo el mando inmediato del Prefecto" (Decreto de 17 junio de 1872). Como históricamente de los concejos municipales salían las asonadas contra el Gobierno, Guzmán decretó que el gobernador —su agente inmediato— presidiría el Concejo y le informaría sobre todas las reuniones y acciones del mismo.

El prefecto quedaba encargado de conservar el orden y tranquilidad públicos, hacer cumplir las leyes y ordenanzas de policía y cuidar que sus contraventores recibieran las penas que determinaban las leyes; visitar las parroquias para conocer el estado de las mismas y la conducta observada por sus empleados públicos; evitar la presencia y proliferación de vagos y mal entretenidos; informar al gobernador sobre la situación y causas de los presos en la Cárcel Pública (La Rotunda); y llamar a la Milicia a servicio cuando así lo ordenara el gobernador. Los jefes de parroquias cuidarían del orden, tranquilidad, salubridad, ornato, aseo y moralidad públicos. A los comisarios correspondía cuidar "…de la conservación del orden y de la tranquilidad pública en los límites de su jurisdicción: cumplirán las órdenes que reciban de sus superiores, y llenarán los demás deberes que les impongan las leyes (Decreto de 17 junio de 1872)".

El Concejo —compuesto por un representante de cada parroquia del Distrito— tenía las siguientes atribuciones: denunciar, ante el Presidente de la República, los abusos de los empleados públicos; crear y administrar escuelas primarias en el Distrito, impedir la tala de los montes; establecer y conservar las fuentes públicas; reglamentar el aseo y ornato de las poblaciones y dictar reglamentos de policía urbana y rural que entrarían en vigencia sólo después de ser aprobados por el Presidente de la República. El Concejo propondría al

Presidente —mediante el gobernador— candidatos para Inspector General de policía, funcionario que debía velar por el cumplimiento de las órdenes referentes a la policía, emanadas del Presidente de la República y del gobernador, y de las ordenanzas, acuerdos y resoluciones de policía dadas por el Concejo. Todos los funcionarios del Distrito debían cumplir y hacer cumplir el Código de Policía de 1854 —decretado durante el gobierno de José Gregorio Monagas— en todo cuanto no se opusiera a la Constitución y las leyes.

En la prensa esta reorganización del Distrito Federal y las reformas policiales aplicadas en él, inspiradas en el modelo francés, recibían especial atención. En el diario *La Opinión Nacional*, tendente a exaltar la gestión de Guzmán, podían leerse reflexiones sobre tan importante materia: la policía era considerada en los países más modernos como una de las más importantes ramas de la administración pública pues era un elemento protector de las sociedades y garante de su felicidad. Por ello Guzmán Blanco, imbuido en un espíritu *modernizador*, quiso equiparar la policía en su radio de acción inmediato, con la de la Europa más civilizada y progresista, reorganizándola de acuerdo a los perfiles del Código francés del tercer brumario que servía de modelo a los países que querían gozar de los grandes beneficios de su instituto:

> *La policía que es la acción del poder social para remover los obstáculos que á consecuencia de circunstancias accidentales ó de la imperfección inherente á la naturaleza humana se oponen á la realización del objeto á que lícitamente se dirigen el Estado y los particulares, ha sido instituida para conservar el orden público, la libertad, la propiedad, la seguridad individual. Su carácter principal es la vigilancia, y la sociedad considerada en masa, el objeto de su solicitud.*

> *La policía previene o hace cesar toda perturbación en la economía de la sociedad ya constituida y organizada; y en el ejercicio de estas funciones es a veces auxiliar de la administración, y otras auxiliar de la justicia. Como auxiliar de la administración es esencialmente preventiva. Como presta su concurso á una autoridad cuya acción está, por lo general, desprovista de formas obligatorias, obra necesariamente de una manera discrecional, porque su previsión debe moverse según la intensidad del peligro, la dirección que toma y la naturaleza de las causas que la producen.*

> *Cuando auxiliar de la justicia está encargada de buscar los delitos que la organización social no ha podido impedir que se cometan, acumular las pruebas y entregar los autores á los tribunales encargados por la ley, de castigarlos. En todo esto no hace más que garantir, como arriba dijimos, la libertad de los derechos de los ciudadanos á una vida sosegada, en medio de la armonía común y con todas las condiciones necesarias á darle la mayor suma de felicidad posible (Policía, 1874).*

Entonces la felicidad social era posible si la policía y su Cuerpo se organizaban. Se principió por organizar la administración del Distrito Federal (1872), nombrar a los empleados de policía —encargados de velar por la seguridad, el orden, la salubridad, moralidad, el aseo y ornato de la población— y delimitar sus funciones y autoridad. Y se continuó con la reorganización del servicio y el Cuerpo o Ronda de policía caraqueña que se convirtió en el Argos de la autoridad —la de Guzmán Blanco—:

> *Con un ojo en cada individuo para acudir á él en socorro de su persona, en resguardo de su propiedad, en todos esos peligros y necesidades urgentes de la vida en la que el ciudadano no encuentra otro recurso, otro salvador, que el agente que se pasea silencioso por la calle desierta, ó que se confunde entre la agitada multitud, así en pleno medio día como las más sombrías de la noche (Policía del Distrito, 1874).*

Aunque esta Ronda también tenía la misión de seguir a cada individuo para vigilar que no estuviesen conspirando para derrocar al Ilustre Americano Regenerador de Venezuela, una tarea sostenida era seguir a los ciudadanos si pensaban que estaba en tareas conspirativas y acompañarlos hasta su domicilio o hasta el límite de su demarcación en caso de que estuviera fuera de su jurisdicción y transmitir el encargo a la demarcación siguiente cuando el ciudadano que solicitara el amparo y protección saliera de la suya.

Los funcionarios y agentes policiales debían, además, aplicar con celo las medidas de control de comportamientos. Las que tenían que ver con la ingesta de licor se recrudecieron por el Acuerdo del 23 de junio de 1873. Debido a que el uso de bebidas alcohólicas causaba *estragos funestos al reposo de las familias, a sus fortunas y a la decencia pública, por el repugnante espectáculo que presenta la embriaguez*, el Concejo Municipal decretó un impuesto extraordinario de 4.000 venezolanos para todos los locales donde se vendieran dichas bebidas (exceptuando los vinos) al detal (cantidades inferiores a 1 litro). Asimismo, prohibió beber alcohol (excepto vino) en los establecimientos donde se comprara y en cualquier otro establecimiento o paraje público, so pena de pagar el dueño

del local una multa de 100 venezolanos que se duplicaría por reincidencia[101]; el bebedor encontrado en falta sufriría tres días de arresto en la cárcel pública y vería aparecer su nombre con la causa de su arresto, en los periódicos de Caracas. Todo el que se encontrara ebrio por las calles de las poblaciones del Distrito, sería castigado con la misma pena. Las contravenciones a lo dispuesto podrían ser denunciadas por cualquier persona quien se haría acreedora de la mitad de la multa que pagara el infractor, la cual le sería entregada por la Administración de Rentas que la recaudara. Los comisarios y rondas de policía que por omisión o descuido permitieran el incumplimiento de la Ordenanza serían destituidos de su empleo y sufrirían ocho días de arresto. El jefe de parroquia que no aplicara las penas, también sería destituido de su empleo.

La propagación del vicio del juego y la multiplicación de los garitos en donde se sacrificaban las fortunas de las familias con escándalo de la moral y las buenas costumbres, eran asuntos que los miembros del Concejo Municipal tampoco podían tolerar, así que el mismo 23 de junio de 1873, acordaron notificar a las autoridades de policía del Distrito que las disposiciones contempladas en los artículos 105 y 107 de la Ordenanza de Policía Urbana y Rural de febrero de 1871, seguían tan vigentes como la Ordenanza misma:

> *Artículo 105: Se prohíbe todo juego de envite y azar, y la policía velará que por este reprobado medio de adquirir dinero se sacrifique la fortuna de los habitantes, bajo la pena de veinticinco á doscientos pesos de multa á los jugadores, y si no pudiesen satisfacerla, sufrirán hasta tres meses de arresto; y en caso de reincidencia las mismas penas duplicadas.*
>
> *Artículo 107: El dueño de casas de juegos permitidos sólo consentirá que se jueguen en ellas hasta las diez de la noche, velando escrupulosamente que no se establezcan juegos prohibidos, bajo la multa y penas establecidas para estos casos en el artículo 105 de esta ordenanza (Concejo Municipal del Distrito Federal, 1871).*

[101] El dinero de las multas e impuestos recaudados por esta Ordenanza, sería destinado al fomento de la instrucción primaria en el Distrito.

Además, el Concejo les recordó que las penas contempladas por su negligencia en el cumplimiento de lo dispuesto, según el artículo 106 de la misma Ordenanza, eran 100 pesos de multa y remoción del puesto. Esas penas les serían aplicadas por el superior inmediato, sin falta.

Las buenas costumbres y la moralidad —*la policía es la personalidad de la moral pública*— (Policía del Distrito, 1874), eran, entonces, asuntos policiales:

> *Así como la policía tiene el ineludible deber de velar incansablemente por el orden público y la seguridad de los asociados, para que las leyes tengan el prestigio de la práctica y de esta se deriven las garantías a que tiene derecho el ciudadano, le está cometida la no menos sagrada misión de extirpar todo aquello que de alguna manera tienda a herir la moral pública y las sanas costumbres en los pueblos verdaderamente civilizados (Policía del Distrito, 1874).*

Debido a ello el 13 de marzo de 1874, el Gobernador Luis Manuel García, mandó un comunicado al prefecto de policía del Distrito en el que le ordenaba que inmediatamente y *con toda la severidad que el caso requiere*, disolviera las casas de putas porque eran focos de corrupción que escandalizaban la población caraqueña *con el espectáculo de tan asquerosa lepra social*. Dichas casas —donde se reunían las mujeres perdidas para entregarse a "inmundos tratos" y "degradantes costumbres"— desentonaban en el concierto de la época de la Regeneración del país y la policía debía ayudar a erradicarlas.

Los empleados de policía debían averiguar quiénes eran las mujeres que ejercían el antiguo oficio de vender el cuerpo para que las entregaran "…a vecinos honrados por un término que no exceda de tres meses según lo dispone la ordenanza que trata sobre orden público (Policía del Distrito, 1874)". Los agentes debían impedir, además, que en sitios públicos se utilizaran trajes deshonestos —el 1 de julio de 1874 arrestaron a José del Rosario García por andar en la calle luciendo uno— que se profirieran en las calles, pulperías y demás sitios públicos, palabras obscenas y *asquerosas que herían el oído de las damas y de todas las personas serias y decentes* que tenían derecho al respeto de todos, pues los modales y las buenas maneras eran la nueva moda impuesta por el Presidente Guzmán Blanco, que evidenciaba el progreso del Distrito y su gente.

Si hubo una época en que se alabó la actuación de la policía esa fue la del Septenio. En ese periodo comenzó a cobrar protagonismo un jefe de policía llamado Hipólito Acosta, conocido como un hombre de bien, responsable, ni amigo ni enemigo de nadie, observador —sin ser calculador—, de gran memoria y olfato de perro cazador, máquina obediente y armada para pillar a los criminales[102]. Por sus muchas cualidades se convirtió en uno de los hombres del Guzmanato. Los dementes, borrachos, escandalosos, rateros, asesinos, los que echaban aguas sucias en las calles, los que no limpiaban el frente de su casa, los que corrían a caballo dentro de poblado, las prostitutas y también los políticos antiguzmancistas —porque "antiguzmancistas" era sinónimo de "perturbadores de la tranquilidad y seguridad públicas"— temblaban no más de imaginar toparse con Hipólito y sus subalternos, todos ellos hombres de una austeridad de carácter que les granjeaba el respeto público[103], y no la repugnancia que producían los antiguos agentes —los de antes de 1870— que se elegían de entre los individuos que botaban de su seno los arrabales (Policía del Distrito, 1874).

Los caraqueños veían cómo se regeneraba, poco a poco, el Cuerpo de Policía del Distrito. En 1874 el Gobernador Lino Duarte Level se encargó de hacer reformar el Reglamento de Policía, de examinar con escrupulosidad la conducta de los agentes policiales y de modificarles el traje con un uniforme completo de paño. Además determinó el gobernador que los agentes llevarían en su gorra el número que les correspondía y prohibió que usaran carabina. También en 1874 se nombraron cincuenta comisarios de policía para las distintas demarcaciones de la parroquia Santa Rosalía, sesenta y cinco en la parroquia Catedral, cincuenta y dos en la parroquia Altagracia, cuarenta y tres en la parroquia San Juan, diez y seis en la parroquia Chacao, catorce en la parroquia La Vega, y quince para la parroquia El Recreo.

---

[102] Esta descripción de Hipólito Acosta la hizo el costumbrista venezolano Francisco de Sales Pérez (conocido como Justo) en el año de 1890. Fue publicada cinco años después con el título "Semblanzas de mi tiempo. Hipólito", en: *El Cojo Ilustrado,* 1 de septiembre de 1895, Año IV, N° 89.

[103] Con miras a hacerse respetar los agentes de policía tenían prohibido entrar en establecimientos públicos, trabar discusiones con los ciudadanos o sostener conversaciones con ellos durante el tiempo que estuviesen de facción (excepto si eran cosas relacionadas con el servicio), prescindir del traje que los distinguía como funcionarios públicos y embriagarse.

Para 1876 el Cuerpo de Policía del Distrito estaba constituido de la siguiente manera:

> 1 General Jefe (con sueldo de 2,40 venezolanos diarios= 72 V mensuales). Hipólito Acosta.
>
> 1 Coronel 2° Jefe (con sueldo diario de 1,60 V= 48 V mensuales).
>
> 8 Oficiales de Primera (cada uno con sueldo diario de 1,05 V= 252 V mensuales).
>
> 8 Oficiales de Segunda (c/u con sueldo diario de 0,90 V= 216 V mensuales.
>
> 93 Policías (c/u con sueldo diario de 0, 80 V= 2.232 V mensuales)[104].

Este Cuerpo no se daba abasto para llenar todas sus funciones, así que el 20 de septiembre de 1875, el Concejo Municipal del Distrito Federal, presidido por Francisco Tosta García, considerando que el Gobierno le había confiado el cuidado de las obras de fomento y ornato que gracias al *Ilustre Americano* embellecían a Caracas y atendiendo a que el Cuerpo de policía debía prestar servicio en la vigilancia del orden y seguridad públicos, resolvió establecer un Cuerpo de Celadores Urbanos para cuidar y conservar en perfecto estado las obras públicas, además de hacer efectivo el aseo de la ciudad. El nuevo Cuerpo constaba de 15 celadores nombrados y removidos libremente por el gobernador, quienes gozaban de la misma ración asignada a los rondas de policía del Distrito (Concejo Municipal del Distrito Federal, 1876)[105].

Según la Resolución, no sólo los celadores eran responsables del deterioro o menoscabo que se causara a las obras públicas, sino también los comisarios y jefes civiles

---

[104] **Nota**: según informe del Administrador de Rentas Municipales, S. Pacheco, presentado el 16 de agosto de 1876, en el primer semestre de ese año el Cuerpo de Policía del Distrito ocasionó un gasto de 19.381,40 venezolanos y 440 bs la Inspección de Policía.

[105] Para el año siguiente se asignó en el presupuesto de gastos municipales 5.832 venezolanos para **19** (ya no 15) celadores urbanos (80 centavos diarios a cada uno= 456 venezolanos mensuales) y **1 Oficial** (a 1 venezolano diario= 30 venezolanos mensuales).

en sus respectivas jurisdicciones; allí debían velar por la conservación de esas obras pues de no hacerlo serían castigados por las autoridades superiores de policía del Distrito con destitución del destino, multa o arresto, según la gravedad del daño y culpabilidad del empleado.

Los esfuerzos por mejorar el servicio policial continuaron en 1877 con el nuevo Presidente, de tendencia civilista, Francisco Linares Alcántara quien paulatinamente se fue desligando de Guzmán Blanco. El 5 de julio de 1877 Linares Alcántara, modificó el Decreto del 17 de junio de 1872 —dado por Guzmán Blanco— que organizaba el régimen político y administrativo del Distrito Federal. Dividió el Distrito en dos Departamentos: 1) Bolívar: compuesto de las antiguas parroquias Catedral, Sta. Rosalía, Candelaria, El Recreo, Chacao y El Valle que en lo sucesivo se denominaban Municipios Bolívar, Silva, Sucre, Aranda, Bermúdez y Rivas, respectivamente; y 2) Miranda: compuesto por las antiguas parroquias Sta. Teresa, San Juan, Altagracia, Antímano y La Vega que pasaron a llamarse Municipios Miranda, Mariño, Urdaneta, Cedeño y Montilla[106].

En cada Departamento habría un prefecto nombrado por el Presidente de la República, como agente inmediato del gobernador, y en cada Municipio habría un jefe civil. El gobernador —ya no el Presidente de la República a propuesta del Concejo Municipal— nombraría a los inspectores de policía. El resto del Decreto de 1772 quedó intacto. Esta organización duró hasta el 27 de mayo de 1879 cuando Antonio Guzmán Blanco, nuevamente en el poder luego del triunfo de la Revolución Reivindicadora (diciembre 1878-febrero 1879), modificó el Decreto orgánico del Distrito Federal.

El Distrito, que hasta la fecha estaba compuesto por los Departamento Bolívar y Miranda, quedó conformado por tres Departamentos: 1) Libertador: compuesto por las parroquias[107] Catedral, Sta. Rosalía, Sta. Teresa, Candelaria, Altagracia, San Juan, Chacao, El Valle, Antímano, El Recreo, La Vega y Macarao; 2) Vargas: compuesto por las

[106] La sustitución de nombres se hizo en honor a los héroes de la independencia.
[107] Se volvió a la nomenclatura de parroquias, suprimiendo la de Municipios, y la máxima autoridad de cada una de ellas volvió a llamarse jefe de parroquia.

parroquias Bolívar, Sucre, Libertad, Macuto, Caraballeda, Naiguatá y Caruao; y 3) Aguado: compuesto por Maiquetía, Olivares, Carayaca y Tarma.

Las autoridades políticas del Distrito continuaron siendo: el gobernador, los prefectos —ahora tres, uno para cada Departamento—, los jefes de parroquia —uno para cada una de ellas—, y los comisarios de policía. Cada Departamento tendría un Concejo Municipal. Los Concejos ya no estarían presididos por el gobernador sino por un Presidente escogido por los mismos miembros del Concejo, o, en ausencia del Presidente, por un Vicepresidente —también elegido por el Concejo—. Las funciones de todas las autoridades políticas y de policía continuaron siendo las mismas del Decreto de 1872. El gobernador —ya no el Presidente de la República a propuesta del Concejo Municipal— igual que en el Decreto del 72, nombraría a los inspectores de policía, previa recomendación de los Concejos.

El 3 de diciembre de 1879, Guzmán Blanco decretó la creación de dos prefecturas (de la sección Oriental y de la sección Occidental) en el Departamento Libertador, para el mejor servicio de policía del mismo. En cada Prefectura habría un jefe de policía (prefecto), y en cada parroquia habría un jefe civil y los comisarios necesarios. En Consecuencia, el Decreto Orgánico del Distrito Federal del 27 de mayo de 1879 debió ser cambiado. Ese cambio, realizado el 1º de octubre de 1880, tenía que ver con la cantidad de prefectos, que en adelante serían cuatro (dos para el Departamento Libertador, uno para el Departamento Vargas y uno para Aguado), y con la facultad, nuevamente concedida al Gobernador, de presidir y convocar el Concejo Municipal, esta vez el del Departamento Libertador.

El 20 de noviembre de 1880, Guzmán Blanco redujo el Distrito Federal al Departamento Libertador y reincorporó al Estado Bolívar los Departamentos Vargas —sin la parroquia Macuto y la parroquia Chacao — que hasta el momento había pertenecido al Departamento Libertador—. El Departamento Libertador continuó con sus dos Prefecturas y su Concejo Municipal. Es que muchas autoridades en el Distrito y tantas divisiones y subdivisiones en el mismo dispersaban en demasía el poder. Los Generales Joaquín Rodríguez Guerrero y Cosme Rodríguez García ocuparon los puestos de prefectos, con sueldo mensual de 400 bs cada uno. El Gobernador, Tosta García, comentaba sobre el buen

trabajo que esos empleados venían realizando y su celo por el cumplimiento de las leyes y ordenanzas de policía.

Cada prefecto tenía bajo su mando un Cuerpo de Policía. La Ronda de policía de la sección Oriental estaba compuesta por:

1 Jefe (sueldo mensual de 400 bs). Hipólito Acosta.

2 Jefes de Sección (sueldo de 5 bs diarios cada uno= 300 bs mensuales).

2 Oficiales (a 5 bs diarios cada uno= 300 bs mensuales)

50 Policías (a 4 bs diarios cada uno= 6.000 bs mensuales)[108].

Además, la sección Oriental contaba con los servicios de un inspector de Policía con sueldo mensual de 320 bs (7.680 bs anuales). La Ronda de la sección Occidental, comandada por el General Basilio Gabante, estaba compuesta de la misma manera que la Oriental y contaba, también, con los servicios de un inspector[109]. El empleo de inspector fue suprimido el 26 de agosto de ese mismo año. Para suplir su ausencia se creó el cargo de Jefe de Policía Urbana, para ambas prefecturas, con un sueldo mensual de 400 bolívares. Así, la tesorería distrital se ahorraba 240 bolívares.

En 1881 el servicio policial creció, al igual que los gastos generados por el mismo. El gasto del año anterior había sido de 170.000 bs, a razón de 85.000 bs para cada una de las rondas de las secciones Oriental y Occidental, y el gasto de 1881 fue de 175.494,24 bs[110]. Cada año el gasto aumentaba: en 1882 fue de 173.980,89 bs[111].

---

[108] El presupuesto mensual de la Ronda era de 7150 bs (contando 150 bs para el servicio del alumbrado y gastos de escritorio), llegando el gasto anual a 85.000 bs.
[109] Gobernación del Distrito Federal, "Presupuesto que tiene por base la suma de un millón cien mil bolívares igual al del año de 1879, y que principiará á regir desde el 23 del presente mes y año" (Gobierno del Distrito Federal, 1881, pp. 149-150).
[110] Administración de Rentas Municipales del Distrito Federal, "Relación del movimiento de caja de esta oficina en el año próximo pasado de 1881" (Gobernación del Distrito Federal, 1882, p. 140).
[111] Administración de Rentas Municipales del Distrito Federal, "Relación del movimiento de la caja de esta oficina en el año próximo pasado de 1882" (Gobernación del Distrito Federal, 1883, p. 96).

El 6 de julio de 1882 el Gobernador del Distrito Federal, Eladio Lara, por idea del Presidente Guzmán resolvió que se aumentara, temporalmente, con 50 plazas más el número de rondas de policía del Distrito, debido a que las atenciones del servicio policial aumentarían al año siguiente (1883) por la celebración del Centenario del nacimiento de Simón Bolívar. La administración de Rentas Municipales pagaría las raciones diarias correspondientes a las nuevas plazas. El gasto ocasionado por el aumento de plazas de rondas fue de 12.000 bs, y el alquiler de la casa para la policía, para la época del Centenario, por tres meses a 400 bs mensuales, fue de 1200 bs. El gasto total ocasionado por el servicio de policía durante 1883 fue de 188.926,90 bs, según informe dado el 2 de enero de 1884 por el administrador de las Rentas Municipales F. Barrios Parejo (Gobernación del Distrito Federal, 1884, p. 93).

Luego de la Celebración del Centenario del Natalicio del Libertador se suprimieron los 50 agentes contemplados en la Resolución del 6 de julio de 1882, así que para 1884 cada uno de los Cuerpos de Policía del Distrito constaba, nuevamente, de cincuenta rondas. El Presidente de la República, Joaquín Crespo —electo por el Congreso, con la venia de Guzmán, en febrero de ese año—, consideró que esa cantidad no era suficiente para atender eficazmente a la seguridad pública en toda la jurisdicción del Distrito, que se hallaba bajo amenaza, al igual que en el resto del país, pues desde las Antillas, los discrepantes con su Gobierno —que es lo mismo que decir "con el Gobierno de Guzmán"—, planificaban la invasión a Venezuela para derrocarlo.

Ante la amenazante situación, previendo cualquier intentona revolucionara, Crespo tomó las medidas que consideró pertinentes para conservar la paz y el orden público. Ordenó al Gobernador N. Augusto Bello expedir, el 16 de junio de 1884, una resolución que dispuso la creación de veinticinco rondas más de policía —para un total de 125 rondas en el Distrito— con sus jefes y oficiales, distribuidos de la siguiente manera: trece para el primer Cuerpo de Policía —o Cuerpo de la parte Oriental— y doce Rondas para el segundo Cuerpo. En consecuencia, el gasto anual de la policía ascendió a 193.687,39 bolívares (Gobernación del Distrito Federal, 1885, p. 344).

Según informe del Gobernador Mirabal presentado el 20 de febrero de 1885, la conducta observada durante todo el año de 1884 por los dos prefectos del Distrito, los jefes, oficiales

y rondas fue ejemplar, excepto la del ronda N° 29 Antonio González que se insubordinó, el 6 de junio en horas de la tarde, contra uno de los oficiales de su Cuerpo —ciudadano Vicente Padrón— al punto de haber hecho armas en su contra. Como la insubordinación no era tolerada, inmediatamente se le dio de baja y se procedió, por medio del prefecto de la parte Oriental, a instruir el sumario correspondiente para el debido esclarecimiento del *escandaloso* hecho. Dicho sumario se pasaría al Juez del Crimen para la prosecución del juicio y aplicación de la pena a que se hubiese hecho acreedor el ex-ronda González (Gobernación del Distrito Federal, 1885, p. 156).

Para 1885 cada uno de los dos cuerpos de Policía del Distrito estaba compuesto de la siguiente manera:

> 1 General Jefe (a 13,33 bs diarios).
>
> 2 Jefes de Sección (a 5 bs diarios cada uno).
>
> 2 Primeros Oficiales (a 4,50 bs diarios cada uno. Se redujo en 0,50 céntimos).
>
> 63 Policías en la sección Oriental y 62 en la Occidental (a 4 bs diarios cada uno).

El gasto de la sección Oriental era de 8.665,48 mensuales (sumando 4 bs diarios o 122 bs mensuales para gastos de escritorio y aseo) y el de la sección Occidental era de 8.545,48 (también incluyendo los 122 bs mensuales para gastos de escritorio y aseo). La suma de ambos montos daba 17.210 bs al mes y 206.531,52 al año (Gobernación del Distrito Federal, 1886, pp. 440-441).

El informe sobre las actividades del cuerpo de policía desarrolladas durante 1885, presentado por el Gobernador Cosme Rodríguez ante los senadores y diputados del Congreso Nacional, resultó bastante favorable:

> *Los Cuerpos de Policía en la jurisdicción del Distrito Federal en el año que termina han observado ejemplar conducta (…) la seguridad pública y las garantías*

*de los ciudadanos han estado bajo la salvaguardia de la Policía, y todos los que componen este cuerpo han llenado satisfactoriamente sus graves y delicados deberes; y á su vigilancia e inspección se deben multitud de disposiciones del mayor provecho para la comunidad.*

*Infatigable ha sido la Policía en hacer efectivas las disposiciones para impedir el estancamiento en las parroquias foráneas de los cereales y otros frutos de primera necesidad, y á sus esfuerzos se debe que sean conducidos á esta capital para su expendio.*

*También vigila sobre el aseo de las calles y de las casas, y con este motivo muchas han sido las multas impuestas á los que han quebrantado las ordenanzas de la materia.*

*La perniciosa costumbre de conducir los cadáveres de los párvulos al cementerio en los coches de lujo ó de número, ha sido suprimida, y en cambio se ha establecido la de conducirlos en coches destinados única y exclusivamente á este servicio.*

*La desoladora plaga de la langosta ha invadido las comarcas del Distrito Federal, causando á su paso por ellas grandes males e las sementeras y jardines, y es debido á la acción de la policía, secundada por la de particulares, que los males producidos por dicha plaga no hayan tenido mayores proporciones (Gobernación del Distrito Federal, 1886, pp. VI-VII).*

El Cuerpo de la Policía de Caracas funcionaba bajo un ambiente de relativa informalidad y discrecionalidad de los prefectos y jefes de parroquia. Sin embargo, ello no debe ser confundido como autonomía funcional; contrariamente a ello, estas cualidades servían para reforzar la capacidad del poder central para expresarse desarregladamente a través del poder policial. A pesar de eso, la informalidad relativa de las funciones policiales a nivel parroquial, llevó en algunas oportunidades al descontrol y desconocimiento de la realidad por parte de las autoridades superiores. Para evitar ese desconocimiento, el 8 de diciembre de 1886 el Gobernador del Distrito Federal, Juan Quevedo, dispuso que los jefes de los Cuerpos de policía debían remitir a la Secretaría de la gobernación, la relación nominal de los oficiales y rondas de que se componía cada uno para saber las altas y bajas que

ocurrieran, y así poder autorizarlas. Quevedo resolvió que "El día primero de cada mes se le pasará revista a estos cuerpos, en su respectivo cuartel, con el fin de tener conocimiento del estado de ellos" (Resolución de 8 de diciembre de 1886, p. 170). Ya desde años atrás se realizaban intentos por controlar el ejercicio del poder de policía; verbigracia: el Decreto del 25 de junio de 1875 dictado por el Presidente Guzmán Blanco y su Ministro del Interior Jesús María Blanco, como freno al ejercicio arbitrario del poder policial. Este decreto estableció reglas para el allanamiento del "Hogar Doméstico", que era considerado como sagrado e inviolable, obligándose al funcionario actuante en el allanamiento a respetar la legislación y actuar acompañado de un Secretario, dos testigos y al levantamiento del Acta correspondiente al hecho actuado. Sin embargo, el 13 de junio de 1876 se deroga este Decreto y aparece la Ley sobre allanamiento, aunque dice básicamente lo mismo que el anterior.

Para 1888 el presupuesto anual de policía se redujo de 206.531,52 a 198.270. El número de agentes de policía se redujo también, llegando a 120: 60 policías para cada sección. Para los gastos de alumbrado y escritorio de la sección Oriental se presupuestaron 75 bs mensuales. Esos últimos gastos para la sección Occidental, no se contemplaron en el presupuesto. Además de los 120 agentes, habría un policía en cada una de las seis jefaturas parroquiales de Caracas (cada uno con sueldo diario de 4 bs) y dos celadores en el paseo Guzmán Blanco (cada uno con sueldo diario de 5 bs) (Concejo Municipal del Distrito Federal, 1888). Hipólito Acosta continuó siendo jefe de policía y desde su cargo diseñó un Reglamento para los cuerpos policiales.

### *1.6. Reglamento interior de Policía*

En enero de 1888 antes de ser electo Presidente Rojas Paúl, el General Hipólito Acosta, veterano Jefe de la Policía del Distrito Federal, presentó desinteresadamente a la Gobernación un *Proyecto de Reglamento interior de policía* para su consideración, a pesar de no considerarse él un hombre con la competencia indispensable para el objeto. El gobernador Juan Quevedo lo mostró al Presidente de la República y éste le ordenó formar una comisión para estudiarlo. La comisión quedó compuesta por Aníbal Dominici, José

María Manrique y José Antonio Salas, *hombres de bien* que luego de leer y revisar el Proyecto de Reglamento, concluyeron —el 2 de febrero— lo siguiente: "Es nuestra opinión que dicho proyecto merece ser aprobado por el Gobierno, pues él viene a llenar un vacío, en el régimen de nuestra policía y corresponde á las necesidades del ramo (Gobernación del Distrito Federal, 1889, p. 312)".

Ante la opinión favorable de la comisión el gobernador aprobó el Reglamento y autorizó a Hipólito para venderlo y publicarlo a su gusto. Hipólito mandó a imprimir el primer tiraje de su obra en la Tipografía El Cojo. En el Reglamento se podía leer el concepto sobre la policía que tenía el principal jefe de ella:

> *En todos los países del mundo ha sido, es y será la policía uno de los agentes que más contribuyen á la vida pacífica y laboriosa, puesto que es ella la que garantiza sus derechos á la sociedad y vela por el estricto cumplimiento del deber que los ciudadanos han contraído á la vida civilizada (...) La policía no es sino el guardián avanzado que garantiza los legítimos derechos de todos (Gobernación del Distrito Federal, 1889, p. 313).*

En el Reglamento estaban asentados los deberes del jefe de policía entre los que se contaban: proponer al gobernador los candidatos para oficiales y rondas de policía; cumplir y hacer cumplir —sin cuestionar— las órdenes del Presidente de la República, del gobernador y del prefecto y las ordenanzas de policía; llevar un registro de cada arrestado, la causa de su detención y la autoridad que la ordenó; repartir el servicio entre los rondas; emitir constancias de buena conducta a los rondas que la demostrasen; y responder del orden de Cuartel En el Cuartel estarían siempre dos oficiales de guardia que anotarían en una pizarra los deberes pendientes y los arrestados que entraran —previa papeletea firmada por el funcionario que la disponía— durante sus horas de guardia, que no podía abandonar sin permiso de su superior.

En la noche se realizarían dos servicios de policía: de 6:00 pm a 11:30 pm y de 12:00 m a 4:30 am. Las rondas del servicio nocturno —que debían transitar por el centro de la calle— avisarían a los vecinos cuando sus puertas hubiesen quedado abiertas, vigilarían que los coches transitaran con dos faroles encendidos y evitarían la perpetración de

cualquier delito. En el día las rondas tendrían un trabajo más duro porque las personas bullían en las calles.

La policía siempre se había encargado del orden, seguridad, moralidad, salubridad y ornato público y el Reglamento de Hipólito contempló todas esas materias a la hora de asignar los deberes a los empleados de policía.

Respecto al orden y seguridad públicos los rondas de policía debían evitar e impedir lo siguiente: que los muchachos se entretuvieran jugando chapas, metras o cualquier otro juego porque más de una vez habían terminado en tragedia y el vocabulario que usaban los jugadores ofendía la moral; que los vendedores ambulantes de licores, frutas o chucherías ocuparan las aceras con sus tarantines impidiendo el tránsito de las personas; que se portaran armas en poblado —exceptuando a los militares en servicio—; que se explotaran fuegos artificiales y se realizaran reuniones o bailes —como fandango y joropo— sin permiso de la autoridad competente; y que se maltratara a los animales. Debían también recoger las bestias y perros encontrados sin bozal en las calles y llevarlos al Cuartel; cuidar que el tráfico no se viera obstaculizado por escombros o bestias atadas en las calles y que no se corriera a caballo o se corrieran reses dentro de poblado. Las rondas tenían el deber de conocer a los sordomudos y ciegos que habitaran en la ciudad —para evitarles ser atropellados por las carretas y caballos—, a todos los empleados públicos y sus respectivas direcciones, y las direcciones de los hoteles y casas de pensionistas.

Las rondas debían cuidar que no se ofendiera la moral pública —en calles, plazas y demás sitios públicos— con estampas, escritos, palabras o vocablos obscenos y lascivos. Vigilarían que nadie transitara por la calle con traje deshonesto y que en las casas —ya no prohibidas— de mujeres públicas no se cometieran desórdenes ni escándalos.

La salubridad era, como mencionamos *ut supra*, competencia de la policía y sus agentes debían tomar todas las medidas conducentes a conservarla. Entre éstas se contaban: impedir que se quemara basura dentro de poblado o que se colocara en sitios no destinados a ese fin y asegurarse de que los vecinos barrieran el frente de sus casas los miércoles y sábados, que no arrojasen aguas sucias y *bichos* muertos a las plazas y calles públicas, que no existiesen cañerías rotas y que las fuentes públicas estuviesen limpias y se conservaran

en buen estado. Debían, así mismo, impedir que se deterioraran las fuentes, faroles y los objetos de ornato público.

Cualquier contraventor de las disposiciones, ordenanzas y Reglamento de policía recibiría una advertencia de los rondas; si insistía en la falta los rondas debían arrestarlo[112], explicándole la razón de su arresto, y conducirlo inmediatamente al Cuartel de policía, pero sin hacer uso de violencia o fuerza, a menos que fuese estrictamente necesario. En caso de conducir al Cuartel a ancianos, mujeres o niños, lo harían con los miramientos correspondientes a su condición.

Los requisitos para ser ronda de policía eran: ser hombre —las mujeres no podían ser policías—, "…mayor de 21 años, tener buena conducta, ser sano y robusto y traer recomendaciones de personas de reconocida honradez" (Acosta, 1888, p. 14). En las horas en que estuviesen de servicio tenían prohibido conversar con los ciudadanos sobre asuntos ajenos al servicio, sentarse en establecimientos públicos o casas particulares, entrar en polémicas o discusiones con los ciudadanos, fumar, leer o cualquier otra cosa que pudiera distraerlos de su trabajo. Así como ellos no podían fumar durante el servicio debían vigilar que los conductores de transportes públicos tampoco lo hicieran.

Cuando un ronda era asignado para vigilar un lugar no podía abandonarlo sin orden de su superior y era responsable por cualquier delito que allí se cometiera o mal que sucediera (verbigracia: incendios). Hasta para abandonar el Distrito Federal los rondas debían tener orden, autorización o permiso del Gobernador o Prefecto (eso podría ser interpretado como un atentado contra la libertad de tránsito, derecho garantizado por la Constitución). Para evitar la corrupción de los rondas se les prohibió imponer multas y recibir dinero —que no viniera de su sueldo— por los servicios que prestaran.

Los agentes de policía debían andar siempre uniformados y llevar un pito, una libretica y un lápiz: el pito era para llamarse entre sí en caso de necesitar refuerzos para

[112] El arresto no podía exceder de ocho días y las multas no podían exceder de cincuenta bolívares.

realizar algún arresto y para silbar cada vez que en horas de la noche, de 10 pm a 5 am, sonara la hora en el reloj de la Catedral; la libretica y el lápiz eran para anotar las novedades que ocurrieran y llevar las notas de los hechos conducentes al esclarecimiento de crímenes y delitos. Los agentes de policía que descuidaran sus deberes y cometieran faltas serían castigados por su superior inmediato con arresto hasta por ocho días y destitución del puesto, dependiendo la gravedad de la falta.

Además de aprobar el Reglamento de policía el Gobernador Juan Quevedo, por disposición del Presidente de la República, aprobó también en enero de 1888 la compra —a los Estados Unidos de Norteamérica— de 139 carabinas Remington y 12.000 cápsulas para dotar a los Cuerpos de policía de Caracas. A mediados de mes llegó al Puerto de La Guaira, en 19 bultos, el armamento valorado en 8.048,48 bs. Los gastos en el ramo de policía eran cuantiosos y en diciembre de 1888 cuando el Concejo Municipal —presidido por M. A. Silva Gandolphi, Gobernador del Distrito— se reunió para planificar el presupuesto del año que se avecinaba (1889) asignó sólo para los Cuerpos de policía el monto de 274.790,88 bs., distribuidos de la siguiente manera:

| **Presupuesto de los Cuerpos de policía para el año de 1889:** | |
|---|---|
| **Cuerpo de la Sección Oriental** | |
| Un jefe a 13,33 bs diarios | 405,45 bs |
| Dos oficiales a 5 bs diarios | 304,17 bs |
| Tres Jefes de Sección a 4,50 bs diarios | 410,63 bs |
| 80 policías a 4 bs diarios | 9.733,33 bs |
| Alumbrado y escritorio | 76,04 bs |
| Total mensual | 10.929,62 bs |
| Total anual | 131.155,44 bs |
| **Cuerpo de la Sección Occidental** | |
| Un jefe a 13,33 bs diarios | 405,45 bs |
| Dos oficiales a 5 bs diarios | 304,17 bs |

| | |
|---|---|
| Tres Jefes de Sección a 4,50 bs diarios | 410,63 bs |
| 80 policías a 4 bs diarios | 9.733,33 bs |
| Alumbrado y escritorio | 76,04 bs |
| Total | 10.929,62 bs |
| Total anual | 131.155,44 bs |
| **Ambos Cuerpos** | |
| Tres vestuarios para los dos Cuerpos en los tres cuatrimestres del año: | 12.480 bs |
| Total del presupuesto asignado para la policía en el año de 1899:<br><br>274.790,88 bs. | |

(Gobernación del Distrito Federal, 1889, p. 369)

Para 1889 el Distrito Federal contaba con un Cuartel de policía bastante modesto —estaba equipado con dos armeros, un reloj, un escaño, un aguamanil, una mesa grande y otra pequeña, dos roperos, tres silletas y ocho bancos— compartido por los dos Cuerpos de Policía: el Oriental y el Occidental. La composición de cada cuerpo se modificó así: un Coronel Jefe, siete Oficiales, cuatro Dragones y cien policías. El gobernador Casañas consideraba necesario aumentar el número de agentes policiales pues los grandes centros poblados, como la ciudad de Caracas, imponían a la policía mayores y más imperiosas obligaciones, entre ellas —y en primer término— la previsión para imposibilitar la consumación de desórdenes y crímenes al vigilar en todas las horas de la noche *hasta los más apartados rincones de la población*, pues sólo así las personas se sentirían seguras y resguardadas.

Ante la ausencia de aparatos de vigilancia se necesitaba aumentar el número de agentes policiales "…y hasta mejorar el salario de éstos con el objeto de poder confiar cargo de tantas responsabilidades á hombres competentes, de honradez, circunspección, carácter, y aún de valor personal" (Gobernación del Distrito Federal, 1890, p. XX). Casañas también creía necesario establecer en cada parroquia del Distrito —o en cada punto cardinal de la ciudad, en su defecto— un Cuartel de policía para que el servicio fuese más

rápido y eficaz. El único inconveniente para establecer los nuevos cuarteles y agentes era que el Municipio no tenía el dinero suficiente para costearlos y mientras el gobierno nacional no asumiera los gastos no podría ampliarse el servicio. Pero el gobernador no se dio por vencido en su afán de mejorar el servicio de policía y el 2 de octubre de 1899 comunicó a los prefectos de la parte Oriental y la parte Occidental que para que la policía fuese más eficaz y el servicio se hiciera con la debida regularidad, debían pedirles a los jefes de la Policía de sus respectivas jurisdicciones que llevaran un Registro donde anotaran los datos personales de los detenidos, los motivos de la detención, el tiempo de arresto señalado y la autoridad que lo ordenara. Además debían poner a disposición de la Prefectura las armas tomadas a los ciudadanos por motivos de orden público.

No sólo la ciudad necesitaba acrecentar el servicio policial, también los campos —que se hallaban en una *acefalia completa y peligrosa en materia de policía*— lo requerían pues en ellos había intereses que custodiar y garantías que respetar y hacer respetar. El Presidente Rojas Paúl que estaba al corriente de ello dictó, el 20 de diciembre de 1889, una resolución que creó el Cuerpo de Caballería como un campo volante para velar por el orden público y para evitar desórdenes e injusticias tanto en la ciudad como en el campo. El 20 de diciembre de 1889 Rojas Paúl nombró al Coronel Francisco Ortega hijo, Jefe del Cuerpo de Caballería.

En 1890 el nuevo gobernador del Distrito N. Urdaneta (mayo 1890) consideró también que un centro de población tan grande como el de Caracas que, de paso, aumentaba rápidamente, necesitaba una policía más numerosa y mejor pagada, para que la vigilancia de la ciudad fuese eficaz y oportuna a fin de que los derechos ciudadanos estuviesen siempre garantizados. Pero persistía el problema de la falta de fondos. Como los recursos del erario municipal eran escasos el gobernador resolvió —con la aprobación del Presidente de la República— fijar, en la ciudad de Caracas, cuatro estaciones para Cuarteles de policía —cada Cuartel contaría con un Oficial, dos Dragones y veinticinco rondas— fuera del central y dependientes de éste, porque si no había agentes suficientes para el servicio policial pues al menos estarían mejor organizados y, así, podrían contar los jefes civiles con un servicio policial más cercano a sus respectivas jurisdicciones y la población estaría mejor servida. Los asuntos urgentes o de gravedad serían informados al

Cuartel Central por vía telefónica ya que cada Cuartel contaría con un teléfono para tales fines.

La gobernación tomaba medidas para mejorar el servicio policial porque los caraqueños se habían quejado del mismo y no sólo de su organización sino también de la conducta observada por sus agentes. El 29 de marzo de 1890 el Gobernador José María García Gómez escribió al prefecto de la parte Occidental del Distrito que la moral pública, el buen nombre del gobierno y el crédito de la policía reclamaban la estricta observancia del Reglamento interior de policía —el mismo que Hipólito Acosta había publicado en 1888— principalmente en el artículo referente al traslado al cuartel de aquellos ciudadanos contraventores de las ordenanzas y reglamentos de policía[113]. García Gómez ordenó al prefecto que prohibiera a los agentes de policía bajo su mando y jurisdicción, dar cintarazos a los contraventores conducidos a la prisión. El Gobernador ya estaba hastiado de recibir quejas y denuncias contra los agentes de policía pues de continuo cometían abusos de autoridad. Agregó el gobernador en la carta al prefecto, que cuando se trasladara un ciudadano al cuartel de policía en calidad de arrestado hiciera saber a los jefes y oficiales de policía que estaban en la obligación de tomar, inmediatamente, las declaraciones del caso para que los culpables sufrieran el castigo correspondiente y los inocentes gozaran de su inmediata liberación.

El abuso de autoridad policial no desapareció sólo porque el gobernador se carteó con los prefectos y los excitó a combatirlo. En mayo de 1890 Gómez ya no era el Gobernador, sino el Sr. N. Urdaneta quien consiguió intacto el problema y un montón de cartas encima del escritorio de su nuevo despacho, en las que varios ciudadanos del Distrito denunciaban los atropellos cometidos por los agentes de policía al momento de reprimir los desórdenes públicos, alarmando, así, a la sociedad y desacreditando al gobierno. El Sr.

[113] Art 6° del capítulo VII "Disposiciones Generales": Cuando los agentes de policía, en ejercicio de sus funciones, tuvieren que conducir al Cuartel o a la Cárcel a alguna persona, deben hacerlo guardándole los miramientos que su estado requiere, procurando no emplear la violencia sino en el último extremo, especialmente cuando se trate de mujeres, niños o ancianos.

Urdaneta, imitando a su predecesor, escribió a los prefectos y los excitó a tomar medidas serias y eficaces conducentes a erradicar el problema:

> *…ilustren ustedes á los expresados agentes, en todo aquello que se relaciones con sus atribuciones legales, á fin e que á este Despacho no lleguen denuncios como los que motivan esta comunicación, los cuales desdicen la autoridad del Gobierno del Distrito Federal (Gobernación del Distrito Federal, 1891, p. 334).*

La tradición del uso de la fuerza de manera arbitraria y desmedida, propia del modelo tiránico o cesarista, no se pudo suprimir aunque algunos gobernadores del Distrito, en los años de gobierno de Rojas Paúl (1888-1890) y Raimundo Andueza Palacio (1890-1892), intentaron acabar con ella.

En 1890 se presupuestó lo siguiente para los gastos de los Cuerpos de Policía del Distrito:

| **Presupuesto diario del Distrito Federal para el año de 1891** | |
|---|---|
| Dos Jefes a 16 bs diarios. | 32 bs |
| Veinte Oficiales a 6 bs diarios. | 120 bs |
| Diez Dragones a 5 bs diarios | 50 bs |
| Doscientos Rondas a 4 bs diarios | 800 bs |
| Alumbrado, escritorios, etc. a 4 bolívares, dos Cuerpos | 8 bs |
| Para alquiler de 4 cuarteles a bolívares 4 diarios | 16 |
| Un médico para dichos cuarteles a bolívares 6 diarios | 6 |
| Total: | **1032.** |
| **Presupuesto Anual para otros gastos policiales** | |
| Un Inspector general de Policía a 600 bs mensuales. | 7200 bs |
| Para 3 vestuarios en el año | 20.000 bs |

(Gobernación del Distrito Federal, 1891, p. 442).

El 21 de agosto de 1891 por orden del Presidente Andueza Palacio, y de conformidad con la atribución 5ª del artículo 5° del Código Orgánico del Distrito Federal que rezaba: Son atribuciones del Gobernador "Crear y organizar el Cuerpo de policía, que tendrá á sus órdenes y bajo el mandato inmediato de los Prefectos.", el Gobernador Francisco Batalla reorganizó la Policía del Distrito la cual quedó formado por un solo

Cuerpo "…bajo la dirección de un 1° y 2° Jefes, dos Inspectores, veinte oficiales, diez dragones, un habilitado, un ayudante, un Jefe de instrucción y de doscientas cincuenta rondas…" (Gobernación del Distrito Federal, 1892, p. 264). El 27 de agosto, por disposición presidencial, el General Antonio Ramos fue nombrado Primer Jefe del Cuerpo de Policía, y el Coronel Ángel Macabeo Paso fue designado Segundo Jefe. Hipólito Acosta brillaba por su ausencia en el organigrama policial desde que Rojas Paúl reaccionara contra Guzmán Blanco y sus hombres.

El Cuerpo de policía prestó sus servicios con regularidad todo el año de 1891 y cumplió todas las órdenes dadas por la gobernación y las prefecturas; asimismo, prestó el apoyo necesario a los jefes civiles y demás autoridades del Distrito.

El 4 de noviembre el Gobernador Francisco Batalla informó a los inspectores de Policía del Distrito, ciudadanos Tomás Guardia y Luis Guinand Hernández, que convenía al servicio de policía que ellos realizaran dos recorridas nocturnas por la ciudad para cuidar mejor el orden y conservar la seguridad pública. Uno de los Inspectores haría la primera recorrida desde las 7 hasta las 12 de la noche, y el otro la haría desde las 12:00 hasta las cinco de la mañana. Ambos, a las nueve de la mañana, debían dar parte de sus recorridas al gobernador.

Francisco Batalla cuidaba celosamente los asuntos policiales, así que el 15 de diciembre de 1891, por orden del Presidente Raimundo Andueza Palacio y en cumplimiento de sus deberes impuestos en el Código Orgánico del Distrito, decretó un nuevo Reglamento de Policía en sustitución del de Hipólito Acosta, desplazado de la Policía desde el anterior Gobierno, el de Rojas Paul.

Según el nuevo Reglamento el servicio de Policía lo haría el Cuerpo compuesto de las siguientes plazas: un Primer Jefe, un Segundo Jefe —que hacía las veces de Primer Jefe

en ausencia de éste—, dos Inspectores, un Oficial Habilitado general, veinte Oficiales de Cuarta[114], diez Dragones y doscientos cincuenta Rondas. A todos los miembros del Cuerpo de Policía se les asignaron explícitamente sus funciones.

El Reglamento del 88 estableció un solo Jefe de Policía y el del 91 dos Jefes. Éstos se dividirían las funciones que otrora correspondieran al Jefe único de Policía. El Primer Jefe debía: responder del orden del Cuartel, pasar —todos los días— al gobernador y prefecto las novedades que ocurrieran en el Distrito; asignar al Cuerpo los servicios conducentes a mantener el orden y la seguridad del Distrito; remitir los delincuentes a la Cárcel Pública, entre otras cosas. El Primer Jefe tenía la responsabilidad de proponer al gobernador —por órgano de los prefectos—candidatos para oficiales de policía; a diferencia del reglamento de Hipólito Acosta, el Primer Jefe de policía no podía proponer candidatos para rondas de policía pues el ingreso de los rondas, en adelante, se haría por enganche de voluntarios que practicarían los Jefes con aprobación de los prefectos.

El Segundo Jefe de Policía cumpliría el resto de las obligaciones que el Reglamento del 88 asignaba al Jefe de Policía, además de "Pasar requisa dos veces en el día y en la noche á los locales destinados para Cuartel y á las salas donde se encuentren los detenidos, para evitar que estén en comunicación unos con otros, y para dictar las medidas necesarias sobre aseo y salubridad". Los inspectores de Policía, además de cumplir las funciones que les asignaba el Código Orgánico del Distrito Federal, debían vigilar el servicio del Cuerpo de policía en el Cuartel y en los sitios públicos, e informar a sus superiores —gobernador y prefectos del Distrito— y a los Jefes del Cuerpo sobre todas las novedades que ocurrieran. Los Dragones tenían como deber "Hacer las veces de los Oficiales en ausencia ó falta de ellos". El Habilitado debía llevar un libro de altas y bajas ocurridas en el Cuerpo y llevar la cuenta de los vestuarios del mismo, además de repartir diariamente a sus empleados las raciones respectivas. El Jefe de Instrucción tenía entre sus responsabilidades dar a conocer a los rondas el Reglamento de Policía y los servicios que debían prestar, además de la

[114] Cada Cuarta estaba formada por diez plazas bajo las órdenes inmediatas de un Oficial o Dragón.

*conveniente* instrucción militar. Además de los funcionarios mencionados anteriormente habría un Ayudante a quien le correspondía lo siguiente:

> "1ª. Forma el escalafón del Cuerpo que reformará el día primero de cada mes.
>
> 2ª. Llevar un libro en que consten las plazas que se destinaran á los diferentes servicios.
>
> 3ª. Llevar otro libro que contenga la noticia de las entradas y salidas de los detenidos, debiendo hacer constar el origen de la orden de arresto ó libertad y además de las noticias del estado civil de aquellos, y su filiación.
>
> 4ª. Comunicar á quienes corresponda las órdenes que de palabra ó por escrito se le dieren (Reglamento Interior de Policía de 1888, pp. 12-13).

Los rondas continuarían cumpliendo la mayoría de las funciones establecidas en el Reglamento de Hipólito pues el Reglamento del 91 las modificó en muy pocas cosas. Entre las modificaciones se cuentan: 1) el abandono justificado del puesto de trabajo: los rondas aunque debían mantenerse en el puesto cuya vigilancia les hubiese confiado un superior, ahora podían abandonarlo *para restablecer el orden ó prestar auxilio á los ciudadanos en otro sitio,* y debían volver al sitio desde el momento que cesara la causa de su separación; y 2) el procedimiento de arresto: ahora el ronda cuando tuviese que practicar un arresto le diría al infractor: 'sígame U' y lo *tocaría* —tal cual— con su bastón. Es que ahora los rondas portarían, de día, solamente un bastón de 50 cm de largo, como distintivo de su cargo. De noche —y cuando estuvieran de facción— los rondas sí andarían armados con carabinas. El arma que portarían los Oficiales sería la espada. A todo el armamento del Cuerpo debía hacérsele mantenimiento y reparación mensualmente para que en los días de revista se exhibieran en perfecto estado.

Los oficiales, Dragones y Rondas tendrían dos uniformes: uno de lienzo para el uso diario y otro de paño para usar en los días feriados y para concurrir a los actos públicos. Los rondas llevarían fija en la parte anterior del kepis una placa metálica con el número que les correspondiera. Para ser empleado del Cuerpo de Policía se requería: "…ser mayor de

veintiún años, tener buena conducta, gozar de salud y no haber sido condenado en juicio criminal" (Reglamento Interior de Policía de 1888, pp. 13-14); a diferencia de los requisitos contemplados en el Reglamento de 1888 que incluían ser robusto y traer recomendaciones de un ciudadano de bien, y se aplicaban sólo a los rondas.

Los empleados del Cuerpo que descuidaran sus deberes o faltaran al Reglamento serían penados por los Jefes de Policía con el descuento de la mitad de la ración[115] o con arresto de dos a ocho días, según la gravedad del caso y sin detrimento de ser entregados a las autoridades judiciales en caso de ser culpables de algún delito.

El Reglamento del 91 estableció que el Cuerpo de Policía, en pleno, debía conocer el Código de Policía de 1854 y sus disposiciones, pues aún estaba vigente. A pesar de que el mencionado Código establecía en su artículo 21 que el cuerpo de policía no gozaría fuero, no usaría uniforme militar ni estaría sujeto a funciones militares ni acuartelamiento, el Reglamento de Policía evidencia la tendencia hacia la militarización de las funciones policiales iniciada desde el primer gobierno de Guzmán Blanco, lo que no significaba un mejoramiento en la situación institucional de la policía. Debemos dejar claro que, legalmente, ya desde los tiempos iniciales del Septenio se consideraba a la policía como parte de la Fuerza Armada Nacional, conforme lo indicaba el Código Militar del 20 de febrero de 1873 que rezaba: "Hace parte también de la Fuerza armada la policía, organizada conforme al Código de la materia y regida por las disposiciones militares en cuanto dicho Código lo disponga". Esta adscripción era más de carácter funcional en situaciones especiales.

Con el Reglamento de Policía del Distrito Federal del 11 de septiembre 1893, aprobado por su entonces Gobernador Gral. Juan Francisco Castillo, se consolidó esa tendencia a la militarización de los cuerpos policiales. Dicho Reglamento dividió el Distrito, para el servicio de policía, en dos secciones: Oriental y Occidental. Cada sección tendría un Cuerpo de policía con las siguientes plazas:

[115] La pena del descuento de la mitad de la ración no la contemplaba el Reglamento de Hipólito.

Un Primer Jefe.

Un Segundo Jefe.

Doce Oficiales de Cuarta[116].

Doce Dragones de Cuarta.

Ciento veinte rondas[117].

El Primer Jefe tenía entre sus funciones: "Cumplir y hacer cumplir el Código, Ordenanzas y Resoluciones de Policía", cumplir —sin cuestionar— las órdenes del Presidente de la República, del Gobernador del Distrito y de los Prefectos; cuidar del buen orden del cuartel y disciplinar o premiar —según lo ameritara el caso— a sus subordinados; designar el servicio diario de acuerdo a las necesidades del Distrito y llevar registro de los arrestos que se hicieran. El Segundo Jefe debía: cumplir las órdenes del Gobernador y los Prefectos —casi siempre comunicadas a través del Primer Jefe del Cuerpo pues muy raras veces eran órdenes directas, debido a la cadena de mando—; cumplir las órdenes referentes al servicio diario; requisar los cuarteles y cuidar del estado de los mismos; y "Cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones vigentes sobre policía". Además, debía dar al Cuerpo **la** instrucción militar necesaria[118].

Los Oficiales[119] de policía —que estarían armados sólo con espada— debían: cumplir, con diligencia, las órdenes de los Jefes del Cuerpo; distribuir las tareas de los rondas, velar que las cumplieran e instruirlos sobre el Reglamento de Policía; montar guardias en donde lo designasen los Jefes; pasar a su Cuarta revista diaria de las armas y municiones.

---

[116] Cada Cuarta se componía de 10 rondas, comandados por un oficial y un dragón.
[117] Artículo 3º.
[118] En el Reglamento de Policía de 1891 el encargado de dar la instrucción militar al Cuerpo de Policía era el Jefe de Instrucción.
[119] Habría también un Oficial Habilitado de policía con funciones similares a las establecidas en el Reglamento de 1891.

Los rondas —que sólo podían dedicarse a los asuntos de policía— eran los que hacían el mayor trabajo. Les tocaba hacer guardar el orden público —tarea ardua pues en el Distrito siempre había levantamientos, revoluciones, escándalos, etc.—; montar guardias donde lo ordenaran sus superiores; arrestar a los delincuentes, ebrios y escandalosos; prestar auxilio a los ciudadanos que sufrieran algún accidente; impedir que se pasara a caballo por las aceras o que se corrieran por las calles dentro de poblado y que se maltratara a los animales; cuidar que no se dañaran las calles y los objetos de ornato público; cuidar de la limpieza de calles y fuentes públicas; impedir que se interrumpiera el libre tránsito y que se ataran bestias en los postes de teléfonos y faroles; cuidar de la conservación de la moral impidiendo que se profirieran malas palabras en público, que se cometieran actos deshonestos y que se usaran trajes de manifiesta deshonestidad. Debían ir directamente al lugar donde los destacaran para su vigilancia y recorrerlo constantemente de día y de noche. Igual a lo establecido en el Reglamento del 91, en el recorrido nocturno los rondas estarían armados con carabina y en el diurno sólo portarían un bastón como distintivo de su cargo.

Los rondas debían observar una conducta intachable y por ello debían dar el paso por la acera a toda persona que encontraran y disuadir, cortésmente — sin discusión ni groserías—, a los infractores del Reglamento de policía[120]. La insubordinación no era tolerada y el respeto a sus superiores era primordial, al punto de tener que saludarlos llevando su mano derecha a la visera del kepis.

Para asegurarse de que los rondas prestaran el servicio de policía con eficacia y presteza se les prohibió —en horas de trabajo— hablar con los vecinos sobre asuntos que no se relacionaran con el servicio y discutir o entrar en polémica con ellos, detenerse en establecimientos comerciales o casas particulares —excepto para asuntos relacionados con el servicio—, fumar o leer. Quedó prohibido tener rondas fijos. Los rondas estaban obligados a aprenderse los Reglamentos y Ordenanzas de policía, a conocer a los

[120] Ya no podían “tocarlos” con el bastón.

sordomudos de la localidad —para cuidar que no sufrieran accidentes de tránsito— y a los empleados públicos. Para evitar la corrupción de los rondas se les prohibió recibir pagos o compensaciones extras por los servicios prestados a la ciudadanía.

En cada una de las secciones en que se dividió la ciudad habría dos inspectores de policía, bajo las inmediatas órdenes de los prefectos. Los inspectores debían: vigilar el servicio del Cuerpo de Policía respectivo —tanto en el interior de su Cuartel como en los parajes públicos—, cuidar que se cumplieran las disposiciones de policía e informar al Gobernador y al Prefecto correspondiente, las novedades que ocurrieran.

Para ser miembro de los Cuerpos de policía se requería "…tener veinte y un años, saber leer y escribir[121] [muy pocas personas sabían hacerlo en el siglo XIX], gozar de cabal reputación de honradez y no haber sido nunca condenado en juicio criminal, ni arrestado por ebrio y escandaloso" (Decreto de 11 de Septiembre de 1893)[122]. El Ingreso a las rondas se haría por enganche por dos años; estaban encargados de ello los jefes de policía con aprobación de los Prefectos. Los empleados de los Cuerpos debían saber guardar secretos pues los asuntos de policía eran manejados con discreción, principalmente aquellos conducentes a esclarecer delitos, asuntos que requerían, además de vigilancia, *reserva constante.*

Los agentes de policía que faltaran a sus deberes sufrirían, por cuenta de su superior inmediato, penas de arresto de uno a ocho días y en caso de cometer algún delito serían entregados a la autoridad judicial competente.[123] Vemos como el Reglamento de Policía de

---

[121] Los Reglamentos de Policía de 1888 y 1891 no contemplaban este requisito.

[122] **Nota:** los requisitos para ser miembro del Cuerpo de policía variaron en los reglamentos de 1888, 1891 y 1893:
1888: "Para ser ronda de policía ser requiere ser mayor de veintiún años, tener buena conducta, ser sano y robusto y traer recomendaciones de personas de reconocida honradez."
1891: "Para ser empleado en el Cuerpo de policía se requiere ser mayor de veintiún años, tener buena conducta, gozar de salud y no haber sido nunca condenado en juicio criminal."

[123] El Reglamento de Hipólito de 1888 el artículo al respecto era semejante: "Los agentes de Policía que cometieran alguna falta, serán penados por el respectivo superior inmediato con arresto desde uno hasta ocho días, según fuere la naturaleza de la falta; pero si fuere autor de algún delito, será depuesto inmediatamente y entregado a la autoridad judicial respectiva en lo criminal".

Hipólito Acosta mantenía su vigencia y fuerza, aunque ahora la autoría correspondiera a la Gobernación.

Podemos observar, entonces, que las reformas policiales durante el periodo 1870-1899 evidencian, además de la tendencia a la militarización, una tendencia significativa hacia la modernización efectiva de los cuerpos policiales mediante la instrucción militar, los uniformes y placas de identidad, el sistema de acuartelamiento, el equipamiento regulado y el establecimiento de requisitos de mayor complejidad para poder ingresar y asumir las funciones como empleado o funcionario del poder policial. Con todo ello se estaba superando la simplicidad y discrecionalidad vecinal de los cuerpos policiales anteriores.

Es muy importante destacar, además, cómo en los años comprendidos entre 1870 y 1899, el desarrollo y modernización de las comunicaciones permitió por primera vez en la historia de Venezuela un despliegue material efectivo de la autoridad política, y con ello del poder policial, llegándose hacia escenarios territoriales internos de difícil acceso. No se trata solamente de las redes de caminos y carreteras que venían lentamente incrementándose desde los años de 1840, sino también de otros tipos de redes de comunicación de personas, materiales y datos que, con servicios como el ferrocarril, el telégrafo y finalmente los teléfonos y la electricidad, permitieron no solamente incrementar la cobertura espacial de la gestión política, sino también aumentar la velocidad de esas comunicaciones, mejorando así la capacidad de respuesta oficial del poder policial.

### *1.7. Reforma Constitucional*

Apenas Guzmán Blanco creyó alcanzado el objetivo supremo de la estabilidad política, se atrevió a hacer una reforma constitucional para imponer la nueva Constitución de 1881, donde hizo surgir una élite oligárquica de apenas 17 personas, a través del consagrado Consejo Federal representativo de los nueve estados a los que se había reducido la unión (luego de ser veinte conforme a la constitución Federal de 1864). Estas personas acaparaban en su seno colegiado el privilegio de elegir y ser elegidos para los más altos cargos públicos de la nación. Formalmente, bajo una tiránica legitimidad la nueva

Constitución se produjo la elección del Gral. Joaquín Crespo para el bienio 1884 – 1886 y el retorno al poder de Guzmán Blanco para el bienio siguiente de 1886 a 1888.

La crisis del condominio del poder establecido desde 1881 sacudió al Partido Liberal Amarillo desde 1888 en adelante, cuando las tensiones generadas por la ausencia de Guzmán Blanco (Plenipotenciario en Europa), la ambiciosa torpeza del Presidente encargado Gral. Hermógenes López y el debate de intereses en el seno de la Convención Liberal de dicho año, causaron el alejamiento definitivo del Gral. Crespo, lanzándolo hacia la revuelta y la conspiración, al mismo tiempo pusieron en el poder a dos figuras civiles en condiciones de precaria estabilidad en un clima de reacción política antiguzmancista: desde 1888 a 1890 Juan Pablo Rojas Paúl y desde 1890 hasta 1892 el Dr. Andueza Palacio, constituyendo un nuevo paréntesis del precario ejercicio civil del gobierno, pero dentro de estructuras oligocráticas, aspiraciones continuistas y rebeliones caudillistas, que inevitablemente llevaron al desenlace violento de la llamada Revolución Legalista de 1892, acaudillada por el mismo Gral. Joaquín Crespo, quien vino a fundar una segunda etapa del caudillismo liberal amarillo gobernante, pero sin la presencia de Guzmán Blanco, ahora con la visión tiránica moderada del nuevo jefe que se proyectó como eje del poder hasta la nueva crisis de 1899. Pese a los patrones tiránicos fue reestablecido, bajo un abrumador ventajismo oficial, el sufragio universal de varones que le permitió legitimarse en el poder tanto al propio Crespo en 1893, como a la timorata gestión del Presidente Ignacio Andrade en 1897 (Velásquez, 1987).

Bajo tales estructuras de alta concentración de las funciones políticas las dos grandes figuras macro-caudillistas que controlaron el poder desde 1870 hasta 1898 (Guzmán y Crespo) impusieron un esquema de gestión política que, indudablemente, estaba atado a una necesidad de estabilidad y continuidad política que priorizaba los temas y objetivos de la seguridad del Estado y subordinaba la seguridad ciudadana a una complementariedad dependiente. Sin embargo, como veremos más adelante, las medidas y normas políticas, de naturaleza policial o no, lograron las bases organizativas de un orden y de una previa cultura de lo policial, que se proyectaría y perduraría con mayor complejidad durante buena parte del siglo XX, es lo que hemos denominado la fundación del poder policial bajo la figura de la prefecturización.

## 2. 1900 – 1935: Una Policía para la represión

El desarrollo del sistema tiránico impuesto en Venezuela desde la década de 1870 alcanzó su punto culminante durante la "andinocracia" de los generales Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez entre 1899 y 1935. Se trató de la continuidad estructural de un mismo proceso de afirmación del poder del estado como un aparato de violencia, orientado hacia la construcción de una paz política y social necesaria para la articulación interna y externa de un proyecto de dominación sociopolítico que, desde 1899 cambió de actores protagónicos, pero sin modificar esencialmente el funcionamiento básico del sistema y sus estructuras, asentado sobre una sociedad exportadora de materias primas, sólidamente controlada desde el centro de la república por una clase dominante que se había venido integrando y nutriendo históricamente desde el siglo XIX por componentes como llaneros, orientales, corianos, caraqueños, valencianos y, finalmente desde 1899 por andinos, que perdurarían en el dominio del poder central durante la primera mitad del siglo XX.

Los cambios que se pueden apreciar con la llegada del Gral. Castro al poder al frente de la revolución Liberal Restauradora, además de personajes, proclamas y círculos de intereses, se observan en una evolución hacia la consolidación de una sistema de gobierno tiránico que alcanzó los extremos funcionales posibles para anular toda disidencia contra el orden establecido, logrando fusionar o concentrar el poder político-militar-policial en manos de un monopolio asociado al control exclusivo de los beneficios socioeconómicos del sistema. Dentro de esta dinámica de profundización de las tendencias autoritarias heredadas del siglo XIX, se desarrollan dos tendencias complementarias y relativamente opuestas, en la evolución de las funciones policiales. Una de ellas fue la continuación y consolidación de la tendencia fundada en tiempos del régimen de Joaquín Crespo, hacia la prefecturización y militarización funcional de los organismos policiales tradicionales, la otra tendencia, en buena medida consecuencia de la primera, el daño institucional de la desespecialización progresiva de los organismos policiales y la contracción histórica de sus funciones en un contexto de supresión de la legitimidad operativa de las actividades de control de la seguridad y orden público. Las leves tendencias hacia la modernización policial observadas a fines del siglo XIX, se pierden durante el castro-gomecismo bajo el

peso de la orientación extremo-represiva y extralegal de los procedimientos policiales. La prioridad otorgada a la seguridad de los intereses del Estado y de sus asociados nuevamente arropaba y limitaba el campo funcional de la seguridad ciudadana, filtrándose en algunas medidas el control hacia el delito común. Sin embargo quedaba suficientemente claro que el retroceso institucional de los servicios policiales entre 1900 y 1936, que desdibujaba la presencia misma de la acción policial sobre la sociedad era, al mismo tiempo, una especie de requisito necesario para hacer poco visibles y silenciosas, no identificables las actividades irregulares de tipo policial diseminadas en casi todos los escenarios de la administración pública.

El estado tiránico había contado con algunos momentos "paréntesis" de legalidad durante el dominio Guzmán-Crespo (1870-1898), pero luego para la etapa Castro-Gómez (1899-1935) (Harwich, 1992) estos momentos de apertura política relativa, aunque no dejaban de ocurrir, eran funcionalmente más limitados en sus capacidades y alcances, apenas se lograron algunas amnistías de presos, la tramitación episódica de algunos reclamos a través de funcionarios y familiares de Castro y Gómez, el cierre y reapertura de la Universidad, etc. Pero sobre todo con la colocación de reconocidas figuras civiles en el mando presidencial provisional o tutelado, reservándose siempre en manos de los tiranos el mando exclusivo militar y en última instancia del poder policial. Tal es el caso de la presidencia provisional del Dr. José Gil Fortoul el año 1913, ante la salida del Gral. Gómez en campaña militar contra la supuesta invasión de Cipriano Castro. La presidencia provisional del Dr. Victorino Márquez Bustillos entre 1914 y 1922, mientras Gómez se mantuvo en Maracay como Comandante en Jefe del Ejército y Presidente Electo. Y, finalmente, entre 1929 y 1931 el Dr. Juan Bautista Pérez como Presidente Constitucional bajo la tutela de Gómez, pero igualmente sin mando militar ni en el poder policial.

A la luz de la perspectiva histórica de largo plazo, el régimen inicial de la "andinocracia" presidido por el polémico Gral. Cipriano Castro aparece cada vez más como una etapa de transición entre las grandes tiranías liberales de fines del siglo XIX venezolano y la gran tiranía "Rehabilitadora" fundada por Gómez entre 1908 y 1935. Multiplicidad de factores hicieron de la tiranía de Castro un régimen incapaz de manejar

adecuadamente la crisis nacional heredada del hundimiento del liberalismo amarillo y agudizada luego de la muerte inesperada de Crespo. Todo hasta tal punto que historiadores como Nikita Harwich Vallenilla (1992) ubican más bien al régimen de Castro como la parte final y decadente del modelo del Liberalismo Amarillo. La política represiva, contradictoria y administrativamente dolosa del Presidente Castro le impidió navegar acertadamente en la profunda crisis económica y fiscal: los precios de los productos de exportación café, cacao y ganado siempre fluctuando desfavorablemente afectaban las finanzas públicas y privadas, la deuda pública externa e interna se había incrementado desmedidamente en 1902 (Harwich, 1992) , la crisis de tesorería no se hacía esperar, llevando al gobierno a presionar excesivamente al sistema bancario privado, Banco de Venezuela y Banco Caracas, para financiar su déficit con amenazas y encarcelamiento a los banqueros. Tales tensiones internas desataron la llamada Revolución Libertadora, curiosa alianza de caudillos regionales, banqueros y compañías extranjeras (New York and Bermúdez, el Cable Francés, el Ferrocarril Alemán, etc.) las cuales pese a su formidable composición no lograron sacar al tirano tachirense del poder. Tampoco el bloqueo y bombardeo anglo-alemán de las costas y puertos venezolanos en 1902, por reclamos de deudas y medición de fuerzas con los EE. UU., no logró desestabilizar suficientemente a Castro, contrariamente a ello, lo invistió de una simbología patriótica que le ayudó a mantenerse como tirano nacionalista en el poder hasta 1908.

Entre 1902 y 1906 el régimen castrista logró cierta estabilidad interna, se acometieron algunas obras públicas y privadas en ritmo y calidad menores, pero en la misma tendencia que el liberalismo amarillo (electricidad, tranvías, puentes, Teatro Nacional, etc.). Pero los posibles avances económicos se vieron limitados por la política monopólica impuesta desde el gobierno donde se favorecen el patrimonio de Castro y sus allegados, en los negocios de las salinas, tabacos y cigarrillos, bebidas alcohólicas, fósforos, vidrio, ganado y derivados, etc. Desde 1906 en adelante el régimen comenzó a desmoronarse ante el manejo dictatorial de las relaciones y negocios internos y el despliegue de un nacionalismo necesario pero incoherente en las relaciones e intereses externos. Para noviembre de 1908 cuando el Gral. Cipriano Castro salió hacia Europa a tratarse sus males, el estado tiránico se encontraba funcionalmente trabado, tanto por la

situación económica caótica, como por la agudización de las tensiones políticas internas y externas. El inevitable fin del caótico régimen del Gral. Castro, dio paso a la continuidad de la estructura tiránica básica, pero con un cambio de actores y socios internos y externos, estableciéndose novedosas asociaciones con potencias emergentes como los Estados Unidos de Norteamérica, iniciando una era de cooperación entre ambos sistemas de intereses, especialmente con organismos como el Federal Bureau of Investigations (FBI, creado en 1908) que apoyó permanentemente con información sobre los movimientos de los exiliados venezolanos.

El régimen gomecista estructuró una maquinaria de mando centralizado que se desarrolló en tres etapas básicas: 1º de 1908 a 1913, de apertura y conciliación interna distractora y de distensión y asociación externa con la potencias. 2º Desde 1914 a 1922, con el desarrollo de la plenitud del régimen tiránico, miles de presos y exiliados, cierre de la Universidad, torturas y muertes de opositores. 3º Una etapa de lenta estabilidad y crisis interna que se prolongó desde 1922 hasta 1935.

Los estudios de William Sullivan demuestran la lógica de beneficio del sistema tiránico gomecista, particularmente desde que el surgimiento de la explotación petrolera cristalizó y apuntaló la maquinaria de poder y enriquecimiento interno y externo. Entre 1912 y 1936 se perforaron en Venezuela 3.117 pozos de explotación y 211 de exploración, produciendo la gran suma de 168.525.387 millones de toneladas de petróleo (Sullivan, 1992, p. 260). Los ingresos fiscales del estado venezolano entre 1908 y 1933, incluyendo los derivados de la actividad minera y petrolera, se elevaron a Bs. 2.837.249.462,oo (Sullivan, 1992), semejante volumen, casi cuatro veces mayor al del período de Castro, fue distribuido de manera muy irregular: En primer lugar al pago y cancelación de la deuda interna y externa logrado en 1930. En segundo lugar al gasto burocrático y represivo consolidador de régimen estipulado en Bs. 759.706.460,oo para el Ministerio de Relaciones Interiores, y por otra parte Bs. 415.462.945,oo para el Ministerio de Guerra y Marina. Mientras que gastos sociales como el de la educación solo recibieron un aporte de Bs. 128.399.363,oo (Sullivan, 1992, pp. 261-263) .

Los grandes beneficiarios del sistema tiránico implantado durante el gomecismo no fueron solamente las compañías extranjeras que habían recuperado la seguridad de sus

inversiones luego del régimen de Cipriano Castro. Los altos funcionarios públicos, desde la presidencia hasta los Jefes Civiles, además del ejercicio irregular de las finanzas públicas, medraron y se enriquecieron del monopolio de los negocios en todas las escalas: tráfico de las concesiones petroleras, monopolios de tierras y ganados, extorsión de presos políticos, monopolio de las industrias del jabón, papel, algodón, lácteos, fósforos, mataderos y frigoríficos. También participación en negocios compartidos con entes privados: importaciones, compañías de navegación, ferrocarriles, textiles, etc. Este sistema de intereses combinados, internos y externos, bajo la seguridad garantizada por una fuerte represión, permitió el enriquecimiento escandaloso del Gral. Gómez y sus familiares, pero no se debe descuidar que un significativo círculo de allegados y amigos que a nivel nacional, según Winfield Burggraaff citado por Sullivan (1992), llegaban a 20.000 personas, de los cuales unos 200 gozaban del estatus de ser "millonarios" (p. 266).

En síntesis, esta maquinaria de poder, bien aceitada y articuladora de beneficios y apoyos mutuos entre los factores sociopolíticamente dominantes, era la razón de ser funcional del Estado configurado como aparato de violencia, por ello no solamente la denominada "policialización" del sistema de relaciones políticas era garantía de un orden de conveniencia, sino que el atraso y corrupción institucional del primitivo sistema policial era parte de la funcionalidad del sistema. A todos estos efectos, el proceso de prefecturización del poder policial que venimos tratando desde 1870, adquirió luego de 1900 y particularmente entre 1908 y 1935, una vigencia pragmática de primer orden, dado que la concentración especial de poder que caracterizaba este modelo, permitía responder a las necesidades propias de una sociedad en proceso de enriquecimiento material de su sector dominante, lo que implicaba un aparato policial contundente y eficiente en la medida de las necesidades de esa minoría dominante, aunque al costo de un bajo nivel de especialización e institucionalización de ese mismo poder policial, todo ello inscrito en una tecnología de poder de contundencia represiva para necesidades clasistas y políticas muy específicas, muy propio de una sociedad desprovista de bases modernas de poder.

### *2.1. Centralización del poder policial-territorial*

El despliegue territorial de las estructuras y funciones encargadas de establecer la seguridad y orden público durante el régimen "andinocrático" siguió el camino ya trazado durante las últimas décadas del siglo XIX, subyacente en las políticas de pacificación y control centralizado del poder fundada por Guzmán Blanco desde 1870 y continuada por Joaquín Crespo desde 1892. En consecuencia, desde la toma del poder por el Gral. Cipriano Castro en 1899 se reafirmó el enfoque estructural del proyecto nacional de dominación centro-costero, con eje principal entre Caracas, Maracay y Valencia. La naturaleza andina de la dirigencia política y militar de la invasión triunfante encabezada por Castro incorporó a los Andes y a los dirigentes andinos de una manera relevante a la vida política nacional. Esos dirigentes andinos, seguidores de Castro y Gómez, se adaptaron al proyecto histórico de dominación central. Desde la batalla de Tocuyito y la ocupación de Valencia en 1899, los jefes militares triunfantes asumen compromisos políticos con los círculos de poder establecidos, lo que les facilitaba llegar a una ocupación de la capital sin necesidad de violencia adicional.

Sobre las bases del poder militar dejado por Joaquín Crespo, Cipriano Castro penetró con su personal de confianza dicha estructura y se adueñó de ella, asumió las unidades de infantería, caballería y artillería, como cuerpos de élite bajo su mando directo y creó la "División Castro" y se emplazó entre Caracas y los valles centrales de la república en un dispositivo de irradiación y control hacia el resto del territorio nacional. Todo ello apoyado en la red de caminos, ferrocarriles y telégrafos preexistentes, y bajo un sistema de lealtades caudillescas y el apoyo inicial de las élites urbanas (comerciantes y banqueros), respaldo que se comenzó a desmoronar rápidamente entre 1901 y 1902, con las crisis de la revolución Libertadora y el bloqueo naval europeo de nuestras costas. Todo ello llevó a concentrar el gasto público en el esfuerzo militar por conservar el poder internamente, y disuadir externamente a los potenciales agresores imperiales. El Decreto de creación de la Academia Militar de Venezuela del 4 de julio de 1903 y la construcción de su sede en el cerro de La Planicie de Caracas, así como la creación de una escuela de Guerra Naval con sede en el vapor "Zamora", y también con la adquisición de un costoso equipo de 5 baterías de defensa naval-costera, con modernos cañones Schneider-Cannet, modelo 1897 de 105 mm (Omaña, 1978, pp. 308-309).

Las innovaciones en materia de transporte a favor del incremento de la capacidad operativa del gobierno sobre el territorio fueron relativamente pocas, el crecimiento de la generación y distribución eléctrica, el tranvía eléctrico, y los primeros automotores tuvieron una incidencia aún incipiente sobre el escenario espacial y el ejercicio del poder político, aunque sí sobre el incremento relativo de la capacidad del poder policial para el control de algunos espacios urbanos.

Pocos meses después de su llegada triunfante a Caracas Cipriano Castro decretó una reorganización provisional del Distrito Federal en el Decreto Orgánico del Distrito Federal el 2 de mayo de 1901,cuyo contenido evidenciaba una continuidad significativa de la legislación establecida desde los tiempos de Guzmán Blanco, particularmente en lo relativo a las funciones encadenadas en el mando policial ejercidas desde el Gobernador del Distrito Federal, los Prefectos, los Inspectores de Policía, los Jefes Civiles de Parroquias y los Comisarios de Policía. Con la misión de velar por la conservación de la tranquilidad y el orden públicos, dentro de los marcos y garantías formales que ya se habían establecido en las décadas anteriores. Ello garantizaría para el resto del siglo XX la continuidad de la tendencia prefecturizante en la política policial del estado venezolano.

Algunas novedades nos trajeron los nuevos "mandones" con el régimen de Cipriano Castro para el proceso de pacificación y control del orden público en la Venezuela de comienzos del siglo XX, en primer lugar la creación de cuerpos especiales de control policial, (para-policiales o Sagradas) tanto en Caracas como en las principales ciudades del país. No se trataba ya de los cuerpos informales y anómicos de los tiempos de los Monagas, sino de estructuras relativamente irregulares pero de carácter permanente, de muy poca visibilidad operativa y paralelas a la policía regular y al ejército. Uniformadas y acuarteladas, equipadas específicamente para acciones rápidas (fusil corto, revolver y peinilla) y uniformadas de manera particular (traje marrón muy claro: Kaki claro, sombrero amplio, correajes y botas), con una organización operativa en grupos cortos y de amplia movilidad silenciosa (escuadras a caballo, sin herraduras y de actividad preferiblemente nocturna o madrugadora). Por su dotación, organización y rutina operativa, se trataba más bien de cuerpos con la misión de prevenir, reprimir y disuadir enérgicamente actividades delictivas, especialmente las relacionadas con cualquier alteración del orden público o de

signo conspirativo. Su despliegue no se limitó a Caracas como sede del poder central (Cuartel en la esquina de Hospital, adyacente norte de la Cárcel Pública de La Rotunda, así como caballerizas distribuidas por la ciudad), sino que alcanzó cierta distribución nacional, con la misma misión que en la capital o como guardias cuasi-personales de los jefes políticos locales y regionales.

Aunque estas "Sagradas", o grupos policiales especiales, tendrían su desarrollo funcional y operativo más amplio en tiempos del Gral. Juan Vicente Gómez, fueron una estructura irregular creada primeramente por Cipriano Castro, compuesta inicialmente en su mayoría por personal "pendenciero" de bajos fondos sociales, reclutados preferiblemente en la ciudad andina de Capacho (ciudad natal de Cipriano Castro), de modales fronterizos muy rudimentarios y extraños a los de las ciudades a donde fueron trasladados, lo que les dotaba una extrañeza clánica solidaria, entre ellos y para con el régimen tachirense. El nombre de "Sagrada" otorgado a estos cuerpos irregulares nada tenía que ver con los cuerpos oficiales de similar denominación de tiempos republicanos anteriores; más valía la denominación popular de "Chacháros" o "Chácaros", identificación andina para distinguir las bandas de Váquiros, especie de jabalíes silvestres o cochinos de monte muy agresivos, marrones claros de color y que solían atacar en manadas. Dados los 35 años que duró la tiranía Castro-Gómez, actuaron en todo el país dos o tres generaciones de "Chácharos", cuyos cuerpos irregulares dejaron de operar entre diciembre de 1935 y enero de 1936, cuando fueron disueltos con el mismo silencio en el que habían sido creados. Aunque se conoce, informalmente, que muchos de sus miembros que no pasaron a vida subterránea para ocultar sus crímenes fueron, posteriormente y dada su experiencia y vocación represivas, adscritos a funciones policiales formales, en algunas unidades del ejército, la policía o, más tarde, al ser creada la Guardia Nacional.

En segundo lugar, también observamos que en algunas de las principales ciudades, incluyendo la capital nacional, se invirtió en la construcción de nuevas sedes para los cuarteles generales de los servicios de policía, normalmente aprovechando estructuras preexistentes adecuándolas, además de la función policial, a algunas otras funciones conexas, como lo fue en el caso de Caracas, donde se decretó el 18 de enero de 1905, la construcción del Palacio de Justicia, sobre el terreno que en la esquina de Las Monjas

ocupaba entonces el Concejo Municipal y la Policía del Distrito Federal (terreno que desde tiempos coloniales había sido propiedad del seminario de Santa Rosa y luego de la Real y pontificia Universidad de Caracas), obras que fueron encargadas al arquitecto Alejandro Chataing, dotándola de un presupuesto de Bs. 500.000,oo En realidad esta obra fue una intervención remodeladora del viejo edificio universitario, cuya construcción inicial databa del siglo XVII, adaptándolo a funciones burocráticas de justicia, gestión municipal y adyacentemente policial (conocido como El Rastrillo), perjudicándose el diseño original del valioso edificio, incluyendo el tapiado de la fachada de la vieja Capilla Universitaria (sede de la firma del Acta de Independencia venezolana), con una nueva fachada neoclásica de pesado estilo, que aún permanece dándole uniformidad al frente del edificio del actual Concejo Municipal de Caracas. De la misma manera se decreta, en 1908 la construcción de un edificio común para Casa Municipal y cuartel de Policía en la ciudad de Barquisimeto, asignándosele una cantidad relativamente pequeña de Bs. 40.000,oo lo que hace presumir que también se trataba de la adaptación por remodelación de un edificio anterior.

El régimen gomecista propiamente dicho se fue decantando progresivamente desde una dictadura provisional hacia una tiranía desde 1909 en adelante, una vez derrocado Castro y, con ello, superada la situación de estancamiento y conflictos internos y externos. En contraste, el gobierno del Gral. Juan Vicente Gómez durante sus primeros 25 años invirtió en obras, a través del Ministerio de Obras Públicas Bs. 583.947.426,oo (Silluvan, 1983, pp. 260-261) la mayor parte de los cuales fueron destinados a obras favorables al control político territorial nacional (militar-policial-infraestructural), aeropuertos, puentes, carreteras, dique astillero, cuarteles y un levantamiento topográfico del territorio venezolano. La expansión de las carreteras venezolanas se acompañó inevitablemente del auge petrolero y del tránsito automotor, permitiendo ello la cobertura del territorio con un mayor alcance y velocidad que los medios anteriores, tanto por entes públicos como privados. Según Schael (1967) en 1925 ya se comercializaban en Venezuela 37 marcas de automóviles, incorporándose su uso a las funciones policiales y militares (p. 177). Aunque la aviación tuvo un desarrollo más tardío, realizándose el primer vuelo de exhibición en Caracas, en un sobrevuelo de la capital el 29 de septiembre de 1912, desde el hipódromo de El Paraíso, la aviación militar se iniciaría posteriormente con la creación de la Escuela de

Aviación Militar en Maracay el 10 de diciembre de 1920 con una flotilla de aviones Caudron franceses y posteriormente con equipos y asesoría de alemanes, italianos y de los mismos franceses. Mientras que la aviación civil operada inicialmente en 1929 por la línea Compagnie Générale Aéropostale de origen francés, pasó a manos del gobierno venezolano a efectos de atender las comunicaciones aéreas nacionales en 1934, denominándose Línea Aeropostal Venezolana, siendo los principales aeropuertos nacionales el de Maracay y de Maracaibo.

Entre la reforma militar aplicada entre 1910 y 1913, coordinada por el Presidente Provisional Victorino Márquez Bustillos y la posterior misión militar venezolana encabezada por el Gral. López Contreras para adquirir armamento moderno para el ejército en Inglaterra, Bélgica y Francia, entre 1920 y 1921 (Ziems, 1979, pp. 194-195), se inició un progresivo proceso de adaptación de los sistemas de armas y apoyo a los vehículos automotores (artillería, ametralladoras, transporte, logística, comunicaciones, sanidad y algunos rústicos blindados elaborados en diques de Puerto Cabello) desplazando paulatinamente los medios de tracción de sangre (mulas, caballos, carretas, etc.). Observándose que en las funciones policiales esta transición al automóvil fue un poco más lenta y tardía, limitándose especialmente a servicios de policía política y escolta de personalidades de alto nivel.

En los avances en la cobertura y control del territorio nacional observables bajo el régimen del Gral. Gómez se constataba la aparición de un nuevo, aunque incipiente, reto de control espacial y demográfico por parte de un poder policial que se había quedado estancado en las realidades del siglo XIX; fenómeno que lo encontramos en la modificación de los patrones de ocupación espacial de las principales ciudades, especialmente Caracas, como resultante directa de la dinamización económica y de su inevitable consecuencia de la migración rural en busca de mejores condiciones de vida hacia los centros urbanos más activos: Caracas, Maracaibo, Barquisimeto, Valencia, etc. Se trataba de una diferenciación territorial urbana y suburbana, con sectores que tienden a un mejoramiento progresivo y otras zonas de ocupación socialmente precaria. Ya desde fines del siglo XIX y comienzos del XX Caracas había emprendido un "ensanche" hacia el sur: casas y mansiones acomodadas aparecen en la Urbanización El Paraíso, propiedad de grandes políticos como

Villa Zoila del presidente Castro o de grandes empresarios como la de la familia Boulton. La construcción del Hipódromo Nacional en 1908 define la zona entre una condición recreativa y de ocupación exclusiva. Luego de 1920 algunas de las principales familias caraqueñas aun ocupaban, además de El Paraíso algunas casonas sobrevivientes en el centro, pero con la dinámica animada por el petróleo el parcelamiento y compra de tierras se trasladó hacia el este apuntando en dirección a los viejos pueblos periféricos: Sabana Grande, El Recreo, Chacao, Los Dos Caminos, etc. siendo la Urbanización Los Chorros una de las más significativas.

Pero simultáneamente buena parte del crecimiento poblacional caraqueño, ya fuese por incremento interno o migraciones desde el medio rural, comenzó a desplazarse en dirección a núcleos deprimidos hacia el sureste, como San Agustín del Sur (La Charneca) o hacia el oeste en dirección de Catia; creando focos de alto potencial problemático para las funciones policiales, dado lo imbricado del terreno y la cantidad de gentes. El profesor Marrero (1964) calculaba el crecimiento demográfico caraqueño desde 92.000 habitantes en 1920, hasta los 135.000 habitantes en 1926. En esta dinámica los viejos barrios pobres caraqueños: San Juan, El Silencio, Caño Amarillo, Paguita, Monte Piedad, todos relativamente céntricos, se complementaban con el nuevo eje relativamente periféricos (Catia y San Agustín), ambos sectores eran receptores de población rural, emplazando construcciones informales en quebradas y puentes, pero también en casas de modesta construcción definidas como barrios obreros. No obstante a la aparición de estas tendencias, aún la ciudad de los años de 1920 y 1930 se mantuvo bajo una heterogeneidad funcional socioterritorialmente no muy diferenciada, con un patrón dinámico Norte-Sur predominante y un patrón de flujos urbanos Centro-Este pero incipiente. La penetrabilidad y control de esos nuevos territorios urbanos representaban una amenaza relativamente lejana, por lo que los mecanismos políticos y policiales para asumir tales espacios se mantuvieron dentro de las prácticas tradicionales del siglo XIX. Este descuido de la planificación urbana temprana, especialmente en Caracas, no era extraño a la condición "extraña" o no caraqueña (especialmente andina) de los principales dirigentes políticos y funcionarios policiales, dueños de una sensibilidad de "ocupantes" de la capital, para quienes la forasteridad y la ubicación de la "corte" gomecista en Maracay hasta 1935 les impidió visualizar a Caracas

en una dimensión adecuada, como eje tradicional del proyecto nacional centro-costero venezolano.

En materia de cobertura territorial de la autoridad político-policial, observamos la presencia de una continuidad básica de las estructuras originadas en el desarrollo del periodo del Guzmanato, por lo menos en lo relativo a las funciones formales de los organismos policiales de tipo tradicional (excluyendo de ello las estructuras informales –sagradas- ya referidas con anterioridad), conservándose el esquema de verticalidad que desciende desde las respectivas gobernaciones y prefecturas, hacia las estructuras municipales y locales con sus respectivos jefes civiles, inspectores y comisarios de policía. A diferencia de Caracas, en algunos casos excepcionales, como territorios fronterizos muy lejanos y de difícil acceso, las Comisarías adquieren un papel y autoridad representativa del Estado Nacional y de los gobernadores correspondientes, incluso denominándose Comisarías Nacionales, como el caso de las Comisarías Amacuro (en el Territorio Delta Amacuro) y El Dorado (en el Estado Bolívar), creadas el 3 de enero 1911 por Decreto del Ejecutivo Federal. Dichas Comisarías, creadas con el propósito de hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República y velar por el orden público y las garantías ciudadanas en sus jurisdicciones, quedaron compuestas por:

Comisarios.

Inspectores.

Ayudantes.

### *2.2. Comisarías Nacionales*

El 9 de enero el Ejecutivo reglamentó las funciones de las Comisarías nacionales. A los Comisarios correspondía: ejercer autoridad superior en la frontera y mantener el orden y la tranquilidad públicos en el territorio de su jurisdicción; velar por la integridad nacional en el territorio de su jurisdicción; adquirir y transmitir datos al Ejecutivo Federal sobre el desarrollo agrícola e industrial de su territorio; no permitir la explotación de minas sino en conformidad estricta con las disposiciones de la ley sobre la materia; consolidar y conservar

los poblados existentes en los territorios de las Comisarías y procurar, por todos los medios, la atracción a la vida civilizada de las poblaciones nómadas de su territorio; dictar las medidas para la conservación de bosques; formar censos de la población que se encontraba en los caseríos y sitios de su gobierno; nombrar los inspectores y números de policía de cada puesto, y los prácticos y motoristas destinados al servicio de lanchas de la Comisaría. Cuando hubiese un indígena capaz de desempeñar el cargo de número y aún de Inspector de policía, debía ser preferido para el nombramiento respectivo.

Los inspectores de policía debían cuidar del orden y la tranquilidad públicos, proteger las garantías ciudadanas y cuidar de la comodidad, aseo y salubridad de la Inspectoría. Los ayudantes debían obedecer, puntual y eficazmente, las órdenes del Comisario respectivo, siempre que no violaran la Constitución y las leyes.

Esta "tradición" de crear Comisarias Nacionales era herencia del siglo XIX, producto de la necesidad de poblar y defender las zonas fronterizas del Esequibo, pues el abandono y despoblación de la región había facilitado la invasión de colonos ingleses de la Guayana Británica al territorio venezolano. Al respecto abrimos un inciso:

Desde la época de independencia Venezuela habcía tenido conflictos con Gran Bretaña debido a los límites con la Guayana Británica —desde 1814 Gran Bretaña quedó en posesión del Esequibo, que antes de esa fecha estaba ocupado por los holandeses, y poco a poco comenzó a incursionar dentro de las fronteras venezolanas—. En 1845 se detuvieron las discusiones debido a la muerte del Dr. Alejandro Fortique, diplomático venezolano que estaba encargado del asunto. En 1850 Venezuela y Gran Bretaña firmaron un acuerdo en el que se comprometían a no ocupar el territorio disputado, pero los ingleses, violando lo pactado, continuaron avanzando dentro del territorio venezolano y parte de la geografía venezolana fue acrecentando los mapas de la Guayana Británica[124] "…sin otra forma que la de la fuerza" (República de Venezuela, sf, p. 2). En 1876 se reiniciaron las discusiones

[124] A partir de 1865 las alteraciones en los mapas de la Guayana Británica fueron hechos por el mismo Gobierno británico.

cuando una delegación presidida por el Dr. José María Rojas viajó a Londres para promover nuevamente la cuestión limítrofe, pero no se llegó a ningún acuerdo.

La década de los 80 del siglo XIX fue testigo de numerosos conflictos provocados por la delimitación de fronteras, contándose entre ellos el de 1884 cuando los ingleses se adjudicaron la Boca del Orinoco, zona rica en recursos naturales. En junio de 1886 los británicos propusieron al Gobierno venezolano establecer los límites definitivos para salir, de una vez por todas, del problema pero propusieron unos límites tan irrisorios que el Gobierno venezolano no aceptó. En 1887 los británicos continuaron otorgando concesiones en territorio venezolano y se fueron apropiando de más territorio que trazaban con maestría en sus mapas. El 12 de mayo de 1887 el Congreso venezolano denunció la violación de la Doctrina Monroe[125] por una de las más poderosas naciones del antiguo mundo, pero los norteamericanos no tomaron cartas en el asunto pues no le veían el beneficio a intervenir en el conflicto británico-venezolano ya que las tierras disputadas no acrecentarían el territorio de los Estados Unidos o su economía. Ante el hermetismo de los norteamericanos el Gobierno venezolano envió una comisión a la región disputada para ver el estado en que se encontraba. La Comisión consiguió que los ingleses habían nombrado "Comisarios rurales" que cuidaban la región y se rehusaban a retirarlos. Como consecuencia Venezuela rompió relaciones con Gran Bretaña el 20 de febrero de 1887.

En 1888 los británicos se adjudicaron un vasto territorio del Esequibo venezolano. Ante el insolente avance de los británicos, a principios del año 1889 el Gobierno de Rojas Paul ordenó al cónsul venezolano en Washington, Sr. Mijares, que solicitara

[125] El 2 de diciembre de 1823 el Presidente de los Estados Unidos, James Monroe, en su mensaje anual afirmó que si algún Estado Europeo pretendía extender su dominio en el continente americano sería visto como un enemigo de la paz. Estados Unidos sería el cancerbero no del inframundo sino de América ante la injerencia europea. Si bien es cierto que para 1823 Estados Unidos no contaba con la fuerza suficiente para llevar adelante la Doctrina Monroe no menos cierto es que ella "Era tan sólo el comienzo que presagiaba la intención de los futuros gobernantes estadounidenses de convertir a América latina y el Caribe en el traspatio de sus intereses materiales monopólicos" (Adolfo Mejía González, *la utopía no ha muerto*, p. 52.) Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XIX —una vez finalizada la Guerra Civil norteamericana en 1865— dejó de ser un país rural para ser un país urbano. Su industria creció, se convirtió en una potencia mundial y comenzó a contar con el poder necesario para propagar y aplicar la Doctrina Monroe que puede resumirse así: *América para los americanos…* o para los norteamericanos.

"…oficialmente la protección de los Estados Unidos en el caso que la disputa con Inglaterra desencadenara en una guerra…" (Hernandez, 2005, P. 284). El cónsul lo hizo y advirtió al gobierno norteamericano que de no darles ayuda la buscarían en Francia. Eso no convenía a los norteamericanos, pero aun así continuaron su hermetismo. En 1889 los británicos continuaron avanzando dentro de las fronteras venezolanas y cual conquistadores enarbolaban su bandera en los lugares penetrados.

El 31 de marzo de 1890 habiendo llegado a conocimiento del Gobierno Nacional que el Gobernador de Demerara en compañía de algunos agentes civiles y agentes de policía había emprendido una excursión sobre el terreno disputado por Venezuela con los ingleses en la Guayana, nombró una Comisión Política y Administrativa, acompañada de un Cuerpo de Policía, con instrucciones privadas del Ejecutivo para defender el territorio venezolano que los ingleses intentaba usurpar. Así lo informó el Ministro de Relaciones Interiores, S. Casañas, al Gobernador del Territorio Federal Yuruary a quien, además, le pidió defender con enérgica dignidad los derechos de Venezuela en el terreno confiado a su mando y evitara que autoridades inglesas ejercieran actos de jurisdicción en la República.

Desalentador era el panorama dibujado por el Jefe de la Comisión, Sr. Rafael F. Seijas, en el informe que resultó de sus observaciones. Seijas comunicó al Gobierno que los colonos británicos de Demerarara[126] habían invadido gran parte del Esequibo venezolano pues en la medida en que descubrieron oro no titubearon en posesionarse del terreno —fijaban postes o marcas tal como lo hacían los conquistadores—, fomentar la inmigración y rectificar mapas. Habían abierto caminos, navegaban libremente por los ríos venezolanos y hasta se habían hecho amigos de los indígenas de la región,[127] nativos que los ayudaban a descubrir los yacimientos de oro. En el territorio usurpado habían establecido sus estaciones policiales, militares y navales y sus autoridades civiles —que otorgaban

[126] Zona donde se encontraba y encuentra Georgetown.
[127] Los ingleses una vez al año les hacían regalos a los indígenas para mantenerlos contentos. Además, los exoneraban de impuestos y la policía los acompañaba a la hora de vender sus productos en el mercado para "…impedir que se les maltrate, se les robe, ó se les engañe." (República de Venezuela, *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela impresa por orden del Dr. Raimundo…* p. 15).

concesiones de tierras, bosques y minas— y de policía. Las estaciones de policía inglesa para 1890 eran las siguientes: una en la margen izquierda del Amacuro, una en la Boa del río Barima, una en el paso de Mora, una en Malbone, una en la boca del río Manicuren, una en la boca del río Guaima, y cuatro más en otros puntos claves. No había tropas en la Colonia, sino un Cuerpo de voluntarios que residía en la capital. Así que la fuerza con la que contaban era sólo policial. Rafael Seijas recomendó algunas medidas inmediatas para contener la usurpación del Esequibo; entre ellas se contaban: establecer una Prefectura en el Cuyuní y Esequibo y otra que se denominaría de Amacuro y Barima, construir ranchos al lado mismo de los ingleses y tener campos volantes vigilando y rechazando o alejando a los intrusos.

Aunque el Territorio Federal Cuyuní [128] contaba con un Cuerpo de Policía compuesto por un Jefe (con sueldo anual de 2400 bs.) dos Oficiales (con sueldo anual de 1.680 bs cada uno), y treinta policías (con sueldo anual de 1.440 bs cada uno) acuartelados en El Callao y Guasipati[129], éste no tenía la fuerza suficiente para frenar las pretensiones inglesas; necesario era, entonces, crear nuevos cuerpos y reorganizar la zona. El 13 de mayo de 1890 el Presidente de la República, Andueza Palacio, con el apoyo del Consejo Federal, dispuso la creación "…en el Territorio Federal Yuruary, en el punto más inmediato á la desembocadura del Cuyuní, en el Esequibo, una jurisdicción donde se construirán rancherías para atraer el mayor número de indígenas posible, la cual tendrá un Prefecto que ejerza la autoridad civil y un cuerpo de policía sometido á aquel, con su respectivo jefe, y se denominará 'Distrito Esequibo-Cuyuní'" (República de Venezuela, sf, p.21) Lo mismo se resolvió en el Territorio Federal Delta, entre la Punta Barima y el río Pomarón.

[128] Creado por Decreto Ejecutivo del 3 de septiembre de 1881, como parte de los esfuerzos del Gobierno venezolano por frenar la invasión inglesa a territorio venezolano.

[129] El 15 de julio de 1890 el nuevo Código Orgánico del *Territorio Federal Yuruary* introdujo cambios en la organización del Cuerpo de Policía; en adelante estaría compuesto por un Primer Jefe y un Segundo Jefe (ambos con sueldo anual de 2.400 bs), cuatro Oficiales (con sueldo anual de 1.680 bs cada uno) y cuarenta agentes (con un sueldo anual de 1.440 bs cada uno). El Gobernador nombraría a los Jefes y Oficiales. El Cuerpo se dividiría en dos Secciones: una de Policía Urbana, destinada al servicio de las poblaciones, y otra de Policía Rural destinada al resguardo de los campos, caminos públicos y centros mineros.

Al año siguiente, el 18 septiembre, el Ministro de Relaciones Interiores, Sebastián Casañas, por órdenes del Presidente decretó la creación de una junta colonizadora de la zona cercana a las confluencias de los ríos Yuruaní y Cuyuní, pero a sabiendas que dicha empresa requería seguridad determinó, además, que se acantonara allí un Cuerpo de policía bajo las órdenes de un Comisario Nacional para *favorecer los intereses de los ciudadanos establecidos en aquellos lugares*. El Comisario Nacional sería la autoridad superior del sitio a colonizar y dependería, directamente, del Ejecutivo Federal. El Distrito Esequibo-Cuyuní pasó a denominarse Comisaría Nacional del Cuyuní. El Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos de Norteamérica en Venezuela, mostró empatía con los venezolanos en su "misión pobladora y de reconquista", y reprendió a unos ciudadanos norteamericanos que andaban vendiendo un mapa de la América del Sur en donde estaban mal fijados los límites de Venezuela con la Guayana Británica.

La empatía no era suficiente. El Gobierno venezolano creía fundamental la explicita y abierta intervención norteamericana que no llegaba. En 1893 la legación venezolana en Washington insistió con más ahínco en que el Gobierno norteamericano los ayudara. El Gobierno venezolano decidió que la estrategia a seguir era utilizar la prensa norteamericana para sensibilizar la opinión de los ciudadanos de ese país y demostrar, con pruebas contundentes, que Venezuela tenía la razón en los reclamos que hacía a la Guayana británica. Los venezolanos tenían a favor que "…los intereses económicos de la gran nación del norte comenzaron a presionar en la administración para que su país asumiera sin vacilación el rol de potencia hegemónica del continente." (Hernandez, 2005, p. 307). Poco a poco los ciudadanos norteamericanos y su Gobierno se fueron metiendo de lleno en el asunto.

Mientras, en Venezuela, el gobierno trataba de fortalecer la frontera reorganizando las zonas aledañas y nombrando nuevas autoridades político administrativas. En marzo de 1894 la Comisaría Nacional del Cuyuní estableció su asiento en "El Dorado" (para desplazar a las autoridades policiales británicas establecidas allí) y el gobierno nombró Comisario a Domingo Antonio Sifontes. El 28 de mayo, por recomendaciones del Comisario, el gobierno creó la Subcomisaría de Chicanang (situada en la margen izquierda del Cuyuní, por debajo de la desembocadura del río Chicanang) y el 19 de noviembre

ordenó el establecimiento de una Subcomisaría con el nombre de Paraná, dependiente de la Comisaría Nacional del Cuyuní, destinada a servir de auxilio próximo a la Subcomisaría del Acaribicí y de intermedio entre ésta y la de Botanamo. Todas las Subcomisarías tenían empleados policiales cuya función era conservar el orden y seguridad públicos y mantener a raya la invasión inglesa.

En 1895 el Gobierno venezolano invocó nuevamente la "Doctrina Monroe" para que los norteamericanos exigieran a los británicos someterse a su arbitraje en cuanto a los límites entre Venezuela y la Guayan Británica. "El caso dio la oportunidad a Estados Unidos para entrenar sus músculos en tiempos de una creciente confianza y aún de una cierta belicosidad…" (Kelly y Romero, 2005, p. 25). En julio de 1895 el Presidente de Estados Unidos, Grover Cleveland, pidió a su embajador en Londres que exigiera al Reino Unido aceptar el arbitraje. En su mensaje anual ante el Congreso el Presidente Cleveland, manifestó lo siguiente:

> *La política tradicional y establecida del gobierno de los Estados Unidos se opone firmemente a que ninguna potencia europea aumente por la fuerza sus posesiones territoriales en este continente (...) en consecuencia los Estados Unidos están obligados a protestar contra el ensanche del área de la Guayana Inglesa con detrimento de los derechos y contra la voluntad de Venezuela; que, teniendo en cuenta la disparidad de fuerzas entre la Gran Bretaña y Venezuela, esa disputa territorial sólo puede decidirse razonablemente por medio de un arbitraje imparcial y amistoso (...) Se solicitaba del gobierno británico una respuesta definitiva a la pregunta de si sometería o no la controversia territorial entre la Gran Bretaña y Venezuela, en toda su extensión, a un arbitraje imparcial. La respuesta del gobierno británico no se ha recibido aún; pero se espera de un momento a otro, y entonces se le dará probablemente al congreso nueva cuenta del asunto. (Cleveland, 1895, p. 3)*

Gran Bretaña al principio se mostró renuente a someterse al arbitraje pues consideró que la Doctrina Monroe era una tontería y que Estados Unidos nada tenía que hacer en un conflicto fronterizo surgido entre otros Estados, pero al ver que el 1º de enero de 1896 el gobierno norteamericano —con la aprobación del Congreso— designó una comisión

"…para investigar e informar sobre la verdadera Línea Divisoria entre la República de Venezuela y la Guayana Británica…"[130], dio su brazo a torcer pues sabía que llevaba las de perder si se echaba de enemigos a los norteamericanos con su creciente fuerza y poderío.

En febrero de 1896 los británicos aceptaron el arbitraje y comenzaron las negociaciones entre el Gobierno británico y el norteamericano sin la participación venezolana. Ese mismo mes el gobierno venezolano mandó a establecer una Subcomisaría en el sitio denominado "Salto del Negro", sobre la margen izquierda del Cuyuní, pues la Subcomisaría denominada "Paraná" mandada a establecer en noviembre de 1894 aún no se había establecido, y luego de exploraciones hechas en el territorio, "Salto del Negro" había resultado más conveniente para ese cometido. En 1896 la Comisaría Nacional del Cuyuní y sus respectivas Subcomisarías contaban con un servicio de gendarmes organizados, que alcanzaba a dos Compañías y un tercio, formadas de acuerdo con la legislación militar vigente, para prestar el servicio de policía especial en la región. El 14 abril de ese año se creó la plaza de Inspector de la Policía del Cuyuní y sus afluentes, con un sueldo mensual de 800 bs[131], para ser el Jefe inmediato de las Compañías mencionadas. El Inspector se encargaría de instruir, unificar y disciplinar (militarmente) a las distintas Compañías, además de cuidar de su decente equipo y manutención, siempre bajo las órdenes del Comisario General y según las instrucciones dictadas por el Ministerio de Relaciones Interiores. También debía firmar las proposiciones que hiciera el Comisario sobre nombramientos de empleados y la cuenta que éste debía remitir cada quince días al citado Ministerio. Para el desempeño del nuevo empleo se nombró al General Antonio Zerpa a fin de que procediera, en la brevedad posible, a tomar el mando de la gendarmería.

Mientras Venezuela se concentraba en resolver lo referente al poblamiento, seguridad y orden público del territorio fronterizo, lo gringos e ingleses continuaban la discusión sobre la propiedad del mismo. César Zumeta —político, escritor y periodista

[130] Severo Mallet y otros, *La Guayana Esequiba: los testimonios cartográficos de los geógrafos: informes de los comisionados Severo Mallet Prevost, Justin Winsor y George Lincoln Burr*, p. 15.
[131] El sueldo le sería pagado en la Agencia del Banco de Venezuela en Ciudad Bolívar

venezolano— consideró que esas negociaciones así llevadas eran una locura; el 8 de agosto de 1896 escribió para el diario "El Tiempo" que el convenio arbitral sobre los límites de Venezuela con la Guayana Británica discutidos por el Secretario de Estado Norteamericano —Mr. Olney— y el Primer Ministro y Secretario de Relaciones Exteriores británico —Lord Salisbury—, era un potencial peligro para los verdaderos intereses venezolanos. El 23 de noviembre Zumeta agregó: "'La doctrina Monroe (…) será por la fuerza de las cosas (…) una política paternal, protectora y peligrosa para nuestra soberanía.'" (Irwin y Micet, 2008, p. 154). La opinión de Zumeta no era aislada; era compartida por muchos intelectuales latinoamericanos que veían con preocupación y recelo la política exterior norteamericana reglada por la Doctrina Monroe con la que los gringos pretendían hacer reglar a su antojo a la América Latina.[132]

El 2 de febrero de 1897 se firmó en Washington el Tratado de Arbitraje entre Estados Unidos y el Reino Unido para determinar la línea divisoria entre Venezuela y la Guayana Británica, delimitación que harían cinco jueces: dos por Venezuela —elegidos por los norteamericanos de entre sus juristas pues consideraban incompetentes a los juristas venezolanos—, dos por Gran Bretaña y uno neutro, de Rusia. Venezuela aceptó el Tratado en abril de ese mismo año, pero no fue sino hasta 1898 que se restablecieron las relaciones

[132] Además de la Doctrina Monroe los norteamericanos tenían —y tienen— una filosofía nacional mentada "Destino Manifiesto" íntimamente ligada al expansionismo territorial. Según esta filosofía el cielo los eligió para ser una Nación superior y les dio el derecho de poseer todo el continente americano para llevar la verdadera libertad y democracia hasta los últimos confines del mismo. En 1868 el Presidente Johnson dijo en su mensaje anual: "'Una política nacional comprensiva parece sancionar la adquisición e incorporación a nuestra Unión Federal de varias comunidades adyacentes, continentales e insulares, con tanta rapidez como sea compatible con el empleo de medios pacíficos y legales, sin violación de la justicia, la fe o el honor de los Estados Unidos. La posesión o el control extranjero de esas comunidades ha perjudicado el crecimiento y ha menoscabado esta nación. La revolución crónica o la anarquía en estos países, son igualmente perjudiciales para nosotros. Cada uno de ellos, incorporado a los Estados Unidos, será una nueva fuente de fuerza y de poder'." (Francisco Morales Padrón, *Historia de unas relaciones difíciles (EEUU-América española)*, p. 110). Es que basados en el Destino Manifiesto los norteamericanos despojaron a los mexicanos de más de la mitad de su territorio (1845-1853), azuzaron la Guerra entre Estados Unidos, España y Cuba (1898) que arrojó como resultado la conversión de Cuba en un Protectorado norteamericano (gracias a la Enmienda Platt), se anexaron Puerto Rico (1898) y se apoderaron de las Filipinas, Guam y Hawai. El expansionismo de la última década del siglo XIX se explica, además, porque el consumo interno de los Estados Unidos no absorbía la producción agrícola-industrial —aunque la población norteamericana había crecido— lo que obligaba a encontrar nuevos mercados extranjeros donde colocarlos.

diplomáticas entre Venezuela y Gran Bretaña. Los abogados venezolanos presentaron su alegato el 16 de marzo de 1898 en el que expresaban, entre otras cosas, que el no uso de la región no significaba abandono de la misma. El 16 de agosto los abogados británicos presentaron su contra-alegato. El 3 de octubre de 1899 los jueces dieron el veredicto a favor de Gran Bretaña a la que le otorgaron 159.500 km² del Esequibo venezolano. La balanza de la justicia se inclinó a favor del más poderoso.

Ante la desfavorable situación, el gobierno venezolano tomó medidas para asegurar el territorio que no le habían quitado. Para noviembre de 1899 la Comisaría Nacional del Cuyuní contaba con un Comisario, un Oficial (con sueldo mensual de 240 bs.) y cuatro rondas de policía (a 150 bs mensuales cada uno). La Estación Acaribicí, lo mismo que Chicanang, contaba con un Oficial (con sueldo mensual de 200 bs) y cuatro rondas de policía (a 150 bs mensuales cada uno). La Comisaría Nacional del Amacuro contaba, para el mes de diciembre, con un Cuerpo de policía compuesto por un Oficial Jefe de Policía (con sueldo mensual de 240 bs) y diez rondas de policía (a 150 bs mensuales cada uno). Las estaciones Cangrejo y Guano contaban, cada una, con un Oficial de Policía y cinco rondas de policía.

Es esta "tradición" de establecimiento de Comisarías Nacionales, a la que nos referíamos, y acá cerramos el inciso.

En cuanto a las distintas Leyes Orgánicas del Distrito Federal, en materia de organización del gobierno civil y político, y de sus funciones policiales, también se notan muy leves cambios en la tendencia ya señalada hacia la prefecturización de las funciones policiales heredada de los tiempos de Guzmán Blanco. Ello es válido tanto para la Ley del 25 de junio de 1910, como para la del 30 de junio de 1915, e igualmente para la ley 31 de mayo de 1927 [133] El Gobernador del Distrito Federal, por órgano de los prefectos respectivos (bajo su libre elección y remoción), dirigía los cuerpos de policía a los que

[133] *Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de mayo de 1927, dictada por el congreso de los EE. UU. de Venezuela*, ejecútese del Presidente Gral. Juan V. Gómez, refrendado Pedro M. Arcaya Ministro Relaciones Interiores.

coordinaba a través de su Secretario de Gobierno, mientras que los Prefectos del Departamento Libertador (Caracas: parroquias urbanas y foráneas) y del Departamento Vargas (La Guaira, Maiquetía, Caraballeda, Naiguatá, Caruao y Carayaca), además de contar con su respectiva secretaría local, coordinaban el despliegue de los comisarios de policía bajo la supervisión de los Jefes Civiles de cada Parroquia. No obstante, a partir del Capítulo III, artículos 16 al 18 de la referida Ley, se observa el establecimiento de una especie de dualidad de mando policial, equiparándose la autoridad y funciones de los Jefes de Policía e Inspectores de Policía, como una estructura paralela a la de los Jefes Civiles y sus comisarios, en lo que notamos una tendencia a separar y adscribir a la policía propiamente dicha, directamente al Gobernador y al Prefecto respectivo.

En suma, son relativamente pocas las novedades y diferenciaciones que se pueden observar en el desarrollo histórico de las estructuras y funciones policiales durante el régimen gomecista, lo que perece contrastar con la intensidad de su tendencia represiva, fenómeno que podemos atribuir posiblemente al ejercicio combinado del poder policial prefecturizado y del parapolicial especial (sagradas) de muchas de las funciones preventivas y represivas, tanto en lo relativo al orden público y delitos comunes, como en las actividades de índole política no admitidas por la estructura tiránica predominante. Sintetizando, luego de 1909 tiende a consolidarse la estructura preventiva-represiva representada en el ejercicio prefecturizado de las funciones policiales, canalizado hacia la comunidad a través de las Jefaturas Civiles que actuaban en una especie de micro-tiranías locales, en paralelo con estructuras especiales parapoliciales de las gobernaciones de Estados (sagradas) con tácticas disuasivas/represivas informales (Chácharos, agentes, espías, etc.) extraoficialmente funcionales pero efectivamente operativas al servicio del poder tiránico y de los intereses sociales dominantes y establecidos.

### *2.3. La cárcel para castigar*

Aunque la seguridad de las inversiones no estaba completamente garantizada por la paz urbana relativa que se observaba en Caracas. Por su parte, las líneas telegráficas, ferrocarriles, caminos, agricultura, minas y ganadería, etc. sí requerían, por su parte, de una

acción oficial de un radio más amplio en el que estarían garantizados dichos intereses, por la acción política de Guzmán Blanco sobre los caudillos regionales aliados y por la acción del ejército, la milicia y las policías da cada región. La delincuencia común rural y sus modalidades políticas en tiempos de turbulencia social eran un mal endémico en la Venezuela del siglo XIX. Se trata del fenómeno del bandolerismo rural, duro reto histórico para el poder policial.

Basta con estudiar la historia republicana desde el descalabro de 1812 para observar el surgimiento del bandolerismo como una práctica generalizada, del que se nutrieron tanto los ejércitos patriota como realista, convirtiéndose luego de la independencia en un verdadero problema de seguridad del Estado, al que se tuvo que combatir, además de con medidas policiales precarias, con la milicia y el ejército regular. Tal fue el caso tristemente célebre del bandolero-guerrillero José Dionisio Cisneros, que con su banda criminal adornada de matices realistas tardíos puso en jaque la autoridad del nuevo gobierno entre 1821 y 1831(Berrueta y Arismendi, 2011). Landaeta (1967) hizo una relación descriptiva de la tradición de fechorías del bandidaje en tiempos republicanos, reseñando desde: Nicolás Chepeguire (a) Guarda Humos, el Bandido Perales, J. Dionisio Cisneros, Los Guaiparos del Alto Llano, Juan Celestino Beomon (a) Centeno, Los Ladrones de Valencia (Fermín Montero), Los Ladrones de Caracas (Julián Díaz), Trinidad González (a) Mataguaro, Los Encarbonados de Ortiz (Francisco Lara) y Juan Rodríguez (a) Ovejón (pp. 235-236).

Como ya lo hemos desarrollado ut supra, la crisis de disolución institucional de los años 1850 hasta la década de 1860, hizo de Venezuela una especie de Estado fallido, lo que posteriormente contrastó de manera casi inmediata, con el rígido orden que comenzó a observarse desde 1870 en adelante. La Conquista militar del poder y la dictadura que inició el Septenio facilitaban operativamente la misión de pacificar por las armas. Bandidos urbanos (como los Lyncheros de Caracas) y las múltiples bandas rurales desaparecieron progresivamente tanto por muerte de sus integrantes ante la acción oficial, por disolución y ocultamiento de los perseguidos, por encarcelamiento o por pasarse a las filas oficiales. La situación de la Cárcel Publica de Caracas, La Rotunda, nos revela detalles interesantes para su estudio, pues se trataba de lo que podríamos llamar la "Cárcel Modelo" a nivel nacional,

en contraste con las otras prisiones y "Castillos" (Maracaibo, Puerto Cabello) de carácter más tradicional e inclusive colonial, además a la Rotunda frecuentemente iban a parar presos remitidos de todas las regiones del país por ser la Cárcel pública de la capital, lo que la convertía en una especie de muestra ideal, por ello, si seguimos los datos de una lista de presos con fecha del 21 de julio de 1871 veremos (Archivo General de la Nación, Fs. 227-228) :

| **TIPO DE PRESO** | **CANTIDAD** |
|---|---|
| Presos políticos | 123 |
| Presos comunes | 33 |
| Causas leves | 26 |
| Locos | 12 |
| Total | 194 |

La cárcel pública representa una realidad importante de reseñar, tanto por ser el castigo referencial que daba peso a la acción y disuasión policial, como por los recursos policiales que absorbía para su vigilancia y atención, estando adscrita a la Gobernación y Prefectura de Caracas tenía un alcance de nivel nacional. En la lista podemos observar una importante desproporción entre los presos políticos y presos comunes, inclusive si sumamos a los comunes los detenidos por causas leves y dementes (locos que debían revestir alguna peligrosidad), encontraremos todavía una desproporción de 71 comunes frente a 123 políticos. Todo ello nos podría estar indicando la prioridad que el sistema de gobierno le estaba dando a la paz política por sobre los delitos comunes y cotidianos. También es posible considerar que las faltas o delitos comunes habían descendido por causa de repliegue delictivo ante la represión, muerte o encarcelamiento en prisiones o cárceles menores de los delincuentes comunes y bandoleros. Igualmente llama la atención que en toda la lista aparece solamente reseñada una mujer, identificada como Inés Jaspe.

Aquí nos atrevemos a enunciar una hipótesis: Las causas de prisión severa en la Venezuela del siglo XIX estaban frecuentemente asociadas a los delitos políticos o a causas comunes extremas como el bandolerismo rural y urbano, lo que hacía que otros tipos de delitos o irregularidades punibles contasen con un tratamiento de severidad menor, con otros instrumentos de castigo policial (incluyendo arrestos, maltratos y otras medidas extrajudiciales) asociados a la vida común. Estas minorías relativas que poblaban las principales prisiones: delincuentes comunes condenados, encausados, bajo averiguación, causas leves, dementes, mujeres y menores de edad; formaban parte de una población penal rotatoria de mayor movilidad (entrada y salida de prisión) que el preso político. Al respecto se debe considerar que tales minorías relativas, además de cumplir formalmente con sus respectivos castigos, cumplían frecuentemente una población con utilidad complementaria para el sistema carcelario infralegal: prostitución de menores y mujeres, menores "sirvientes" de otros presos, maltrato a los presos políticos a través de los "locos" y hospedaje diurno de delincuentes que operaban en las calles en las noches. Una red interna de intereses, operada desde los Alcaides (Jefes de la Cárcel), custodios, cabos de presos, etc. traficaban frecuentemente con las necesidades de los encarcelados: tráfico sexual, de comidas, de agua limpia, de cartas, de visitas, de asistencia legal, etc.

El énfasis en la represión por parte del Presidente Guzmán Blanco estaba asociado a una concepción inseparable y necesaria para la paz, en una sociedad que preferentemente reaccionaba ante el mensaje de la fuerza, particularmente garantizando una paz interna, ante el peligro permanente de la convertibilidad bidireccional entre el bandolerismo común y el guerrillerismo político, capaces de combinarse y mutar entre sí, para crear estados de conmoción y disolución del orden, que pudiesen ser aprovechados (como en las décadas anteriores) por parte de los conspiradores organizados desde el exterior. Todavía a inicio de la década de 1880, como lo demuestra en una carta al Dr. Nicanor Borges, citada por González Guinán, Guzmán Blanco aparece conservando esa firme determinación represiva:

> *Lo que han insinuado a usted sobre libertad de los presos políticos no me coge de nuevo, pues también estoy en otros antecedentes. (…) Responsable como soy de la paz ante el país, no puedo aflojar el resorte de la represión en el interior en presencia de la revolución en el exterior (González, 1959, p. 408).*

Las medidas extremas del sistema de represión no se limitaban a la cárcel y el exilio en materia de delitos políticos. Sabido es que pese a la supresión definitiva de la pena de muerte desde 1864, esta se siguió aplicando por caminos extraordinarios e irregulares, no solamente en casos tan conocidos como el del uso de la Justicia Militar para el fusilamiento del Gral. Matías Salazar en 1872 en Tinaquillo, sino también en casos de disidentes liberales, como el del Gral. Teodoro Carrillo muerto "accidentalmente" de un disparo hecho por el propio Alcaide dentro de la Cárcel de la Rotunda el 29 de agosto de 1870. Por otra parte, también el "Secuestro" político y común ejecutado por autoridades policiales, como modelo de arresto extrajudicial sin registro oficial, aparece referido simuladamente en este período, inclusive en las Actas del Concejo Municipal de Caracas se registra el presupuesto para la construcción de un calabozo (Archivo Histórico de Caracas, 1872) especial para este tipo de detenciones, denominada la celda "Secreta". Buena parte de las acciones irregulares el poder policial, Tanto en su acción contra el delito común, como contra el delito político, quedaban en manos de los agentes del poder policial, y es muy difícil su demostración documental dada la naturaleza informal y extralegal de sus actuaciones. Ello llevó a la emisión de resoluciones, como la del Gobernador de Caracas en 1884, N. Augusto Bello, intentando regularizar la práctica de las detenciones policiales conforme a la legislación y bajo la autoridad de los tribunales; siendo ello una preocupación oficial que nos indica cuanto se había generalizado el descontrol del poder policial sobre los ciudadanos:

> *En resguardo de las garantías del ciudadano, que custodia fielmente el General Presidente de los estados Unidos de Venezuela, se previene: el funcionario que envíe arrestados al Cuartel de Policía o a la Cárcel Pública, acompañará una boleta autorizada, en la que exprese el motivo de la detención y el tiempo por el cual la acuerde; debiendo además, siempre que la detención haya de exceder el lapso de la que correccionalmente permite la Ordenanza, instruir las diligencias sumarias, que habrán de pasarse, con el reo, al Tribunal respectivo, dentro del término legal (Resolución Nº 17 de la gobernación del Distrito Federal, 1884.).*

Aunque la década de 1880 se caracterizó por una pausa significativa en la intensidad de la violencia rural, en cuanto a insurrecciones caudillistas y bandolerismo incontrolado (salvo fenómenos regionales rápidamente controlados como la Rebelión de Venancio Pulgar en 1885), en el terreno urbano se presentaron nuevos y significativos fenómenos del orden público que combinaban acciones de grupos juveniles y estudiantiles con

representantes del bajo pueblo urbano que se plegaban a las protestas. Desde el 14 de marzo de 1885 en adelante se desencadenan una serie de protestas estudiantiles organizadas bajo la figura de actos político culturales, el primero de ellos conocido como la "Delpinada" un evento satírico dedicado contra la autocracia guzmancista y su presidente de turno, el Gral. Joaquín Crespo, llevando al Gobernador de Caracas Gral. Bernardino Mirabal y al Jefe de la Policía Hipólito Acosta, a iniciar detenciones contra los inspiradores del movimiento: los escritores Pedro Obregón Silva y Manuel Vicente Romero García. Tales procedimientos lejos de atenuar el malestar lo atizaron y condujo a los estudiantes a convocar una conferencia de Carlos Fernández sobre los "Deberes y Derechos de los Ciudadanos" en plena Plaza Bolívar, lo que condujo a un violento enfrentamiento con la Policía de Caracas con un saldo de 94 detenidos enviados al Cuartel de Policía (Esquina de Las Monjas) y a La Rotunda (Arévalo, 1977, p. 94).

Posteriormente, entre marzo y abril de 1886 los estudiantes reiniciaron sus protestas ahora más dirigidas contra el presidente Crespo, al quemar en el patio de la Universidad los folletos (Titulado "El Bien General) del brujo particular del Presidente (el curandero Thelmo Romero), lo que llevó a la Policía a un torpe allanamiento y cierre de la Universidad de Caracas, con 62 estudiantes expulsados, lo que a su vez llevó al enardecimiento de la masa estudiantil y sus seguidores de la calle, generándose una serie de disturbios violentos la noche del 23 de abril de ese año, en diversos barrios de la ciudad que se prolongaron hasta la noche, causando entre otros daños la destrucción de la "Farmacia" del Brujo Romero en la esquina de Las Madrices, siendo todo ello una muestra de una situación de seguridad y orden público urbano de nuevo tipo, que había desbordado la capacidad de la Policía caraqueña, cuyas estructuras nunca lograron, hasta muy entrado el siglo XX, desarrollar una metodología ni recursos adecuados para atender este tipo de conmociones. Igualmente y en consecuencia, se generó desde estas circunstancias una matriz de valoración negativa de la función y poder policial, basada en la oposición: policía – estudiante, que va a perdurar durante todo el siglo siguiente y en buena medida se conserva hoy en día.

El general Guzmán Blanco, siendo electo nuevamente por el Consejo Federal para el bienio de 1886 – 1888, recibió un país *"embochinchado"* al terminar el negligente bienio de Crespo; son ahora el pueblo urbano, los jóvenes y estudiantes de una ciudad que ha crecido, quienes perturban la paz. La reacción de Guzmán Blanco fue reglamentar el artículo 35 de la Constitución con la Ley de 23 de mayo de 1887:

> *Art 1. Se prohíbe en absoluto toda manifestación de los espectadores, bien sea favorable ó adversa á los Legisladores, como contrarias á la independencia de las Cámaras Legislativas.*
>
> *Art 2. Se declara desacato contra la autoridad pública toda contravención á este precepto, y los espectadores que lo infrinjan serán penados con arresto que no pase de seis meses, ó con multas que no excedan de mil bolívares.*

Ese momento no tardó mucho, el Presidente Guzmán dejó el poder el 8 de agosto de 1887, colocándolo en manos del Gral. Hermógenes López, no tardando en proponer una maniobra política al convocar una Convención del Partido Liberal para seleccionar al candidato presidencial para el bienio 1888 – 1890, pudiendo con ello retirarse a Europa como Ministro Plenipotenciario de Venezuela y dirigir la política venezolana a través de sus agentes de confianza, cerrándole el paso a un nuevo período presidencial de Crespo y, con ello abriendo la presidencia a otras figuras de índole civil, como lo fueron los siguientes gobernantes: Juan Pablo Rojas Paúl y Raimundo Andueza Palacio.

No tardaron en presentarse nuevamente las situaciones de alteración urbana del orden público, salvo que la mano blanda que el Presidente Rojas Paúl llamaba "Política de Concordia", supo canalizarlas en su favor y como reacción popular en contra de Guzmán Blanco. Por ello las tradicionales fiestas liberales del 27 de Abril, para el año 1889, se convirtieron en una oportunidad de protestas en Caracas y La Guaira contra la obra de Guzmán y su posible continuidad. Estudiantes y pueblo, en actos tumultuarios de quema de banderas, gritos y apedreamientos causaron daños y temor entre la esquina de San Francisco (sede de la Universidad), la Plaza de la Misericordia (Parque Carabobo en la Parroquia Candelaria) y la Plaza Bolívar, presionando sobre los edificios del Capitolio y la Casa Amarilla (despacho presidencial). En contraste con la conducta represiva anterior de la Policía de Caracas, el cuerpo responsable del orden se mantuvo pasivo ante los acontecimientos, tal y como lo relata un testigo como González Guinán:

> *La policía se declaró impotente para disolver el tumulto, pues no tenía instrucciones para repeler la fuerza con la fuerza, y sus amonestaciones eran rechazadas con rechiflas y vejámenes. (...) Ha podido reprimir el tumulto y disolverlo, pero el Presidente le ha prescrito esta consigna: hable, persuada, ruegue, pero que no suene un tiro… (González, 1959, p. 295).*

Aunque ese mismo 27 de Abril el mando policial fue colocado bajo un Batallón de la Guardia entre la Casa Amarilla y el Capitolio a manera de contención disuasiva, no hubo enfrentamientos entre los manifestantes y el referido cuerpo militar. Al día siguiente, el 28 de abril apenas ocurrieron algunos arrestos al intentarse infructuosamente reanudar las manifestaciones. Algunos manifestantes de Caracas bajaron a la ciudad portuaria de la Guaira e intentaron reproducir el motín el mismo día 27, pero la rápida intervención del Jefe Civil Francisco de Paula Páez hizo que la Policía disolviese las manifestaciones con un saldo de un muerto y un herido. Este rebasamiento de las capacidades del poder policial para poder cumplir sus funciones, subordinándolas al poder militar, acompañado de la deslegitimación que afectaba las acciones policiales, consolida una evidente tendencia hacia el deterioro de las funciones policiales formales e institucionales, fenómeno que se acentuará en el desarrollo del siglo XX.

No corrió con la misma suerte el siguiente gobierno. El Dr. Raimundo Andueza Palacio intentó reformar la Constitución en 1892 y se desató una ola represiva contra sus opositores, llenando las cárceles de La Rotunda, el Cuartel de Policía y el Hospital Militar. Una respuesta popular intentó asaltar la Rotunda para liberar a los presos y, ante la incapacidad y desbordamiento del poder policial, la revuelta tuvo que ser repelida por fuerzas militares al mando del Gral. Leopoldo Sarría, con saldo de 5 muertos y algunos heridos (Landaeta, 1906, pp. 31-32). La Resolución de la Gobernación del Distrito Federal de 1° de diciembre de 1892, prohibió llevar armas en poblado, igual que la ordenanza de policía urbana en su artículo 77 que prohibió portar armas de cualquier especie dentro de poblado, con excepción de los militares en servicio que podrán llevar las armas que determina la ordenanza de los carreteros y arreros, que podían hacer uso del cuchillo corto; mientras conduzcan sus carros o sus recuas, y también los transeúntes en despoblado. Por su parte el Decreto Ejecutivo, de 6 de julio de 1893, sobre estatuto provisorio del Distrito

Federal en su artículo estableció que los inspectores de policía serían nombrados por el Gobernador, quien fijaría sus atribuciones; y estarían bajo las inmediatas órdenes de los Prefectos. En cada Parroquia habría tantos Comisarios de policía, cuantos exija su extensión y población, á juicio del Gobernador, oído el informe del Jefe de la parroquia. Los Comisarios de policía serían nombrados por los prefectos, á propuesta del Jefe de la parroquia, de quien son inmediatos agentes. Los Comisarios de policía cuidarían del orden y tranquilidad públicos en los límites de su jurisdicción; cumplirían las órdenes que recibieran de sus superiores, y llenarían los demás deberes que le impusiesen las leyes.

En consecuencia, la Revolución Legalista de 1892 acabó con las pretensiones continuistas del Dr. Andueza Palacio y el caos urbano sin precedentes, marcando el inicio de una nueva etapa de los gobiernos del Liberalismo Amarillo, dentro del modelo mismo implantado por el Guzmanato pero ahora sin la dirección de superior Guzmán Blanco, quien había abandonado el país y trataba de influir desde Europa sobre sus herederos del poder.

Dueño ya del poder en 1892, Joaquín Crespo se hace elegir Presidente entre 1893 y 1898, por sufragio universal de varones, realizando una gestión muy similar a la "Regeneración" de Guzmán, tanto en lo relativo al orden público y pacificación, como en las obras públicas, financiamiento externo y probidad administrativa cuestionada. Una importante tendencia a la militarización en respaldo al control político y policial se manifiesta bajo el régimen de Crespo, quien se aseguró el mando absoluto del ejército, inclusive luego de 1898, cuando bajo el mandato de su tutelado el Presidente Ignacio Andrade, apoyado en un sólido control de Crespo sobre las finanzas, el ejército, el ferrocarril, el telégrafo y el Partido Liberal. El Gral. Ramón Guerra realiza para el régimen de Crespo una modernización militar sin precedentes: para 1894 el gobierno contaba con una fuerza regular de 20 batallones, 18 de infantería, 1 de caballería y 1 de artillería (estos dos últimos los mejor equipados bajo el mando directo de Crespo); empiezan allegar al país los cañones Krupp, Maxim y Amstrong de moderna retrocarga, los fusiles Mauser (simples y de repetición) y el apoyo de una misión militar alemana dirigida por el Gral. Alfred Von Eheremburg (Omaña, 1978).

### *2.4. Guardia Civil*

En este contexto militarizante y de modernización de la tecnología del poder, el Presidente Joaquín Crespo decretó el 20 de enero de 1897 la creación de un cuerpo especial policial militarizado, que parece diferenciado de la policía tradicional y, al mismo tiempo, diferente del ejército regular. Se le denominó Cuerpo de Guardia Civil del Distrito Federal, el que por su adscripción, organización y misión parece estar destinado a operar fundamentalmente en la capital y sus cercanías, con alta movilidad y equipamiento para atender situaciones especiales de control civil, bajo la regulación de dicho Reglamento, el Código Militar, La Ordenanza de Policía y las disposiciones de la Gobernación del Distrito Federal. Dicha Guardia Civil, además de estas funciones, estaría a disposición del Presidente de la República "cuando éste lo ordene". Por todo ello, el nuevo cuerpo parecía estar destinado a atender fundamentalmente necesidades de control político de situaciones especiales de orden público, en alguna medida antecedente de la Sagrada gomecista y también, en cierta medida de la Guardia Nacional del Gobierno del Gral. López Contreras. Esta nueva Guardia dependiente de la Gobernación del Distrito Federal, contaría con un Primer y un Segundo Jefes, una Fuerza de Infantería con 2 Capitanes, 4 Tenientes y 100 guardias, y una Fuerza de Caballería con un Capitán, un Teniente y 20 Dragones .

La previsión de la visión política, policial y militar del Presidente Crespo no era infundada, se basaba en los antecedentes observados en las crisis de orden público urbano que se habían desatado en la década de 1880 y comienzos de 1890, donde se había demostrado la incapacidad operativa y de legitimidad de la acción del poder de la policía tradicional. Pero también por el sistema de tensiones que se habían acumulado a partir de las elecciones de 1897, con la rebelión del "Mocho" Gral. José Manuel Hernández, la turbulenta elección de Ignacio Andrade, el inesperado alzamiento del Gral, Ramón Guerra y, finalmente, la Revolución Restauradora acaudillada por Cipriano Castro en 1899. La cárcel de La Rotunda para 1899 estaba saturada con una cantidad de presos que hemos estimado en más de 400 de todo tipo de causas (Navas, 2001, pp. 111-112), situación que reflejaba la crisis de poder que dejaba el desgobierno del Liberalismo amarillo luego de la muerte del Gral. Crespo en 1898.

Tanto el régimen del General Cipriano Castro, como el del General Juan Vicente Gómez, representaron el proceso definitivo de afianzamiento tiránico del proyecto de inserción de Venezuela, como productor confiable de materias primas para el mundo capitalista occidental en expansión industrial y financiera. Con ello se completaba la obra que inicialmente habían desarrollado los regímenes de Guzmán Blanco y Joaquín Crespo entre 1870 y 1898. Por ello los presidentes Castro y Gómez mantuvieron un enfoque ultraconservador y personalista del manejo del proyecto nacional liberal, asumiendo metas identificadas con ideas difusas de "Restauración" o "Rehabilitación", las que asistemáticamente invocaban un pasado ideal difuso, la recuperación de un camino supuestamente ideal bajo la garantía de la pacificación, ejecutado por caudillos o tiranos de índole caudillesca que aspiraban ser, en sí mismos, los últimos autócratas necesarios para corregir el rumbo hacia una futura etapa de progreso y libertades.

Es este contexto de restauración o rehabilitación correctiva las metas de Unión, Paz y Trabajo aparecen como estructuras ideológicas simples y pragmáticas, en reemplazo del complejo sistema ideológico liberal, pero al servicio de un subyacente plan de seguridad caracterizado por la conservación superficial de las estructuras policiales tradicionales y cotidianas, conectadas por medio del sistema de prefecturización y de las Jefaturas civiles, con un esquema relativamente informal de estructuras paralelas especiales para policiales y militares, capaces de operar en los intersticios de la Infra legalidad o para institucionalidad, todo ello amparándose bajo el argumento operativo político del acatamiento de las "órdenes superiores" que le otorgaba a los procedimientos policiales en materia de seguridad y orden público una seudo legalidad informalmente admitida por las partes comprometidas en la vida social y política.

Algunas ejecuciones puntuales de tinte progresista en el trato resocializador a delincuentes comunes del régimen de Cipriano Castro contrastaban con la crudeza brutal que se dedicaba a los detenidos y secuestrados políticos. En ese sentido, la creación de una Escuela de Artes y Oficios en la Cárcel Pública de Caracas en 1903, bajo la gestión del alcaide Julio Gutiérrez Méndez, se proponía reeducar al delincuente común, alfabetizándolo y dándole formación artesanal, enseñándole a fabricar zapatos, alpargatas, sastrería y carpintería, además dotándolo de un oratorio, taller de pintura, biblioteca y una banda de

música (Gómez, 1992). Mientras que una gran cantidad de presos por motivos políticos, que según Zumeta debió alcanzar más de 3.000 hacia 1906 (Zumeta, 1906) fueron víctimas de una crueldad sistemática dirigida personalmente desde las más altas esferas políticas, como consta en el epistolario presidencial recopilado por Elías Pino para caso como el del Gral. Ramón Guerra detenido en el castillo de Puerto Cabello con instrucciones precisas de maltrato: "Téngale preparado al famoso traidor Guerra el mismo calabozo donde lo tuvo preso Guzmán por traidor también, y sí fuere posible, los mismos grillos que arrastró en aquella época" (Pino, 1974, pp. 112-113).

También, según consta en comunicación del Gral. Castro a Jorge Bello, Jefe del castillo de San Carlos en Maracaibo, del 22 de julio de 1903, cómo debía ser aplicada la tortura del "apersogamiento" de los presos que debían ser castigados de manera especial: "…que a cada dos presos le pone un par de grillos de modo que una argolla corresponda a la pierna derecha de uno y la otra argolla a la pierna izquierda del otro" (Pino, 1974, pp. 112-113).

### *2.5. Jefes Civiles e Inspectores de Policía*

Resulta coherente que el régimen fundado por Castro, una vez heredero del sistema creado por Guzmán Blanco, pero con una reforzada intensidad radical, fue inmediatamente retomado por el Gral. Juan Vicente Gómez luego de 1908, quien logró perfeccionarlo en cuanto a su efectividad operativa, engranándose un sistema de vigilancia y espionaje policial interno y externo, con una rama oficial de policía tradicional que a su vez se articulaba con estructuras informales y silenciosas de tipo especial-parapolicial, en todo ello resultaba muy importante el papel y lealtad tiránica de Jefes Civiles y Prefectos, como coordinadores de las acciones entre la estructura represiva "civil" y los Gobernadores, Presidentes de Estados, Jefes Militares y la propia figura presidencial nacional. El poder represivo es transversal y difuso pero efectivo para actuar dentro y fuera de la ley al mismo tiempo, al amparo de la impunidad que otorga el monopolio tiránico del poder, el silencio político y la baja especialización de las estructuras y funciones policiales.

Las cualidades funcionales y estructurales del régimen policial gomecista desarrollado luego de 1908, asumieron los patrones básicos dejados por el régimen del defenestrado presidente Castro, inclusive podemos especular, haciendo referencia a datos concretos que

la prolongada vida de la hegemonía directa- indirecta de Gómez entre 1908 y 1935, se debió a cierta combinación entre una crueldad y dureza represiva muy profunda y sólida, con una tendencia a otorgar intermitentemente, a plazos irregulares, algunas medidas de flexibilidad policial, carcelaria y judicial, medidas que si bien no merecían ningún aplauso por el chantaje político que les caracterizaba, sí tenían el valor instrumental de una seudo clemencia legitimadora de un sistema en esencia más efectivo que el del bárbaro e incoherente anterior a 1909. La palabras del General Gómez, citadas por Castillo Lara, son reveladoras de su concepción cuantitativa y cualitativa de la represión: "Era mejor meter en la cárcel dos o tres mil personas, que dejar preparar una revolución en la cual habría millares y millares de víctimas" (Castillo, 1995, pp. 138-139).

En realidad las estimaciones apasionadas de Rómulo Betancourt, para fines de la década de 1920, no eran tan subjetivas como se ha pensado al calcular en unos 3.000 los presos políticos (Betancourt, 1983, p. 635). Ciertamente una masa heterogénea de detenidos y presos entre comunes y políticos en los calabozos de las Jefaturas Civiles, Cuarteles de Policía (como el Rastrillo de Caracas), Cárceles Públicas (como la Rotunda de Caracas o las Tres Torres de Barquisimeto), Castillos (como San Carlos de Maracaibo o el de Puerto Cabello) o los Campamentos de trabajos forzados, etc. componían un sistema relativamente interconectado con capacidad para contener dicha masa de presos, particularmente en momentos "pico" tanto bajo la dictadura de Castro, como en las crisis de inestabilidad que afectaron al gomecismo en 1913-1914, 1919-1922, y 1928-1931. Comprometiendo en funciones carcelarias a buena parte del incipiente y atrasado personal policial disponible, en ocupaciones que congelaban toda posibilidad de evolución institucional policial.

La relativa flexibilidad que compensaba las oleadas represivas ya señaladas, operaba por mecanismos permanentes y esporádicos coyunturales; los primeros ocurrían a través la "corte" gomecista de amigos y familiares del tirano quienes le llevaban "mensajes" (papelitos) de clemencia emanados de las familias afectadas por la cárcel o exilio de algunos de sus miembros, también altos funcionarios (el Presidente Márquez Bustillos o el Nuncio Apostólico) se acercaban al dictador en audiencias privadas, actos públicos o paseos del General (Maracay, El Paraíso, Turiamo, etc.) para solicitar las gracias de libertas sobre casos siempre individuales. En segundo lugar, en casos coyunturalmente

convenientes para el propio régimen ocurrían las amnistías generales o indultos colectivos o parciales, siempre contextualizados en un clima de condicionalidad provisional de la "gracia" otorgada, exigiendo la debida pacificación y agradecimiento. José Rafael Pocaterra, uno de los "beneficiados" por la gracia presidencial en 1922 nos refiere el texto del anuncio de la libertad de los presos, por boca del Presidente Provisional Márquez bustillos, ante el cuerpo diplomático invitado al Palacio Federal:

> *Fuerte el gobierno que cuenta con tan firme garantía, robustecido por la opinión pública que acaba de manifestarse con tanta y avasalladora elocuencia, ha dispuesto, acatando indicaciones del Insigne Jefe de la Causa, Presidente Constitucional Electo de Venezuela y Comandante en Jefe del Ejército, la libertad de los presos políticos. Toca a estos no hacer negativo el espontáneo acto de clemencia (Pocaterra, 1992, p. 241).*

Para los años de 1930 encontramos tres niveles de este tipo de establecimiento de detención policial, los que se interconectaban funcionalmente entre sí, generando un sistema precario pero relativamente eficiente de control de retenciones cortas que, en caso necesario, alimentaban a las cárceles mayores como La Rotunda, estos eran: la Prefectura del Departamento Libertador, las Jefaturas Civiles (14 en 1930) y las Casillas Policiales especie de alcabalas ubicadas en zonas estratégicas de salida y entrada de la ciudad.

La Prefectura del Departamento Libertador contaba con el poder del comando central del cuerpo policial desplegado en la ciudad, bajo el mando principal o superior del Gobernador del Distrito Federal (a su vez dependiente directo del Presidente de la República) y directo efectivo del Prefecto, ambos obviamente bajo el mando del Ejecutivo Federal, por ser el territorio de Caracas asiento del poder federal nacional. Para el 7 de noviembre del año 1930 la Prefectura del D. F. contaba con el siguiente personal (Alvarado, 1954, p. 135):

> Un Prefecto, Gral. Elías Sayago nacido en Tovar, Estado Mérida.
>
> Un Secretario, Manuel Ochoa, nacido en el Baúl, Estado Cojedes.
>
> Un Oficial Mayor, León C. Arriens, nacido en Charallave, Estado Miranda.
>
> Un Escribiente, Jesús A. Gabante, nacido en Caracas, D.F.

Un Archivero, Carlos Torres Velázco, nacido en Capacho, estado Táchira.

Un Portero, Nicolás Mediavilla, nacido en El Valle, D.F.

Este organismo coordinaba el manejo del cuerpo de Policía, que contaba con sus Jefes, Inspectores y números (agentes), conjuntamente con las políticas dictadas por Secretaría de la Gobernación del Distrito Federal y con jurisdicción sobre cada uno de los 14 Jefes Civiles y sus respectivos Comisarios. En la sede del "Rastrillo", cuartel policial central de Caracas, en la esquina de Las Monjas, anexo al Palacio de Justicia (hoy Alcaldía de Caracas) y al frente Este del Capitolio Federal, pululaban arremolinados presos y presas comunes por causas menores o averiguaciones comunes y causas políticas relativamente mayores, entre calabozos y oficinas que administraban el destino de corta o larga duración de los detenidos, según fuesen sus faltas, recursos e influencias. Regularmente solo los casos de mayor complicación, según su naturaleza, común o política, y las "órdenes superiores" pasaban a la Cárcel Pública, o tal vez a los Castillos o campamentos de trabajo.

El Prefecto y sus agentes, como ejes del poder policial, realizaban Informes de investigaciones, detenciones y seguimientos a personas sospechosas, además participaban directamente en los interrogatorios a los detenidos, procedimientos a los que se agregaba en algunos casos el propio Gobernador según la gravedad del asunto. El mismo General Gómez giraba instrucciones al Gobernador del D.F. para activar procedimientos policiales a través de la Policía y las Jefaturas Civiles de Caracas, como consta en telegrama dirigido al Gobernador Rafael María Velázco B. del 12 de Octubre de 1928:

> *Le reitero que lo más interesante es recoger a los desordenados de manera que haya lugar; pues es tiempo ya de sanear a Caracas de tanto elemento malo y no debemos desperdiciar las oportunidades que ellos mismos nos presentan. Su Amigo: J. V. Gómez (Alvarado, 1954, pp. 33).*

Se trataba todo ello de una cadena de mando vertical, rústica pero coherente, donde se operaba desde la cabeza presidencial real (el tirano, no el Presidente provisional) y el Gobernador, quienes diseñaban el sentido y alcance de las operaciones policiales, las cuales eran activadas y ejecutadas por el Prefecto y su cuerpo policial y los Jefes Civiles y sus Comisarios, en ejercicio de una delegación del poder policial. Una red articulada, en la que los llamados tiranuelos de parroquia, o Jefes Civiles no eran sino un componente mas de la

estructura general, más visibles y odiados por la población por ser las autoridades de mayor cercanía con la sociedad, cuyos abusos y corruptelas afectaban directamente al ciudadano. Podemos observar en el cuadro de Jefes Civiles de Caracas del 7 de noviembre de 1930, los nombres de cada uno de estos jefes parroquiales y su lugar de nacimiento, con lo que se comprueba una mayoría de Jefes andinos, siendo ellos 14, de los cuales 9 eran de origen andino (6 tachirenses y 3 trujillanos, entre éstos) a lo que sumado el origen merideño del Prefecto Sayago y de muchos comisarios y agentes policiales y especiales ( como La Sagrada de Chácharos), integraban un componente hostil al ciudadano caraqueño común no solamente por los desniveles culturales urbanos implícitos, sino por las irregularidades y atropellos que les caracterizaban en el ejercicio delegado del poder policial prefecturizado. En resumen el cuadro de Jefaturas Civiles para ese momento era (Alvarado, 1954, p. 136):

Cnel. Aquiles Chávez, Jefe Civil Catedral, natural de Nirgua – Yaracuy.

Gral. Ramón Cadenas, Jefe Civil La Pastora, natural de Rubio –Táchira.

Cnel. Melquiadez Méndez, Jefe Civil Candelaria, natural de La Plazuela – Trujillo.

Cnel. Juan Rodríguez, Jefe Civil San Juan, natural de San Mateo – Aragua.

Cnel. Francisco Paz Maya, Jefe Civil San José, natural de Valencia – Carabobo.

Cnel. Guillermo Luzardo, Jefe Civil Santa Rosalía, natural de Maracaibo – Zulia.

Cnel. José María Dávila, Jefe Civil Altagracia, natural de Capacho – Táchira.

Cnel. Pablo Ravelo, Jefe Civil Santa Teresa, natural de Coro – Falcón.

Gral. José T. Pino, Jefe Civil de El Valle, natural de San Cristóbal – Táchira.

Cnel. Cosme D. Montilla, Jefe Civil de El Recreo, natural de Boconó – Trujillo.

Cnel. Roberto Silva, Jefe Civil de Macuto, natural de Rubio – Táchira.

Cnel. Domingo Buitriago, Jefe Civil de La Vega, natural de Capacho – Táchira.

Cnel. Pedro M. Vargas, Jefe Civil de Antímano, natural de San Cristóbal – Táchira.

Cnel. Rafael Briceño L., jefe Civil de Macarao, natural de Trujillo – Trujillo.

Los secretarios de los Jefes Civiles parroquiales, según el Cuadro Nº 3 del citado documento publicado por Alvarado (1954), eran también mayoritariamente andinos: 6 del Estado Táchira y 1 del Estado Mérida. Tal vez el más odiado de todos fue el jefe Civil de La Pastora, Ramón Cadenas, natural de Rubio del Táchira, así como a su Secretario José María Vivas también nacido en Rubio. Dicho funcionario arrestaba a los ciudadanos que le cantaban una molestosa estrofa del Himno Nacional que reza: "Abajo cadenas", en directa alusión a su apellido. En resumen, el tren de funcionarios entre Prefectura y Jefaturas Parroquiales indicaba:

17 funcionarios andinos.

05 funcionarios caraqueños.

05 funcionarios del centro. (Aragua, Carabobo, Miranda)

02 funcionarios de centro-occidente. (Yaracuy-Cojedes)

02 funcionarios de occidente. (Zulia-Coro)

01 funcionario de oriente. (Sucre)

32 funcionarios en total.

Sin contar el número de inspectores, comisarios y agentes (de números) entre quienes la mayoría también tendían a ser "forasteros" para el caraqueño, resultaba muy significativo que al menos un 84,3% de los funcionarios que manejaban el régimen prefecturizado de la policía de Caracas resultaban ser "forasteros" y principalmente andinos, todos de un nivel cultural urbano diferente e inferior al del promedio cualitativo caraqueño, razón que, sumada a la continua práctica de abusos y atropellos, generó las bases de una distancia hostil entre ciudadanía y policía, considerándose además las cualidades tiránicas mismas del régimen político nacional, controladas en ese momento de 1930 por un dictador y un Gobernador también tachirenses. Desde los Secretarios de Prefecturas y Parroquias hasta el último agente eran principalmente civiles en funciones policiales, tal vez con algún pasado militar no profesional, inclusive los mismos Jefes Civiles ostentaban algunos títulos

militares sin base profesional comprobable, derivados de un pasado militar documentalmente dudoso.

### *2.6. Los códigos de Policía*

Considerando la organización policial más allá de Caracas y de su entorno político territorial, podemos observar a través de los Códigos de Policía de los Estados, algunas muestras significativas de interrelación analógica con Caracas y el orden político nacional. Tal es el caso del Código de Policía del Estado Zulia (1928), aprobado por la Asamblea Legislativa del Zulia, documento que sirve de modelo para penetrar el estudio de la realidad policial regional y, posteriormente, profundizar en los archivos para una reconstrucción e interpretación integral. En dicho Código, elaborado bajo la mirada vigilante del Gobernador Vicencio Pérez Soto sobre la Asamblea Regional, se expresa una interesante vocación primaria hacia la regularización de las funciones policiales, en primer lugar declarando a la Policía del Zulia como a una rama de la administración pública, al servicio de garantizar el orden social, la seguridad, la libertad, la propiedad y derechos de los ciudadanos. Asumió el modelo de división del servicio policial, que veremos en la mayoría de los estados de Venezuela inclusive después de 1935, al dividir la policía del estado en tres ramas:

a.- Policía Administrativa, adscrita directamente al Presidente del Estado y Secretario de Gobierno, con jurisdicción en todo el Estado con funciones políticas especiales para garantizar el respeto a la autoridad, las leyes, tranquilidad, salubridad y seguridad.

b.- Policía Judicial, más que un cuerpo o rama específica parece referirse a la capacidad del funcionario policial para realizar averiguaciones sumariales a todo hecho punible de acción pública, en apoyo a los correctivos policiales específicos o de los tribunales de justicia competentes.

c.- Policía Municipal, con jurisdicción limitada al municipio respectivo, dividida en Urbana y Rural, con muy variadas competencias en materia de orden público, salubridad, moral, abastos, mercados, vagancia, locos y dementes, tránsito y vías públicas, educación, ornato, conservación de bienes públicos, rentas públicas, protección de animales, espectáculos,

pesas y medidas. En lo específicamente rural: vigilancia de carreteras y caminos, ríos, acequias y pozos, explotación de minas y productos naturales, quemas, servidumbres, potreros, siembras, herrajes y ganados (Código de Policía del estado Zulia, 1928, art. 5 y 6).

Las autoridades policiales de los Estados se jerarquizaban desde el Presidente de Estado y su Secretario de Gobierno, quienes comandaban el cuerpo policial de la ciudad capital y tenían jurisdicción en todo el Estado, siguiéndoles en importancia:

a.- Los Jefes Civiles de Distritos y sus respectivos Secretarios.

b.- Los Jefes Civiles de los Municipios y sus Secretarios.

c.- Inspectores de Policía.

d.- Jefes de Policía.

e.- Oficiales de Policía.

f.- Agentes de Número.

g.- Inspectores de Comisaría. (rurales)

h.- Comisarios de Policía. (caseríos)

i.- Serenos. (auxiliares)

Aparece también en el Código Zuliano de 1928 una preocupación primaria por la selección y formación del funcionario policial, pues para ingresar al cuerpo se requería:

a.- Ser venezolano de edad entre 21 y 60 años.

b.- Saber leer y escribir castellano.

c.- Buena reputación de conducta.

d.- Buena salud.

e.- No poseer antecedentes penales. (Código de Policía del Estado Zulia, 1928, art. 11)

Igualmente, en al Artículo 13 del Código, se asomaba una preocupación no escolar aún, por la formación del funcionario policial, estableciéndose la obligatoriedad de que en cada cuerpo (distrital/municipal) se contase con un Instructor encargado de dar formación cívica (honor a símbolos patrios, conocimiento de la Constitución, leyes y reglamentos) y formación física (con armas y sin armas, señales, destreza policial, conducción de bicicletas y motocicletas). Esta formación, aunque precaria, resultaba de utilidad a los efectos de dotar al funcionario policial de capacidad real para ejercer sus funciones correctivas y sumariales, ya que desde el Presidente del Estado hasta los comisarios estaban en capacidad de aplicar penas de multas, arrestos, decomiso y cauciones. Las multas y arrestos iban según el caso y la autoridad aplicante, desde Bs. 2.000,oo a Bs. 100,oo, según el nivel de autoridad policial y la falta cometida, así como los arrestos entre 60 y 5 días según el caso (Código de Policía del Estado Zulia, 1928, art. 497).

También fue muy importante la iniciativa del Código en materia de desarme y control de armas blancas y de fuego. Según el Artículo 30 solo se autorizaba el porte de armas al Presidente y Secretario del Estado, los Jefes Civiles de Distrito y Municipio, los funcionarios policiales en servicio, los militares en servicio y empleados fiscales en servicio. Los Jefes Civiles deben llevar un catastro de armas autorizadas (cacería y trabajo) y mantener en depósito las armas de las compañías petroleras. Se regula estrictamente el uso de armas blancas, limitando el ancho, doble filo y empuñadura de los machetes y cuchillos, así como el uso de navajas y cuchillos a pescadores, carniceros, peluqueros y barberos (Código de Policía del Estado Zulia, 1928, art. 40). Es importante destacar que el Presidente del Estado no estaba facultado para otorgar permisos de porte de armas de fuego a particulares, quedando dicha potestad a cargo de la jurisdicción nacional representada en el Ministerio de Relaciones Interiores.

Este modelo policial relativo al Estado Zulia es muy representativo, dada la importancia nacional de dicha región como generadora de recursos fiscales derivados de la creciente industria petrolera, complementando a Caracas como ciudad capital asiento del poder político nacional y a Maracay como asiento del poder militar nacional. El General Juan Vicente Gómez había designado a Vincencio Pérez Soto, Presidente del Estado Zulia en 1926, basado en su larga experiencia como jefe político en varias jurisdicciones (Lara,

Trujillo, Falcón, Mérida, Portuguesa y Bolívar). Era importante atender la complejidad creciente del primer estado petrolero de Venezuela, tanto en materia de control social y político de una población en aumento, como por la presencia de las poderosas compañías extranjeras necesitadas del orden, pero que también debían ser vigiladas por sus inclinaciones a intervenir en los asuntos internos del Zulia y Venezuela. Pérez Soto, como autoridad política y policial, se mantuvo como jefe político y policial del Estado Zulia hasta 1935, destacándose por su dureza en las operaciones de control de las Compañías (contra la Lago Petroleum Co. en el caso de la isla de Toas), y la aniquilación física de vagos y maleantes en procedimientos irregulares e inhumanos.

Cabe una reflexión final relativa a la definición del problema de la seguridad a través del concepto de "pacificación" asumido por el castro-gomecismo y heredado del Liberalismo Amarillo tiránico del siglo XIX. La priorización de la paz entendida como cualidad conservadora del orden establecido, como ya lo hemos indicado, secundarizó la posible asociación con la dimensión de la seguridad ciudadana, siendo el delito entendido como político una dimensión que arropaba y condenaba al delito común a una complementariedad funcional menos necesaria de atender. Por ello la acción policial y sus organismos operativos adquieren inevitablemente, en el clima tiránico, una dimensión politizada de la represión y prevención abandonando el escenario del delito común a un segundo plano, generador de una impunidad cotidianizada y muchas veces compartida por los mismos organismos policiales en sus procedimientos frecuentemente irregulares.

La impresión de barbarie institucionalizada y controlada bajo los esquemas del "cesarismo democrático" no significaba la ausencia de reflexión compleja sobre el tema relativo al abordaje del problema de la delincuencia, la seguridad, el orden público y la justicia. De hecho podemos observar que desde 1872 se hicieron esfuerzos legislativos en Venezuela por asumir una codificación penal modernizada, con el aporte de juristas y humanistas de calificada trayectoria como Cecilio Acosta y Juan Pablo Rojas Paúl, quienes trabajaron en la comisión del Código penal de 1873, inspirado en avances europeos y americanos sobre la materia, otros esfuerzos de renovación y codificación ocurrieron en 1895, 1903 y 1912, procesos que revelaban una preocupación por el tema que, por su apego a fórmulas externas y distanciamiento con la práctica operativa, hacían ineficaces los pocos

procedimientos del Estado para abordar problemas como el de la delincuencia (Bello, 1966). En este contexto de tipo esencialmente jurídico más que policial, ocurrieron en Venezuela, desde los fines del siglo XIX hasta el primer tercio del siglo XX, discusiones académicas sobre el problema de la delincuencia, sus causas, sus tipos, sus soluciones, etc. pero la visión socio-biológica del problema y el escenario elitesco académico que ocupaba también los separaban del debate de las soluciones prácticas, así como su posible proyección hacia el diseño y ejecución de una política policial moderna al servicio de la sociedad.

## 3. 1936 – 1958: Especialización de la Policía

Tanto con el proyecto político postgomecista moderado y reformista, liderado por los generales Eleazar López Contreras e Isaías Medina Angarita (1936-1945), como con el liderazgo radical democrático iniciado luego de 1945 por los políticos de la generación de nuevo cuño, como lo fueron los revolucionarios cívico militares en el trienio de Betancourt y Gallegos (1945-1948), así como también en buena medida en la década de 1950 de índole dictatorial-militar bajo el mando del Gral. Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), nos encontraremos con la presencia, no solamente de una unidad básica de fondo expresada en un reformismo modernizador y con un creciente acento en el mejoramiento social de la población, sino también, y muy especialmente, con una notable tendencia a la limitación de garantías y libertades civiles, es decir, se procuraba elevar el desempeño político y social en el campo de la salud, la educación, el empleo, la vialidad, vivienda, recreación, alimentación, seguridad y orden público, etc. pero sin el disfrute completo de las garantías civiles necesarias.

Directamente derivado de lo anterior, y en todo el periodo señalado, 1935/1958, evidentemente nos encontraremos con el predominio de un mecanismo de poder cívico/militar permanente, que buscó canalizar su continuidad y estabilidad por medio de

instrumentos de poder policial que avanzaron hacia la condición estructural y funcional de organismos diferenciados e institucionalizados, así como también bastante orientados hacia el ejercicio de garantizar el orden y la seguridad pública y ciudadana, en lo que se destaca por primera vez en nuestra historia una definida tendencia hacia la conformación de cuerpos y políticas policiales de dimensión y coordinación nacional.

Bajo la presencia de una influencia permanente y determinante de la dirigencia de las Fuerzas Armadas sobre el escenario político nacional, el Estado venezolano entró, desde 1936, en una etapa de realización gradual de reformas políticas y sociales que apuntaban con suficiente claridad hacia un futuro de modernización democrática, no solamente por la voluntad reformista moderada de dirigentes como el Presidente López Contreras, sino también bajo la presión popular y política de raíz democrática desatada desde fines de 1935. Se trató entonces de un proyecto político de apertura gradual compartido nacionalmente en sus contenidos de fondo, pero con divergencias de criterio en el método, en la velocidad de las reformas y en la medida de amplitud en su alcance social. Tales divergencias de liderazgo adquirieron su configuración coyuntural en la medida en que cambiaron los actores dirigentes pero, en todo caso, la articulación fundamental en la formación de las estructuras del poder nacional reposaron hasta 1958 en un entendimiento básico entre las élites civiles y militares reformistas, con avances y retrocesos evidentes, sobre todo en el caso específico del papel que debían cumplir los organismos policiales alineados con el orden reformista establecido.

### *3.1. Servicio Nacional de Seguridad (1937)*

El 4 de agosto de 1937 se crea el Servicio Nacional de Seguridad mediante Decreto Presidencial. Este servicio comprendía una organización militar (guardia Nacional) con 4 especializaciones: rural, urbana, vial y sanitaria además de las oficinas para la identificación de personas extranjeras y las funciones se concentraban en las áreas judiciales y políticas. Este servicio sería profundizado un año después con la Ley del Servicio Nacional de Seguridad que detallaremos más adelante.

Es importante decir que en un primer momento el gradualismo conservador asumido por el "lopecismo" y por su continuador el "medinismo", le abrió las puertas del sistema político a unas fuerzas sociales y políticas contenidas luego de 65 años de regímenes tiránicos (desde 1870), iniciándose con ello también la modernización y transferencia de recursos hacia campos como la salud, educación, elecciones y la seguridad policial institucionalizada, procesos entre los que particularmente nos importa destacar la significación de la creación de escuelas y cuerpos de seguridad con una tendencia inicialmente institucional y de vocación ciudadana, aunque siempre con un énfasis especial en la seguridad del estado y la proscripción inicial de las actividades políticas identificadas imprecisamente como "comunistas".

Luego de la nueva intervención cívico-militar dada por el golpe de Octubre de 1945, que puso fin al gobierno reformista moderado del Gral. Medina Angarita, se aceleró y profundizó el proceso de reformas políticas y sociales ya iniciado desde 1936, pero ello simultáneamente significó una paradójica interrupción en la dinámica anterior de institucionalización y desarrollo de los órganos de policía ciudadana, lo que se observa particularmente luego de 1948, con el derrocamiento del breve gobierno democrático de Rómulo Gallegos, cuando el aparato policial se desbordó hacia atender las funciones de represión social y política en resguardo de objetivos principalmente identificados con la seguridad nacional del Estado, controlado entonces por la denominada camarilla "perezjimenista", como régimen militar – policial que se mantuvo hasta la crisis de fines de1957 y su posterior derrocamiento el 23 de enero de 1958.

En suma, se puede afirmar que el modelo de Estado implantado entre 1936 y 1958, se correspondió con un sistema político de alta intervención cívico-militar en los procesos y funciones reguladoras del modelo de sociedad, intervención cívico-militar que se tradujo en un acentuamiento de la acción de los órganos policiales sobre las actividades sociopolíticas en general, tendencia que, luego de 1945 se profundiza y deja parcialmente de lado las acciones reformistas institucionales y de vocación ciudadana iniciadas en 1936.

Entre 1936 y 1941, la dirección política general impuesta por la moderación autoritaria del gobierno del Gral. López Contreras, logró estabilizar la transición política desde el gomecismo tiránico (bajo el cual había desarrollado toda su carrera política y militar) hacia

un neogomecismo reformador, más republicano que democrático, pero que permitió reestablecer las bases mínimas necesarias para una apertura progresiva del entendimiento nacional en el sistema político. No se trataba solamente del tradicional argumento de reducir la perniciosa prolongación presidencial en el poder (reducción del periodo de gobierno y no reelección inmediata), sino de tolerar el funcionamiento legítimo de factores políticos disidentes o de oposición controlada (supresión de las torturas y de los secuestros policiales, pero no del destierro ni del exilio); apertura limitada que excluía las actividades que genéricamente eran denominadas como "comunistas", procedimiento que en el fondo creaba una constante en el futuro desarrollo histórico del sistema político venezolano; que encerraba, como lo ha señalado Colette Capriles (2012), una paradójica "desconfianza" de raíz gomecista hacia la socialdemocracia como proyecto y forma de acción política. Patrón de gobierno que se seguiría durante el "medinismo", el "perezjimenismo" y, luego de 1958, por parte de la izquierda radical y el social cristianismo.

Se trataba de un régimen reformista moderado y de vocación social inicial, que se ocupó en atender el atraso en campos fundamentales como la salud (creación del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y ataque profundo al paludismo, tuberculosis, tripanosomiasis, ETS y desnutrición), la agricultura (creación del Ministerio de Agricultura y Cría, con apoyo técnico y docente), la educación (construcción de escuelas y liceos, museos, normales e Instituto Pedagógico, entre otros.), las finanzas (Banco Central de Venezuela, etc.), a los trabajadores (creación del Ministerio del Trabajo, Ley del Trabajo y del Seguro Social Obligatorio) y finalmente, la seguridad y orden público de vocación ciudadana, con la creación de un sistema cívico-militar de seguridad a través de mecanismos como el Servicio Nacional de Seguridad (1937) y la Ley del Servicio Nacional de Seguridad (1938) así otros servicios e instrumentos que trataremos más adelante. Cabe también destacar que el reformismo y la apertura política limitada del lopecismo ocurrió en un contexto internacional desfavorable a cualquier apertura democrática, en pleno ascenso del nazismo en Alemania, del fascismo en Italia, del totalitarismo estalinista en la URSS, del franquismo en España; así como de la crisis del sistema capitalista iniciada en 1929, que hacía momentáneamente a las llamadas democracias del "Mundo Libre" un modelo poco exitoso y atractivo.

En segundo lugar, el régimen postgomecista liberal y reformador del Gral. Isaías Medina Angarita, entre 1941 y 1945, apoyado sobre las bases reformistas graduales logradas por el gobierno de López Contreras, pudo continuar y desarrollar la modernización de las estructuras y servicios del Estado, pese a encontrarse en un contexto internacional también desfavorable derivado de las tensiones y limitaciones propias de la II$^{da}$ Guerra Mundial. El gobierno del Gral. Medina avanzó significativamente en el proceso de apertura política, corrigiendo las fallas del régimen anterior, tanto por la legalización de actividades del Partido Comunista, como las de Acción Democrática, así como por la casi inexistencia de presos ni exiliados políticos, aunque equívocamente fue extremamente moderado al temer avanzar hacia la implantación del sufragio universal, principal bandera de la oposición. La atención a los problemas sociales en materia de educación (construcción de sedes escolares en primaria, secundaria y universitaria), salud (construcción y dotación de hospitales), vivienda (urbanizaciones del Banco Obrero), finanzas (Ley del Impuesto Sobre la Renta), economía (la Ley Petrolera de 1943 e inicios de una reforma agraria) y, finalmente, en lo relativo a la seguridad pública y ciudadana (creación de cuerpos policiales entrenados, equipados e institucionalizados). Todo ello sintetizaba una genuina vocación de avance hacia la democratización del Estado, correspondiente a la dirección política de un gobierno que, independientemente de su condición militar y origen andino, había desatado suficientemente sus vínculos personales con el pasado gomecista y con su predecesor neogomecista. Por ello la configuración política del estado venezolano para 1945, a fines del régimen de Medina Angarita, estaba más cerca de la evolución predemocrática que del postgomecismo moderado y de transición dejado por el Gral. López Contreras.

Más de dos décadas de reformas entre 1936 y 1958, bajo la turbulenta crisis política que sacudió a las élites civiles y militares gobernantes, permitieron al estado, que contaba ahora con mayores recursos materiales para la integración y transformación física de la nación, completar la cobertura y despliegue territorial que se había ya iniciado desde 1870. Las estructuras del orden para la seguridad ciudadana y del estado, a través de cuerpos especializados como la Guardia Nacional, las policías regionales y locales, pero especialmente la organización policial denominada Seguridad Nacional, entes quienes completaron la tarea de cubrir el espacio nacional aunque derivando, lamentablemente, bajo

el signo del régimen dictatorial y los abusos policiales desde 1948 en adelante. Desde el punto de vista del control físico y tecnológico del territorio nacional por parte del estado, se debe destacar el importante desarrollo vial del período, bajo el predominio de medios automotores terrestres, una red de aeropuertos y aeronaves. A la ya vieja disponibilidad del telégrafo y la red telefónica, se incorporan las comunicaciones inalámbricas o radiocomunicaciones, finalmente el Estado logró sistematizar por primera vez un proceso de identificación ciudadana al implantar la Cédula de Identidad. En este período se consolidó definitivamente el dominio del proyecto nacional centro-costero, con eje central y dominante en Caracas.

### *3.2. Ley del Servicio Nacional de Seguridad en 1938*

La gestión gubernamental del Gral. López Contreras se caracterizó por un significativo esfuerzo por lograr sentar las bases de un sistema nacional para el manejo de los diversos ramos de la administración pública y de los servicios dependientes de esta. Ello representó, en cuanto al problema del poder policial, de la seguridad y el orden público, una gestión continua que fue desarrollada desde la creación por Decreto de la Escuela de Agentes de Seguridad Pública, el 17 de septiembre de 1936, pasando por el Decreto de creación del Servicio Nacional de Seguridad del 4 de agosto de 1937 y la correspondiente aprobación por el Congreso de la Ley del servicio Nacional de Seguridad en 1938, para culminar en 1939 con la aprobación de la famosa Ley de Vagos y Maleantes y el Reglamento de la Ley de Ministerios en 1940. Conformando todo ello el inicio de un sistema orgánico de alcance nacional que proyectó su influencia determinante sobre la política de seguridad y orden público en Venezuela durante todo el resto del siglo XX, con lo que se completaba el proceso de prefecturización del poder policial iniciado siete décadas atrás.

Lo más importante a destacar en el Decreto de creación de la Escuela de Agentes de Seguridad Pública (1936), era el cambio que en términos técnicos y filosóficos se comienza a imponer en el manejo de esta problemática policial. Ello se puede desglosar en:

1.- Se busca la formación de Agentes con facultades para operar sobre una jurisdicción nacional como entes de despliegue del poder central en todo el territorio.

2.- Profesionalización de la función policial: "…técnicamente especializados mediante estudios y práctica científicos para la investigación de los hechos delictuosos," (Decreto por el cual se dispone crear, en esta ciudad, una Escuela para la preparación de los Agentes de Seguridad Pública, 1936)

3.- Función de apoyo judicial: "…que con cabal conocimiento de las leyes cooperen con los Tribunales de Justicia suministrando pruebas y esclareciendo responsabilidades…" (Decreto por el cual se dispone crear, en esta ciudad, una Escuela para la preparación de los Agentes de Seguridad Pública, 1936)

4.- Cumplimiento de fines sociales y ciudadanos: "…para lograr la finalidad de una mejor seguridad social, precisa la formación de agentes con igual carácter que, movidos por el mismo espíritu de seguridad y defensa del ciudadano, persiga y aprehenda a los indiciados," (Decreto por el cual se dispone crear, 1936)

Como hemos visto en aspectos anteriores de este trabajo, la tendencia de la formación policial anterior a la creación de la Escuela de Agentes era la de un adiestramiento limitado de los aspirantes que cumplían unos requisitos mínimos, adiestramiento que ocurría al interior de cada cuerpo a cargo de un instructor (cuando lo había) en aspectos físicos y normativos muy rudimentarios e improvisados.

El segundo paso importante fue la creación del Servicio Nacional de Seguridad, también por la vía de Decreto,[134] Dotaba al estado venezolano del primer instrumento de alcance nacional históricamente efectivo, para la materialización operativa de las funciones policiales. Construyéndose una compleja estructura que tardaría mucho en desarrollarse en el tiempo, pero que reposaba en una combinación de la dirección política por la autoridad civil centralizada (Ministerio de Relaciones Interiores) y la dirección ejecutiva de las funciones policiales a través de la centralización organizativa y funcional en torno al eje militar de la Guardia Nacional, entidad que el propio Decreto define como un componente esencialmente militar, fenómeno con el cual se demuestra la importancia que desde los procesos de 1936 en adelante va a tener la confluencia de intereses coyunturalmente combinados cívico-militares en el desarrollo de los grandes temas de política y seguridad nacional. El Artículo 2º del referido Decreto (1937) es contundente al respecto:

> *" Sin perjuicio de sus funciones civiles, la Guardia Nacional tendrá estructura militar, y se regirá por las disposiciones de la presente Ley y de sus Reglamentos; por las de la Ley Orgánica del Ejército; por las del Código de Justicia Militar y por las del correspondiente Reglamento de Castigos Disciplinarios, en cuanto les sean aplicables."*

Bajo la coordinación y mando de los Ministerios de Relaciones Interiores y de Guerra y Marina, un Jefe o Inspector General de la Guardia Nacional comandaría un sistema nacional de Cuerpos, Puestos y Agentes, a través de diversos servicios:

Servicio Rural: Vigilancia del campo y lugares desguarnecidos.

Servicio Vial: Vigilancia de carreteras, ferrocarriles y empresas de transporte.

Servicio de Sanidad: Cooperación con las autoridades sanitarias y en calamidades.

Servicio Urbano: Refuerzo a autoridades policiales de la nación, estados y municipios.

---

[134] Decreto de 4 de Agosto de 1937, por el cual se crea el Servicio Nacional de Seguridad, dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores y a cargo de la Guardia Nacional y de las Oficinas de Investigación y de Identificación de Extranjeros. Eleazar López Contreras, Presidente de los EE. UU. de Venezuela, Alfonso Mejía, Ministro de Relaciones Interiores.

Servicio de Fronteras: Control de fronteras conjunto con las Inspectorías de Fronteras.

También es muy importante señalar la creación de las Oficinas de Investigación, adscritas a estos servicios, encargadas de tareas novedosas para Venezuela, como lo eran la investigación y prevención de delitos comunes y de orden público, recopilar y estudiar datos estadísticos sobre criminalidad y apoyar a las autoridades judiciales con carácter de funcionarios instructores de sumarios. Igualmente, las Oficinas de Identificación de Extranjeros, cooperarían con las autoridades civiles en el control legal del flujo migratorio de extranjeros. (Decreto por el cual se crea el Servicio Nacional de Seguridad, 1937)

Un año más tarde, con la aprobación de la Ley de Servicio Nacional de Seguridad por el Congreso de los EE. UU. de Venezuela (Ley de Servicio Nacional de Seguridad, 1938), se mantiene el espíritu del Decreto de 1937, pero se enfatiza en su naturaleza militar, de apoyo cooperativo y técnico- profesional del cuerpo:

1.- Se define a la Guardia Nacional como eje del Servicio Nacional de Seguridad como a un "Servicio de las fuerzas activas del Ejército" (Ley de Servicio Nacional de Seguridad, 1938, art. 4) Bajo el mando de un oficial superior del Ejército que se denomina Comandante General de la Guardia Nacional.

2.- Se especifica que en tiempos de paz la dirección y empleo de la G. N. corresponde al Ministerio de Relaciones Interiores, pero que en tiempos de guerra o de suspensión de garantías constitucionales el "mando absoluto" corresponde al Ministerio de Guerra y Marina.

3.- En materia de las Oficinas, que pasan a denominarse Cuerpos de Investigación y Servicio de Identificación, la Ley incorpora innovaciones a las ya señaladas para 1937, como lo fueron la formación de un Jefe de Cuerpo, Inspectores de Brigadas, Comisarios y Agentes. Especializando sus actividades hacia nuevos campos, como los Servicios de Barrios (Inteligencia y prevención), Servicio Social destinado a la vigilancia de factores de perturbación social, como huelgas u otras alteraciones del orden público.

4.- El Servicio de Identificación introdujo novedades operativas de importantes consecuencias, que permitieron al sistema político avanzar hacia el control ciudadano en

campos como las acciones civiles (registro, etc.), policial-judicial, electoral y de control de extranjeros. Particularmente, con la creación de la Cédula personal dotada de información sobre nombres y apellidos, fecha y lugar de nacimiento, filiación, características personales, fotografía y huellas digitales; implicaba un importante avance en el manejo político, administrativo y policial de las gestiones de gobierno, principalmente sobre los ciudadanos mayores de 21 años obligados a tramitar dicha identificación, aunque el procedimiento efectivo de implantación de la Cédula de Identidad Personal tardaría algunos años en materializarse. (Ley de Servicio Nacional de Seguridad, 1938, art. 23 al 27).

### *3.3. Ley de Vagos y Maleantes*

Posteriormente, con la aprobación de la Ley de Vagos y Maleantes en 1939, apareció esta relativa novedad, como un instrumento que dotaba al poder ejecutivo y al poder judicial de una capacidad de acción policial/penal especial y expedita. Esta instrumentación de la Ley consideraba como medida de "defensa social" la creación de un instrumento de corrección que sometería a un denominado "régimen de seguridad" a las personas calificables como Vagos y Maleantes, definiéndose como Vagos a personas que sin causa justificada no ejerzan algún oficio lícito, o a personas que con oficio o profesión complementen sus ingresos con actividades ilícitas, como: timadores, petardistas, quienes transitan fomentando ociosidad y vicios, practicantes de mendicidad sin licencia, los que exploten a sus hijos, menores o enfermos en actividades ilícitas o que finjan enfermedad o defectos para dedicarse a la mendicidad. Y definiendo como maleantes a: rufianes y proxenetas, practicantes de juegos ilícitos, traficantes de armas, drogas y efectos de uso reglamentado o prohibido, quienes faciliten embriaguez en menores, quienes exploten a los demás con brujería o hechicerías, extorsionistas, sindicados por delitos contra la propiedad, quienes trafiquen con la pornografía, testigos falsos de profesión, pederastas, contrabandistas, promotores de riñas y embriaguez habitual (Ley de Vagos y Maleantes, 1939, art. 2 y 3). También definen las actividades correctivas como desde las simples amonestaciones, cauciones, traslados y custodias, hasta la internación en casas de reeducación y trabajo, o la internación en colonias agrícolas fijas o móviles (Ley de Vagos y Maleantes, 1939).

Es importante señalar que desde 1815 en adelante el poder de policía siempre tuvo la facultad de impedir, perseguir, aprehender, castigar a los de vagos y maleantes o mal entretenidos, personas sin oficio. Hacemos un resumen tratando de destacar el año, quien tenía la facultad y la función establecida en alguna norma, además de datos que dan pista de la orientación sobre la política de seguridad y del poder de Policía a lo largo de dos siglos prácticamente:

| **1815** | **Alta Policía** | **Impedir la existencia de vagos y maleantes** |
|---|---|---|
| **1824** | Inspectores | Impedir la presencia de personas sin oficio |
| **1828** | Tribunal de Policía | Los vagos debían ser reportados con la autoridad. |
| **1834** | Empleados de Policía | Perseguir a los vagos y mal entretenidos |
| **1837** | Rondas Volantes | Perseguir a los vagos |
| **1838** | Guardia Municipal | Persecución de vagos y maleantes |
| **1844** | Comisarios de Policías | Aprehender a los vagos y maleantes |
| **1850** | Servicio de Policía en los cantones | Perseguir a los vagos y maleantes |
| **1854** | Código de Policía | Los inspectores debían informar a las autoridades de la existencia de vagos y maleantes |
| **1871** | Policía Urbana | La policía debía clasificar a los vagos y maleantes, aplicar las penas y ofrecer el tratamiento. |
| **1893** | Empleados de Policía | Evitar la existencia de vagos y maleantes |
| **1912** | Policía Urbana | Aplicar corrección a los vagos y maleantes |
| **1927** | Policía Urbana | Se crean correccionales para muchachos vagos |
| **1937** | Policía Urbana | Se crean colonias con régimen de trabajo y para extranjeros indecentes |
| **1939** | Cuerpos de policía regional, y del Distrito Federal | Se dicta la ley sobre vagos y maleantes |

| | | |
|---|---|---|
| **1940** | Se crea la Colonia agrícola correccional san Carlos del Meta | |
| **1940** | Servicio Nacional de Seguridad | Seguridad contra los vagos y maleantes, fugitivos de la justicia y contrabandistas |
| **1942** | Exhorto del Ministro de Interior a los Gobernadores a aplicar la Ley de Vagos y Maleantes | |
| **1943** | Reforma a la Ley de Vagos y Maleantes para proteger a la sociedad de los vagos y rufianes, mendigos profesionales, brujos y hechiceros | |
| **1944** | Se crea la colonia de trabajo El Dorado | |
| **1947** | El ejecutivo pide una enmienda a la ley de vagos y maleantes para endurecer las penas y aumento del tiempo de cautiverio | |
| **1951** | Exhorto del Ministro de Interior a los Gobernadores a cumplir la ley de vagos y maleantes | |
| **1956** | Reforma del estatuto de la ley de vagos y maleantes | |
| **1960** | DIGEPOL | Aplicación de la ley de vagos y maleantes |
| **1961** | Un acuerdo en la convención de gobernadores: Aplicar la ley de vagos y maleantes | |

La Ley de Vagos y Maleantes (1939) otorgaba a las autoridades civiles de parroquia o municipio un instrumento policial y para judicial para un control efectivo de la delincuencia activa o potencial, operando bajo un régimen expedito de denuncia-averiguación, bajo el levantamiento de un expediente o Acta circunstanciada al acusado donde consten su declaración y defensa, cumpliéndose un lapso probatorio, previo al dictado de decisión por la autoridad civil, cuyo dictamen sería apelable ante los entes superiores de los presidentes de estados o gobernadores del Distrito Federal o Territorios Federales. Dichas decisiones de justicia debían ser revisadas por las Cortes Supremas respectivas o tribunales de los Territorios Federales.

En suma, todos los instrumentos de gestión policial diseñados entre 1936 y 1941, evidenciaban una preocupación presente en los entes oficiales y en la sociedad por atender problemas relativos a la seguridad y orden público, en los siguientes aspectos determinantes:

- Llenar institucionalmente un vacío operativo policial dejado luego del desmontaje y derrumbe del sistema represivo gomecista, el cual pese a sus atrocidades mantuvo un control relativo interno en materia de seguridad y orden público.

- Cubrir las deficiencias activas y potenciales en materia de control y represión del delito en una sociedad en proceso de creciente complejidad cuantitativa y cualitativa: crecimiento urbano, aumento de ingresos y consumo de bienes, aumento del circulante, aumento del tránsito de vehículos, etc.

- Atender nuevas modalidades delictivas: tráfico y consumo de drogas y armas, actividad pornográfica y corrupción de menores, delincuencia infantil, activismo político subversivo, etc.

### *3.4. Policía de Caracas*

Finalmente, no podemos dejar de considerar procesos como el de modernización y reinstitucionalización de la Policía de Caracas observable desde 1936, ya que nos sirve de modelo para comprender las metas e ideas que guiaban a la dirigencia política postgomecista, inicialmente con las gestiones reformistas del presidente López Contreras y su Gobernador Elbano Mibeli y, seguidamente con más énfasis bajo el Gobierno de Medina Angarita. Siendo el primer paso la creación de la Comandancia General de la Policía de Caracas, por Decreto del 17 de febrero de 1936, con sede en el antiguo edificio de El Rastrillo, anexo al Palacio de Justicia en la Esquina de Las Monjas. La renovada institución policial absorbió, luego de un proceso de selección y eliminación, a los viejos agentes de la policía gomecista, compuesta de no más de 300 funcionarios, de los cuales 100 eran "imaginarios", 65 estaban adscritos a Maracay y 75 fungían como escoltas de altos funcionarios (Policia de Caracas, 1938). Y posteriormente se comenzó un proceso de selección – formación de agentes en Escuela de Aspirantes a Policía, ubicada en la sede de la Policía Montada de la Urbanización "El Paraíso", contando con 60 estudiantes para 1938 (Policia de Caracas, 1938).

La nueva Policía de Caracas fue dotada de una Secretaría y un Departamento de Investigaciones, a su vez dividido en dos secciones: una Criminal y otra Político-Social, a las que luego se les agregaría una Sección de Identificación. La Sección Criminal,

procesaba los casos de mayor complejidad (los menores: riñas, lesiones, etc. los atendía la Secretaría), levantando los expedientes y resolviendo los casos directamente o remitiéndolos a los tribunales, atendiendo sobre todo robos, timos, estafas, fichaje y vigilancia de delincuentes, vigilancia de bancos y taquillas, etc. La Sección Político – Social, era una especie de organismo de inteligencia y prevención de actividades de agitación extremista, perturbación del orden público y actividades subversivas contra la Constitución de la Republica. Además funcionaban otras unidades operativas como: Escuela de Policía, Inspectoría de Tráfico, Brigadas de Puntos, Brigadas de Avance (ciclistas), Policía Montada, Brigadas Motorizadas (camionetas, coches celulares y motocicletas dotadas de radio). También fueron creadas varias Comisarías: Catia, El Conde y Palo Grande, así como Casetas (alcabalas) de control en la periferia de la ciudad. Se contaba también con servicio de archivos, tanto para el control de los agentes como para el del fichaje de delincuentes, un Departamento de Radio, un Laboratorio Fotográfico, dormitorios y la conversión de la "sala de torturas" en un depósito de materiales (Policia de Caracas, 1938).

Durante el régimen del Presidente Isaías Medina (1941-1945) la Policía de Caracas continuó con el proceso de modernización, dotación e institucionalización iniciado por López Contreras, aunque el encuadramiento de 4 agentes por cada 1000 habitantes indicaba una baja cobertura (1942), no se descuidó la política de crecimiento del personal, siendo abierto el curso de la Escuela de Aspirantes a Policía con 102 plazas, de los cuales egresaron 64 agentes (1942). Se dispuso la ampliación de la flota de transporte, se creó una Asesoría Jurídica, se reforzó la instrucción militar del personal, se creó la Escuela y Banda de Música, se creó un Casino policial para recreación del personal, se creó una Caja de Ahorros para la previsión social de los agentes, permitiéndoles en algunos casos el financiamiento de viviendas.

Esta policía se definía como una institución de carácter civil pero con disciplina militar (definición que ha perdurado hasta nuestros tiempos por la vía de los hechos). En la Sección Policial de la Revista Municipal del Distrito Federal (1942; 34) hacían alusión a la complejidad de la función policial y señalaban que *"el agente está obligado a garantizar la vida e intereses de sus conciudadanos, y en el cumplimiento de este deber su posición es*

*siempre firme y serena. Para el no hay titubeos ni riesgo; sin descanso, ni tregua a su sueño y necesidades, debe estar atento día y noche en la misión de vigilar y proteger, y allí, donde cualquier otro hombre retrocede o intimida, el agente de seguridad avanza; allí donde por defensa u otro motivo, el ciudadano rehúye, el policía se afronta y conjura la amenaza o cae en la contienda… Por eso para alistarse en las filas de la policía no solamente requiere el hombre condiciones físicas de estatura y robustez, sino también y aún en mayor grado, condiciones morales de valor, lealtad, honradez y amor al prójimo; cualidades éstas que unidas a un verdadero sentimiento del honor, hacen del agente el perfecto guardián de la seguridad pública"*

La escuela de agentes se concentró en la formación de modales y hábitos de trabajo y apego al estudio, así como a la enseñanza para ser activos y serenos en todos sus procederes; diligentes y perseverantes; atentos y respetuosos y disciplinados a través del siguiente programa: instrucción moral y urbanidad, instrucción cívica, Principios de ética, y principios fundamentales de procedimientos policiales, elementos de derecho y principios de legislación nacional. Ordenanza de policía urbana y rural, Instrucción de tiro, ley y ordenanza de tránsito, Identificación criminal, Cultura física, manejo de automóviles, instrucción militar (Revista Municipal del Distrito Federal 1942; 42)

### *3.5. Policías estadales*

Las policías estadales tienen su origen en 1831. Muchas son las evidencias de ello. La Diputación de Apure, presidida por Diego Urdaneta, considerando que los bastos campos der la provincia para cometer crímenes y que se necesitaban reglas fijas para que la población supiera a qué atenerse, el 7 de marzo de 1831, dictó las ordenanzas que arreglaban la policía urbana de la provincia. El 26 de noviembre de 1831, la Diputación Provincial de Cumaná dictó las Ordenanzas de Policía para la Provincia respondiendo a las atribuciones que la Constitución de 1830 y la ley Orgánica de Provincia del 14 de Octubre del mismo año, les concedía. Dividió las ordenanzas en dos ramas: las relativas a la alta policía y las relacionadas con la policía municipal, incluyendo la ronda montada. En 1833,

la Diputación Provincial de Maracaibo, obedeciendo a su prerrogativa constitucional, había acordado un Reglamento de Policía Urbana y Rural pero por considerarlo defectuoso resolvió rehacerlo en diciembre de 1834, aunque no fue sino hasta el año siguiente, el 19 de enero de 1835, que el Gobernador, Ramos Fuenmayor, le dio el ejecútese y se dividió en Policía Urbana y Policía Rural. La Diputación de Margarita en ejercicio de sus atribuciones declaró en diciembre de 1834, el Reglamento de Policía de la Provincia y prácticamente era una copia del resto de las ordenanzas. Dividieron la policía en urbana y rural. El 4 de diciembre de 1837 la Diputación Provincial de Caracas estableció mediante ordenanza, una Guardia Municipal y varias rondas volantes de Policía. Los cuerpos policiales regionales, expresa claramente la proyección del proceso de prefecturización hacia les estados y regiones. En todos se definía la Policía como una rama de la administración pública, que se dividía en: Policía administrativa, Policía Judicial y Policía Municipal (rural y urbana), cuyas autoridades superiores eran el Presidente del Estado y su Secretario de Gobierno, los Jefes Civiles de Distrito y Municipio con sus respectivos Secretarios, a quienes se subordinaban los Inspectores, Jefes y Oficiales de Policía. Finalmente agregándose otros tipos de funcionarios definidos como "Jefes de Caseríos" y "agentes supernumerarios" que complementaban las funciones policiales del Estado. En cuanto a los requisitos de ingreso al cuerpo policial se reiteraba los de saber leer y escribir, no poseer malos antecedentes y buena condición física, agregándole conocimiento geográfico y de las personas de la jurisdicción correspondiente. En ningún código se mencionaba el proceso de formación policial sino hasta 1936 cuando se crea la primera escuela de agentes policiales.

Estas normas de policías estadales fueron modificándose en todos los períodos y tendríamos que hacer una recapitulación de todos estos códigos en cada una de las regiones del país para lograr hacer el análisis general de los mismos. Como ejemplo podemos señalar un código particular. El código del estado Lara. Una importante novedad de este Código larense de 1940 es la tendencia a la regularización de las funciones policiales a través de medidas de registro y especialización de sus actividades:

a.- La creación de Oficinas de Investigaciones en cada cuerpo policial distrital del Estado, dotadas de sello propio, reloj, teléfono, radio-receptor y mobiliario adecuado. Así como de un Libro de Identificaciones con descripción y datos de personas sujetas al conocimiento

policial. También un Libro Diario para el registro de órdenes y novedades, así como un Libro "Nómina de Policía Secreta" (Código de Policía del estado Lara, 1940).

b.- Todo cuerpo policial también debía estar dotado de:

- Libro Diario (órdenes y novedades)

- Libro de Entradas (arrestos y motivos)

- Libro de Salidas (arrestos)

- Libro de Nombramientos.

- Libro de Juramentos.

- Libro de entrada y salida de pasajeros.

- Bibliografía legal (Constitución, leyes, etc.) y planos topográficos (Código de Policía del estado Lara, 1940).

Nos atrevemos a asegurar que durante el lapso correspondiente a 1936 – 1945, consolidaron las bases modeladoras del esquema básico de cobertura espacial y social nacional de los organismos policiales venezolanos, sobre todo en lo relativo a la institucionalización prefecturizada del sistema policial, su modernización en términos de organización, profesionalización y dotación, así como por el cambio de rumbo filosófico, en abierto contraste con el pasado gomecista, para asociar las funciones policiales no solamente con la seguridad y orden público a favor del estado, sino que se daba inicio a una tendencia a apreciar las actividades policiales como un servicio social y territorial de alcance nacional también a favor de los intereses del ciudadano. Estas tendencias originales, aunque van a ser perturbadas durante el periodo 1945- 1958 por la dinámica de los acontecimientos políticos y la intervención militar, van reaparecer posteriormente y con mayor fuerza y recursos luego de 1958, con la creación de nuevos organismos como el Cuerpo Técnico de Policía Judicial y más tarde con iniciativas como la creación de la Policía Metropolitana de Caracas.

### *3.6. Guardia Nacional*

El esquema de predominio de la seguridad nacional del estado sobre las necesidades de la seguridad ciudadana, atado desde 1870 al modelo prefecturizante del poder policial, aunque evolucionó significativamente, no logró ser esencialmente superado por los actores políticos del período 1936 – 1958, por ello la dinámica de las estructuras y funciones policiales progresó en materia conceptual, educativa, de especialización y dotación técnica pero no logró insertarse efectivamente en el proyecto de desarrollo político democrático de una manera integral y cívica, ello fundamentalmente debido al predominio y pugnacidad, de la clase política cívico/militar dirigente, generadora de una nefasta inestabilidad, represión y de procedimientos autoritarios permanentes. También es importante y se debe destacar, como catalizador de esta situación de inestabilidad y pugnacidad, la presencia de un contexto internacional occidental de alta influencia anticomunista, particularmente luego de 1945 al finalizar la II Guerra Mundial, bajo los temores de una potencial expansión de la influencia soviética sobre el escenario latinoamericano. Esta situación nos lleva a considerar los efectos negativos del rol político/policial sobre el desarrollo institucional del propio servicio de policía venezolano.

Entre los regímenes de López Contreras y Medina Angarita se consolidó práctica y conceptualmente la superación de las fuerzas policiales desde su anterior rango de "barbarie" gomecista hacia el sistema del "Buen Orden y cumplimiento de las leyes", como "Cuerpo encargado de vigilar por el mantenimiento del orden público" sobre la base de la "Educación y urbanidad" (La Policía de Caracas y sus reformas, 1942). En este sentido se desarrollaron procesos e instituciones técnicas que eran condición indispensable para el manejo técnico, objetivo y eficiente de la población, tanto en aspectos políticos como policiales, en ello constituyó el principal logro la creación del Servicio Nacional de Identificación, dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores, encargado de la identificación personal de todos los ciudadanos, con fines de carácter civil, policial, judicial, electoral y de control de extranjeros (Decretos núm. 22.346 y 22.347 de 22 de julio de 1941, 1941). Sin embargo, como puede observarse en la "Ley para garantizar el orden público y el ejercicio de los derechos individuales" aprobada por el Congreso el 5 de octubre de 1945 (Ley para garantizar el orden público, 1945), quedó suficientemente clara la unión y dependencia de la seguridad ciudadana a las necesidades de la seguridad del

estado: “Artículo 1.- El normal funcionamiento de las instituciones del Estado y el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Constitución garantiza a los venezolanos, son los fundamentos del orden público” (Ley para garantizar el orden público, 1945).

En suma, se puede observar claramente que desde el 4 de agosto de 1937, cuando fue creado el Servicio Nacional de Seguridad bajo el gobierno de López Contreras y la consolidación nacional y municipal de ese sistema a finales del gobierno de Medina Angarita en 1945, el desarrollo evolutivo de un aparato de seguridad y orden público modernizado y regulado institucionalmente, que tenía como eje el aparato militar de la Guardia Nacional, cuyo despliegue nacional y regional era ya completo, como se constata en la distribución de sus contingentes en Circuitos, Batallones y Compañías conforme a la llamada Orden general nº 16 del 13 de abril de 1944 (Muñoz, 1979).

Una mención especial merece la Guardia Nacional creada por Decreto ejecutivo del 4 de agosto de 1937:

> *Considerando que en el Decreto-Ejecutivo del 17 de septiembre de 1936, se creó una Escuela para la preparación de Agentes de Seguridad Pública, con el fin de formar un cuerpo de Seguridad Nacional que con jurisdicción en todo el territorio de la República, preste su cooperación efectiva a las autoridades encargadas de mantener el orden público y de evitar y reprimir la delincuencia; que es igualmente necesaria en el país la formación científica de un organismo de prevención y estudio de la criminalidad; que los fines expresados anteriormente sólo pueden obtenerse por medio de una organización de carácter y preparación profesional que responda a las necesidades de nuestro estado actual de evolución social.*

> *Artículo 2.- Sin perjuicio de sus funciones civiles, la Guardia Nacional tendrá estructura militar y se regirá por las disposiciones de la presente Ley y sus Reglamentos; por la Ley Orgánica del Ejército y la Armada; por la del Código de Justicia Militar y por el correspondiente Reglamento de Castigos Disciplinarios en cuanto le sean aplicables.*

El 22 de Junio del año 1946 mediante Decreto 349 La Guardia Nacional fue declarada como fuerza autónoma con el nombre de FF.AA.C. Asignándole las siguientes funciones:

*1.- Cooperar con las Fuerzas Armadas Militares en casos de guerra y cuando así fuere requerido u ordenado.*

*2.- Completar la acción de seguridad de las Fuerzas Armadas Policiales en toda la extensión del Territorio Nacional, ampliándolas en determinadas funciones.*

*3.- Con este Decreto el Servicio Urbano, que figuraba como de carácter accidental, pasa a ser permanente.*

Luego más adelante con las reformas que se fueron dando en la Fuerza Armada en los años 90 y en especial en este componente de las Fuerzas Armadas de Cooperación, se le otorga las funciones siguientes:

*1.- Prestar servicio de vigilancia en las fronteras y cooperar con la seguridad y desarrollo de las mismas.*

*2.- Coadyuvar a la ejecución de las operaciones requeridas para el mantenimiento del orden público.*

*3.- Proporcionar seguridad y vigilancia a establecimientos y servicios públicos, industrias básicas del Estado e industrias privadas de importancia estratégica.*

*4.- Cooperar en la vigilancia y seguridad de puertos y aeropuertos.*

*5.- Garantizar la seguridad y controlar la circulación en las vías urbanas y extra-urbanas que fueren asignadas.*

*6.- Ejercer el Resguardo Nacional y la Guardería del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de conformidad con las Leyes de la materia y las pertinentes disposiciones del Ejecutivo Nacional.*

*7.- Realizar actividades de investigación y desarrollo en áreas científicas y tecnológicas vinculadas a sus funciones específicas y que contribuyan a asegurar la seguridad y defensa interna del país.*

Estas funciones fueron posicionando a la Guardia Nacional como una policía ostensiva pero con fuero militar. Una suerte de fuerza intermedia entre las policías locales y las Fuerzas Armadas lo que hizo expandir la fuerza en todo el territorio nacional y capilarizarla en las estructuras institucionales sobre la base de un párrafo único del artículo 12 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas del año 83 y 1995 en el que se establece lo siguiente:

*De conformidad a lo dispuesto en esta Ley cuando las Fuerzas Armadas de Cooperación presten servicio, de apoyo al sector civil de la Administración*

*Pública, sin menoscabo de su naturaleza militar, serán funcional y específicamente dependientes del Órgano Público con el cual cooperen a los efectos de esta cooperación.*

Se entendía tanto como un órgano civil, como componente del Servicio Nacional de Seguridad, junto con el Cuerpo de Investigación. Dependía del Ministerio de Relaciones Interiores en tiempos de paz y prestaba los siguientes servicios: el Servicio Vial en autopistas y Carreteras, el Servicio Rural, el Servicio Antidrogas, el Servicio Forestal, el Servicio Aduanero, el Servicio Penitenciario, el Servicio Minero, inclusive, el Servicio de Seguridad Bancaria y Comercial, el Servicio de Resguardo de las Industria Básicas y de la Industrias Petroleras. Pero también se adscribía al Ejército cuando así se requiriera.

La Guardia Nacional nació como una Policía Nacional por el afán de consolidar el proyecto nacional, concentrar y centralizar la fuerza pública en manos del Ejecutivo Nacional pero paulatinamente fue tributando a las Fuerzas Armadas hasta militarse por completo.

La ruptura de este proceso de desarrollo institucional que se observará para fines de 1945 y comienzos de 1946, era el resultado de la necesidad de las nuevas autoridades nacionales y regionales de asegurarse una dirección leal de los cuerpos de seguridad policial, ello particularmente debido a que en algunos mandos policiales y de la Guardia Nacional predominó una importante oposición al golpe de estado del 18 de octubre de 1945, lo que implicó intervención y modificación de cuadros directivos, como lo veremos más adelante, pero conservándose en el fondo el desarrollo evolutivo del sistema de seguridad policial.

### *3.7. La Dirección de Seguridad Nacional*

El gobierno radical socialdemócrata surgido el 18 de octubre de 1945, encabezado por Rómulo Betancourt dirigente de los tiempos de la generación de 1928, inició un indiscutible proceso de apertura y desarrollo político y social que le permitiría ganarse la adicción unas sólidas bases populares y obtener los correspondientes beneficios electorales hasta la década de 1980. No obstante, pese al impacto popular de tales reformas y al sectarismo político creciente del liderazgo socialdemócrata, se generó desde 1946 un clima político de tensiones que afectó el equilibrio funcional necesario para la supervivencia de la

alianza cívico-militar original, provocando ello la insurgencia y el desarrollo separado del liderazgo militar, con figuras de oficiales de visión tecnocrática como Carlos Delgado Chalbaud y luego la de Marcos Pérez Jiménez. Todo este proceso incide desfavorablemente en la completación del desarrollo institucional policial fuera de la esfera del mando militar, pues se veía a tales cuerpos como a una extensión política armada de los factores civiles desplazados del poder tanto en 1945 como en 1948.

En materia del poder policial, desde un principio en su funcionamiento y justificaciones como gobierno, observamos breves pero contundentes referencias de la Junta Revolucionaria en relación a los problemas de seguridad y orden público. Tal es el caso del manifiesto o comunicado de dicha Junta, emanado del Palacio de Miraflores el 19 de octubre de 1945 y firmado de manera unánime por todos los integrantes civiles y militares del nuevo gobierno de origen golpista, texto donde se reflejaba un inicial enfoque de visón e intereses equilibrados de la alianza cívico/militar:

> *Garantizaremos el orden público, sin apelar a violencias coercitivas. Habrá garantías para el libre desarrollo de las actividades de todas las clases sociales. Será mantenido en vigencia el decreto de suspensión de garantías constitucionales, hasta tanto no sea recuperado el orden público turbado, para cuyo efecto pedimos y esperamos la colaboración ciudadana (Morón, 2011, pp. 254-255).*

Por tratarse de un nuevo gobierno de alianza cívico/militar el naciente régimen contaba en su propio seno con algunos mecanismos castrenses de control social, político y territorial, mejorándolos en su eficacia operativa con la tradicional "suspensión de garantías" tan propias de la intervención del rol militar en los asuntos de seguridad pública. No obstante, el aparato policial heredado del régimen anterior no desapareció sino en lo relativo a sus estructuras de mando disidente, manteniéndose el Cuerpo de Investigación Nacional inspirado en la anterior Ley del Servicio de Seguridad, así como también una vez descabezados los Concejos Municipales y sus viejos mandos policiales con el Decreto Nº 19 de la Junta Revolucionaria (Decreto por el cual se disuelven los concejos municipales, 1945), se procedió a nombrar nuevos mandos adscritos al poder ejecutivo entrante, así como a repotenciar la cantidad y remuneración de los funcionarios policiales municipales, como se puede observar en decretos como el de 26 de febrero de 1947, en el que y por medio del cual se autorizan Créditos Adicionales Especiales para policías como la del

Distrito Federal, a efectos de: "Que la Policía del Distrito Federal requiere para el mejor cumplimiento de sus funciones, el aumento de sus efectivos y una mejor retribución de su personal;" (Decreto n° 487, 1947) De la misma manera, antes de su derrocamiento el Presidente Rómulo Gallegos se intentaba una reforma policial a través del Congreso de la República, como se observa en la aprobación de la Ley de Organización Provisional del Servicio de Policía del 19 de octubre de 1948, donde era evidente el interés por remunicipalizar el servicio policial alejándolo de la influencia ejecutiva nacional y militar, factor que pudo no ser del agrado para los intereses militares:

> *Artículo 1º- En conformidad con el artículo 189 de la Constitución Nacional los servicios de policía destinados al mantenimiento del orden público organizados por la Nación o Municipalidades se regirán por sus leyes y ordenanzas respectivas en cuanto no colidan con esta Ley (Ley de Organización Provisional del Servicio de Policía, 1949).*

Una vez materializado el derrocamiento del régimen constitucional y de origen electoral popular de don Rómulo Gallegos el 24 de noviembre de 1945, se detuvo y fue reorientado el funcionamiento general del sistema policial venezolano, asumiéndose una concepción de seguridad policial de emergencia y aparentemente "provisional", en espera de la estabilización política y el retorno a una supuesta institucionalidad perdida. Ello se revelaba en el decreto Ejecutivo del 22 de junio de 1949 Nº 162 de la Junta Militar de Gobierno, momento a partir de cuando la denominada Dirección de Seguridad Nacional del Ministerio de Relaciones Interiores se convierte en el eje dominante del anterior Sistema de Seguridad creado en una anterior concepción reformista gradual desde 1937. En este mismo sentido se desarrollaba, desde este Decreto de la Junta Militar, toda una reestructuración del Cuerpo de Investigación Nacional (Decreto N° 162, 1949).

La referida reorganización policial tenía su matriz ideológica y jurídica en una supuesta provisionalidad emanada del Acta de Constitución del Gobierno Provisorio, surgida de la situación posterior al derrocamiento del Presidente Gallegos, aunque pretendiendo revestirse de legitimidad invocando atribuciones establecidas en el Artículo 104 de la Constitución vigente formalmente. El pretendido nuevo cuerpo policial nacional era adscrito formal y directamente desde el Ministerio de Relaciones Interiores, por órgano de un Director de Seguridad Nacional siendo el primero de ellos Jorge Maldonado Parilli,

hasta el año 1951, cuando fue sustituido por Pedro Estrada Albornoz quien dirigió el cuerpo policial nacional hasta el 10 de enero de 1958, cuando fue relevado por dos efímeros directores en plena crisis político/militar, primero por el Coronel Luis Teófilo Velasco quien apenas duró 10 días al mando y, finalmente, Régulo Fermín Bermúdez, quien apenas duró horas como designado antes del derrocamiento de la dictadura militar el 23 de enero de 1958.

El Director de la Seguridad Nacional ejercía su mando a través de la Jefatura e Inspectoría General del cuerpo policial nacional, cuerpos desplegados en todo el territorio venezolano por medio de las Oficinas de Seguridad Nacional, con sus correspondientes servicios de investigación adscritos a cada cuerpo regional. Dicho organismo estaba autorizado para:

> *1.- Prevenir toda clase de delitos tomando las medidas de seguridad correspondientes.*
>
> *2.- Investigar los conatos de perturbación del orden público.*
>
> *3.- Intervenir en la averiguación de los hechos delictivos.*
>
> *4.- Cooperar con los Tribunales de Justicia en el "descubrimiento y captura" de reos de delitos, con carácter de Instructores de sumarios.*
>
> *5.- Identificación de delincuentes, infractores y detenidos.*
>
> *6.- Organizar y operar el Laboratorio de Técnica Policial.*
>
> *7.- Cooperar con la persecución de delincuentes internacionales e intercambiar información policial con el extranjero.*
>
> *8.- Cooperar con el Servicio Nacional de Identificación en el control de extranjeros.*
>
> *9.- Cooperar con los demás cuerpos policiales de la nación, conservando la Seguridad Nacional su autonomía funcional (Decreto N° 162, 1949, art. 8).*

Según el referido Decreto el cuerpo de Seguridad Nacional contaba con Servicios o Secciones específicos para facilitar su operatividad en condiciones técnicas modernas, las cuales, en buena medida, le acercaba a lo que iba a ser después de 1958 el Cuerpo Técnico de Policía Judicial. Tales divisiones fueron en un principio establecidas en seis campos:

1.- Servicio Criminológico.

2.- Servicio de Extranjería.

3.- Servicio Político – Social.

4.- Laboratorio de Técnica Policial.

5.- Servicio de Archivo.

6.- Escuela de Investigación Nacional (Decreto N° 162, 1949, art. 3).

Esta división funcional inicial evidenciaba una clara orientación hacia la conformación de un cuerpo policial de características modernas y diferenciadas, separando formalmente lo criminológico de lo político, así como las funciones de control de extranjeros. Como también, al mismo tiempo, buscaba desarrollar servicios de apoyo como secciones separadas, como lo eran: el Laboratorio de Técnica Policial, el Archivo Policial (separado luego en Archivo General y Archivo Político), y el servicio de formación y capacitación de oficiales en una Escuela de Investigación Nacional. Con el desarrollo del cuerpo de la Seguridad Nacional también tendieron a diversificarse otros servicios en el campo específico del control de homicidios, estupefacientes, armas y explosivos, transporte y mantenimiento.

No obstante a la conservación de la referida tendencia modernizadora, heredada de la década de 1930, se puede observar el predominio de la improvisación y prioridad de las funciones represivas en desmedro de las preventivas, dada la rapidez impuesta por los acontecimientos políticos y las necesidades de estabilidad emanadas de un régimen militar interesado en no involucrar directamente a sus efectivos (oficiales y tropas) en la actividad represiva, delegándola en un cuerpo civil bajo el control ejecutivo (más nominal que real) del Ministerio del Interior, claramente diferenciado de las funciones del Ministerio de la Defensa, delegación de poder a una autoridad policial civil, que potencial y efectivamente afectó, posteriormente, los intereses de los propios militares (cuando se sospechaba de ellos en términos conspirativos y de negocios del poder) convirtiéndose en uno de los principales factores de descontento castrense contra el régimen de Pérez Jiménez.

Los funcionarios de la Dirección de Seguridad Nacional teóricamente debían surgir de un proceso de formación en la respectiva Escuela creada con la ya referida reorganización del año 1949, pero en la práctica se recurrió a la improvisación, el regionalismo, amiguismo y tráfico de influencias para cubrir el proceso de reclutamiento del personal policial, escogiéndose, so pretexto de la emergencia política, y en los más disímiles escenarios sociales un personal heterogéneo y de baja calidad humana, adaptable a las necesidades de tareas represivas de inmediata ejecución, con procedimientos brutales y técnicamente ineficaces, salvo por su carga intimidatoria para el control del grueso de la población. Semejante irregularidad, que rompía con la tendencia ya fundada desde el régimen de López Contreras en materia de profesionalización del funcionario policial, se apoyaba legalmente en el Artículo Nº 9 del Decreto en cuestión ya enunciado y que rezaba así:

> *"El Ejecutivo Federal podrá emplear transitoriamente a personas de su libre elección y remoción, para desempeñar los servicios propios del Cuerpo de Investigación Nacional, mientras pueda proveer los cargos con egresados de la Escuela de Investigación Nacional" (Decreto N° 162, 1949, art. 9).*

Bajo esta política de emergencia y de precariedad de cuadros civiles de confianza se lograron, gracias a la oportunidad que da la improvisación y la demostración de hábitos de crueldad, que personas asumiesen la carrera policial como vía de ascenso social, como fue el caso de un humilde empleado del Seguro Social y sin ninguna formación académica, quien llegó a convertirse muy rápidamente en Inspector General y Jefe de la Brigada Política de la Seguridad Nacional, como lo fue Ulises Ortega Matiz uno de los grandes maestros de la tortura y los atropellos policiales, seguido posteriormente en el importante cargo por otros no menos "célebres" por su brutalidad y eficacia policial, como Miguel Silvio Sanz. Todo este aparato funcionaba bajo el control de la Dirección e Inspectoría General en una cadena de Jefes de Oficinas y Jefes de Servicios, bajo cuyo mando operaban los Jefes de Brigada y Oficiales de Primera, Segunda y Tercera Clases, conformando todo un tren de poder paralelo al militar y político.

Muchos de los archivos de la Dirección de Seguridad Nacional, que reposaban posiblemente en su segunda sede nacional principal de la Plaza Morelos de Caracas, fueron destruidos, quemados o sustraídos en la conmoción del 23 de enero de 1958, probablemente

una parte de dicha documentación, según revelan algunas fuentes reservadas, permanece aún bajo la custodia de algún organismo del Ministerio de la Defensa desde 1958. Por ello es que solamente sobre la base de especulaciones e informaciones no oficiales, se estima que la Dirección de Seguridad Nacional del Ministerio de Relaciones Interiores llegó a contar con un cuerpo de unos 5.000 oficiales y agentes a nivel nacional, contando además con un contingente de miles de confidentes secretos, apoyados en un presupuesto de gastos muy considerable. (Abreu, 2005) Igualmente difícil de identificar y cuantificar son las listas de víctimas, detenidos, torturados y ejecutados por la Seguridad Nacional entre 1951 y 1957, tanto en los calabozos y distintas oficinas del cuerpo policial en todo el territorio nacional, como en los llamados campos de concentración (Guasina – Delta Amacuro), tanto por la ya referida destrucción, sustracción u ocultamiento documental, como por la naturaleza irregular y secreta de los procedimientos policiales internos mismos, de los cuales no quedaba ningún registro oficial en la gran mayoría de los casos. Por ello apenas asomamos datos que especulan en más de 10.000 las personas que fueron sometidas a tales procedimientos extrajudiciales y criminales por parte de funcionarios policiales, quienes habían sido informalmente instruidos por sus superiores civiles y militares para no dejar registro documental de sus actuaciones (Abreu, 2005), lo que ocasiona para el investigador histórico y político, una carencia de datos casi irrecuperable, de escala mayor a la que estamos acostumbrados, como lo demuestra cualquier otro estudio que pretenda profundizar en periodos y problemas similares y tan difíciles como la actuación policial durante el gomecismo entre 1908 y 1935.

Algunos trabajos de investigación y memorias han contribuido a complementar el cuadro de reconstrucción histórica de la extinta Seguridad Nacional, especialmente los basados en entrevistas a personajes del régimen que vivieron en el exilio (Blanco, s/f). Igualmente, los investigadores sobre el tema se mantienen a la espera de la publicación de la supuesta Memoria del propio Pedro Estrada que, hasta la fecha actual no ha aparecido. En los testimonios recogidos por el Profesor Blanco (s/f)derivados de la entrevista a dicho Director de la Seguridad Nacional, realizada en París en 1982, además de encontrarnos con un Pedro Estrada, envejecido y cuasireflexivo (76 años de edad y a 24 años de su salida de Venezuela), siendo de ellos posible extraer más un testimonio estructural (estructuras,

valores e ideas) que un testimonio apoyado en la veracidad de los hechos históricos, por lo que destacamos la presencia de dos ideas fundamentales –entre otras- para definir el carácter histórico de las estructuras y funciones policiales bajo el régimen perezjimenista:

1.- En un sentido horizontal del desarrollo histórico político de los procesos, encontramos una evidente línea de continuidad relativa a la evolución de la política de seguridad y de poder policial nacional desde la década de 1930 hasta finales de la década de 1950, lo cual se revela en las afirmaciones del mismo Pedro Estrada al atribuirse un significativo rol directivo y protagónico en la reconstrucción del aparato policial venezolano del período post-gomecista:

> *Después de estar en esa Oficina (la Sección Político-Social de la Policía de Caracas) me promovieron y me nombraron Segundo comandante de la Policía de Caracas. Eso fue hasta el año 40. Estuve entre ambos cargos, desde el 38 hasta el 43 aproximadamente. En el primer puesto estuve quizás dos años y en el otro cuatro. Ya era una función de organización. La policía uniformada la organicé yo. Y entonces esa oficina quedó bajo mi mando (Blanco, s/f, p. 70).*

2.- En un sentido vertical propio del desarrollo y funcionalidad del sistema político-policial, encontraremos una verticalidad unívoca compartida entre la máxima jefatura del Estado y la máxima jefatura policial. Sin mediaciones ministeriales burocratizantes, ni deliberaciones comunicantes entre el Estado y la sociedad para el manejo equilibrado de una problemática tan delicada como la de la seguridad del estado y de los ciudadanos. Esa responsabilidad policial compartida entre Pedro Estrada y el General Pérez Jiménez se validaba en la práctica como resultado de la acción de mando presidencial, aunque bajo el peculiar estilo operativo de Estrada y los funcionarios de la Seguridad Nacional. Las palabras del Director de la Seguridad Nacional son tajantes al respecto, al referirse al calificativo de "Superministro" de policía, que autores y críticos como Juan Bautista Fuenmayor le había asignado:

> *El habla de superministro, porque yo le daba cuenta directamente al General Pérez Jiménez y no al Ministro del Interior, Pérez Jiménez recibía la información de las fuentes directas. Se trataba de ganar tiempo, y de que no sufriese cambios la información. La cuenta iba directamente de mi boca al Presidente. Sobre este procedimiento estaban muy de acuerdo los dos Ministros bajo los cuales serví; jamás tuve problemas en ese sentido. (…) el que mandaba y el que gobernaba era*

*el general Pérez Jiménez. Ahora, él me dio a mí autoridad, confianza en el sentido de ejecutar sus órdenes (Blanco, s/f, pp. 148-149).*

### *3.8. Las policías locales*

Como última reflexión, no por ello menos importante, debemos destacar el proceso paralelo de disminución del poder policial regional y local, afectado por la creciente influencia nacional alcanzada por las estructuras territoriales de la Seguridad Nacional. En códigos de policía regionales, como el del Estado Zulia de 1957 (Asamblea Legislativa del estado Zulia, 1957), encontraremos tendencias regresivas significativas, que parecen relegar el poder, la autoridad y operatividad de los cuerpos policiales estadales y municipales a un estatus funcional anterior, inclusive a los niveles que hemos observado para las décadas de 1940 y 1920. La Policía del Zulia era definida como un "Servicio" destinado a mantener el orden público y el cumplimiento de las leyes en su jurisdicción, se tiende a estratificarla en un proceso de prefecturización como el que vimos para el siglo XIX , donde el Gobernador y Secretario de Gobierno del Estado se apoyen en la gestión de mando de unos Prefectos distritales y municipales, quienes, a su vez, comandan directamente la jerarquía de Comandantes, Inspectores, Jefes y Oficiales y, todos ellos sobre una base operativa de Comisarios y agentes policiales (Asamblea Legislativa del estado Zulia, 1957, art. 2).

La aparición de escuelas y estructuras policiales a nivel nacional empujaron a los cuerpos policiales regionales y locales a una categoría secundaria, lo que se puede observar en detalles como:

*1.- Los requisitos de ingreso a la carrera policial retroceden a niveles del siglo anterior: ser venezolano, mayor de edad, alfabetizado y buena reputación moral y judicial. Sin requerir ninguna certificación de educación formal.*

*2.- La policía del Zulia pierde buena parte de sus funciones de apoyo judicial, como sumariadora inicial de procedimientos con valor para poder ser remitidos a los tribunales de justicia. Se convierte más bien en cuerpo de vigilancia y persecución que coopera con las autoridades ejecutivas y judiciales en el cumplimiento de sus disposiciones. Con capacidad para actuar preventivamente o en casos de flagrancia, siendo fundamentalmente relegada a funciones de contención y control: caminos, terminales, tránsito, costas, muelles ferrocarriles, actos públicos, plazas, etc. (Asamblea Legislativa del estado Zulia, 1957, art. 10)*

> *3.- Las funciones de investigación e inteligencia policial que venían asomándose en la organización policial anterior, tienden a desaparecer, limitándose a enunciar que los Jefes de los cuerpos de policía deben tener un "conocimiento general" de las personas habitantes (nacionales o extranjeros) de su jurisdicción, así como de sus oficios y profesiones. También otorga a los ciudadanos una función obligatoria de intervención e información a la autoridad policial. (Asamblea Legislativa del estado Zulia, 1957, art. 12, 13 y 14)*
>
> *4.- También tienden a desaparecer las incipientes estructuras de formación policial del ámbito regional y local. Tales funciones son reducidas a la obligación de los Jefes de cada cuerpo policial, para garantizar en sus agentes el conocimiento del Código de Policía, un trato respetuoso y culto, entre sí y con los ciudadanos, la prohibición del licor y en ratos de ocio fomentar: "ejercicios gimnásticos" y "aprendizaje y manejo de las armas" (Asamblea Legislativa del estado Zulia, 1957, art. 1).*

En conclusión, podemos aseverar la importancia de detectar la presencia continua de una política de desarrollo de las estructuras y funciones del poder policial nacional, que se inscribió en el desarrollo histórico tanto de los procesos del "reformismo revolucionario" entre 1945 y 1948, como también en los procesos del "reformismo autoritario" (1948-1958), todo ello en un contexto nacional básico de modernización socio estructural del país, aunque ocurrieron bajo diferentes estilos operativos de la definida alianza cívico-militar. También todo ello implicaba la conformación y continuidad de rasgos de largo plazo, que trascienden el período 1945-1958, tanto por sus orígenes en tiempos anteriores (1936/1945), como en el desarrollo de procesos posteriores a 1958 y que se prolongan hasta nuestros días, factores dados a causas propias de la unidad estructural de las variables determinantes del tiempo histórico postgomecista, las cuales al ritmo de la dinámica petrolera generadora de recursos modernizadores y a la convulsa alianza cívico-militar que nos caracteriza, elementos que indiscutiblemente definieron la historia del poder policial en Venezuela contemporánea.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Acosta, H. (1888). Reglamento interior de policía. Por el General Hipólito Acosta. Aprobado por la Gobernación del Distrito Federal. Caracas: Tip. El Cojo.

Acuerdo (23 de junio de 1873), Policía urbana DF /juegos de envite y azar. En Ordenanzas, resoluciones y acuerdos sancionados por el Concejo Municipal del Distrito Federal, desde octubre de 1870 hasta agosto de 1876, mandados a compilar por orden del General Guzmán Blanco, Ilustre Americano, Regenerador y Presidente de los Estados Unidos de Venezuela. Caracas: Imprenta de la Opinión Nacional.

Archivo General de la Nación. Interior y Justicia, T. DCCCXXXIII, Fs. 227-228.

Archivo Histórico de Caracas (1872). Libro de Actas, 1872-1880, Sesión del 13 de diciembre de 1872.

Archivo del Gral. Manuel Landaeta Rosales, Tomo 40, Doc. 95. Caracas: A. N. H.

Arévalo, R. (1972). Arévalo Gónzález o la Venezuela del dolor. Caracas: Edime.

Almandoz, A. (1998). Urbanismo europeo en Caracas. Caracas: Edición Equinoccio – Fundarte.

Alocución del Ilustre Americano General Guzmán Blanco a los venezolanos al encargarse del poder supremo el 26 de febrero de 1879. En ANCP, Leyes y Decretos de Venezuela, Tomo. 8.

Asamblea Legislativa del estado Zulia (1928). *Código de Policía del Estado Zulia*. Maracaibo: Edición Oficial de la Asamblea Legislativa del estado Zulia

Asamblea Legislativa del estado Lara. *Código de Policía del estado Lara*. Febrero 29, 1940

Asamblea Legislativa del estado Zulia (1957). *Código de Policía*. Maracaibo: Edición Oficial de la Asamblea Legislativa del estado Zulia

Bello, H. (1966). *Historia de las fuentes e instituciones jurídicas venezolanas.* Caracas: Estrados.

Betancourt, R. (1983). La oposición a la dictadura gomecista. En Pensamiento Político Venezolano del siglo XX. Caracas: Congreso de la República.

Blanco, A. (s/f). *Pedro Estrada Habló.* Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la UCV.

Capriles, C. (30 de Agosto de 2012). Aquella guerra de la que nadie habla. *El Nacional* , pág. 8.

Castillo, L. (1995). La terrible muerte de dos sacerdotes en La Rotunda. *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, 312.

Concejo Municipal del Distrito Federal (1871), "Ordenanza de 18 de febrero sobre Policía Urbana y Rural". En Ordenanzas, resoluciones y acuerdos sancionados por el Concejo Municipal del Distrito Federal, desde octubre de 1870 hasta agosto de 1876, mandados a compilar por orden del General Guzmán Blanco, Ilustre Americano, Regenerador y Presidente de los Estados Unidos de Venezuela. Caracas: Imprenta de la Opinión Nacional.

Concejo Municipal del Distrito Federal (3 de agosto de 1876), Ordenanza de 3 de agosto. De presupuesto general del servicio municipal. En Concejo Municipal del Distrito Federal, Ordenanzas, resoluciones y acuerdos sancionados por el Concejo Municipal del Distrito Federal desde octubre de 1870.

Concejo Municipal del Distrito Federal (1888). "Presupuesto de gastos". En Leyes y Decretos de Venezuela. 1887-1890, Vol. XIV. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Congreso de la República. (1983). Pensamiento Político Venezolano del siglo XIX. *Polémica Periodista*, p.430. Caracas: Congreso de la República.

Decreto (17 de junio de 1872), Antonio Guzmán Blanco Presidente Provisional de la República. Derogando el de 1867 N° 1403 a que organiza el Distrito federal en su

régimen político y administrativo; y declarando vigente en el Distrito las leyes de 1854 Nos 917 á 920 sobre policía nacional en cuanto no se opongan á la Constitución y las leyes.

Decreto (20 de Febrero de 1873), Código militar. En Ordenanzas, resoluciones y acuerdos sancionados por el Concejo Municipal del Distrito Federal, desde octubre de 1870 hasta agosto de 1876, mandados a compilar por orden del General Guzmán Blanco, Ilustre Americano, Regenerador y Presidente de los Estados Unidos de Venezuela. Caracas: Imprenta de la Opinión Nacional.

Decreto (25 de junio de 1875), Se dictan reglas para el allanamiento del hogar doméstico y se declara insubsistente la ley del 4 de abril de 1842 número 468. Sancionado por Congreso de los Estados Unidos de Venezuela.

Decreto (5 de julio de 1877), Que establece una división del Distrito Federal en dos departamentos denominados “Bolívar” y “Miranda” y reforma parcialmente el Decreto de 17 de junio de 1872 número 1.751.

Decreto (27 de mayo de 1879), orgánico del Distrito Federal, que deroga expresamente el de junio de 1872 número 1751, é implícitamente el de julio de 1877 número 2065.

Decreto (3 de diciembre de 1879), por el que se crea el Departamento Libertador del Distrito Federal, dos prefecturas en cada una de las cuales quedarán comprendidas seis parroquias, para el mejor servicio de la policía; y se reforma en esta parte el número 2173.

Decreto (1° de octubre de 1880), orgánico del Distrito Federal, que deroga expresamente el de mayo de 1879 número 2.173 y virtualmente el número 2.184.

Decreto (20 de noviembre de 1880), orgánico del Distrito Federal, que deroga los números 2.234 y 2.172. Sancionado por Guzmán Blanco Ilustre americano, Pacificador, Regenerador y Presidente Provisional de los Estado Unidos de Venezuela.

Decreto Ejecutivo (6 de julio de 1893), Sobre estatuto provisorio del Distrito Federal. Sancionado por Joaquín Crespo, Jefe del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos de Venezuela.

Decreto (11 de setiembre de 1893), Reglamento de policía del Distrito Federal. Sancionado por la Gobernación del Distrito Federal. En Leyes y Decretos de Venezuela, 1893-1894. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Decreto Ejecutivo (20 de enero de 1897), referente a la creación de un cuerpo de Guardia Civil en el Distrito Federal, Caracas, Joaquín Crespo Presidente de los EE. UU. de Venezuela, E. Ybarra Herrera, gobernador del D.F.

Decreto (17 de Junio de 1872), derogando el de 1897. Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, núm. 1403. En Leyes y decretos de Venezuela. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Decreto (17 de septiembre de 1936), por el cual se dispone crear, en esta ciudad, una Escuela para la preparación de los Agentes de Seguridad Pública. Decreto núm 19765.

Decreto (4 de agosto de 1937), por el cual se crea el Servicio Nacional de Seguridad, dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores y a cargo de la Guardia Nacional y de las Oficinas de Investigación y de Identificación de Extranjeros. Decreto núm. 20331.

Decreto Nº 19 (29 de octubre de 1945), por el cual se disuelven los concejos Municipales y las Juntas Comunales en toda la República, Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, núm. 21.846.

Decreto (22 de julio de 1941), por el cual se crea en la ciudad de Caracas, la Oficina Central de Investigación Nacional. Decreto núm. 22.346, Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, núm. 20547, julio 23, 1941

Decreto (22 de julio de 1941), por el cual se dispone proceder a la organización inmediata de los servicios necesarios para hacer efectiva en jurisdicción del Territorio de la República, la identificación personal con fines de carácter civil, policial o judicial,

electoral y de control de extranjeros, previstos en los artículos 23 y 42 de la Ley del Servicio Nacional de Seguridad. Decreto núm. 22.347, Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, núm. 20547, julio 23, 1941

Decreto número 487 (26 de febrero de 1947), por el cual se acuerda un Crédito Adicional Especial al Presupuesto de Gastos del Departamento de Relaciones Interiores, por la cantidad de Bs. 1.000.000, con destino a la Municipalidad del Distrito Federal, destinada por el Ejecutivo Federal al mejoramiento de los Servicios de Policía del Distrito Federal. Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, núm. 22.248.

Decreto número 162 (23 de junio de 1949), por el cual se reorganiza el Cuerpo de Investigación Nacional en los términos que en él se expresan. Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, núm.22.952.

Decreto (18 de enero de 1905), por el cual se destina la cantidad de quinientos mil bolívares para la construcción de un edificio que se denominará Palacio de Justicia, en el área de la casa que ocupan el Concejo y la Policía de Caracas. Decreto núm. 9796.

Decreto (30 de septiembre de 1908), por el que se ordena construir un edificio en la ciudad de Barquisimeto, con destino a Casa municipal y Cuartel de Policía. Decreto núm. 9796.

Decreto Orgánico del Distrito Federa (2 de mayo de 1901). Decreto núm. 8340.

Foucault, M. (1993). Vigilar y castigar: el nacimiento de la prisión. México: Siglo XXI.

Godechot, J. (1974). Los orígenes de la Francesa. Barcelona: ediciones Península.

Guzmán, A. (1867). "Señor redactor de El Federalista". En Glorias del Ilustre Americano, Rejenerador i Pacificador de Venezuela, Jeneral Guzmán Blanco. Caracas: Imprenta de "El Demócrata".

Gobierno del Distrito Federal (1881). Memoria que de orden del Ilustre Americano Presidente de la República, dirige el Gobernador del Distrito Federal al Congreso de los Estado Unidos de Venezuela en 1881. Caracas: Autor.

Gobernación del Distrito Federal (1882). Memoria que de orden del Ilustre Americano Presidente de la República, dirije el Gobernador del Distrito Federal al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela en 1882. Caracas: Autor.

Gobernación del Distrito Federal (1883). Memoria que de orden del Ilustre Americano Presidente de la República, dirije el Gobernador del Distrito Federal al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela en 1883. Caracas: Autor.

Gobernación del Distrito Federal (1884). Memoria que de orden del Ilustre Americano Presidente de la República, dirije el Gobernador del Distrito Federal al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela en 1884. Caracas: Autor.

Gobernación del Distrito Federal (1885). Memoria que de orden del Ilustre Americano Presidente de la República, dirije el Gobernador del Distrito Federal al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela en 1885. Caracas: Autor.

Gobernación del Distrito Federal (1886). Memoria que la Gobernación del Distrito Federal presenta al Congreso Nacional de los Estados Unidos de Venezuela en 1886. Caracas: Autor.

Gobernación del Distrito Federal (1889). Memoria de la Gobernación del Distrito Federal presentada al Congreso Nacional de los Estados Unidos de Venezuela en 1889. Caracas: Autor.

Gobernación del Distrito Federal (1890). Memoria de la Gobernación del Distrito Federal presentada al Congreso Nacional de los Estados Unidos de Venezuela en 1890. Caracas: Autor.

Gobernación del Distrito Federal (1891), Memoria de la Gobernación del Distrito Federal presentada al Congreso Nacional de los Estados Unidos de Venezuela en 1891. Caracas: Autor.

Gobernación del Distrito Federal (1892), Memoria de la Gobernación del Distrito Federal presentada al Congreso Nacional de los Estados Unidos de Venezuela en 1892. Caracas: Autor.

Gómez, E. (29 de julio de 1992). La Rotunda hace 90 años. *El Nacional*, p. A-6.

González, F. (1959). Historia contemporánea de Venezuela. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

Harwich, N. (1992). El modelo Económico del Liberalismo Amarillo, historia de un fracaso. En Política y Economía en Venezuela 1810 – 1991. Fundación Boulton.

La nueva época. En *La Opinión Nacional* (viernes 24 de abril de 1874), Año VI, Mes VI, Nº 1523.

Landaeta, M. (1906). Anales de las cárceles de Caracas. Caracas: Tipografía Herrera Irigoyen.

Landaeta, M. (1967). Gran recopilación geográfica, estadística e histórica de Venezuela. Tomo II. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Ley (13 de junio de 1876), Sobre allanamiento del hogar doméstico, que deroga el decreto de 25 de junio de 1875, número 1941. Sancionada por Congreso de los Estados Unidos de Venezuela.

Ley Orgánica del Distrito Federal (30 de junio de 1915). Decreto núm. 11926.

Ley Orgánica del Distrito Federal (31 de mayo de 1927). Decreto núm 15926.

Ley de Organización Provisional del Servicio de Policía (8 de noviembre de 1948). Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, núm. 22.760.

Ley para garantizar el orden público y el ejercicio de los derechos individuales (5 de octubre de 1945). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, n° 21.830.

Ley de Servicio Nacional de Seguridad (28 de julio de 1938). Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, núm. 19637, agosto 4, 1938

Ley de Vagos y Maleantes (14 de agosto de 1939). Decreto núm. 21608, Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, agosto 14, 1939

Matthews, R. (1992). La turbulenta década de los Monagas 1847 -1858. En: Política y Economía en Venezuela. Caracas: Fundación Boulton.

Morón, G. (2011). *Historia de Venezuela.* Caracas: El Nacional.

Muñoz, M. (1979). *Historia vieja de la guardia nueva.* Buenos Aires: El Cid Editor.

Navas, A. (2012). Hacia una recomprensión del tiempo histórico venezolano. Caracas: Ediciones Herodoto – Escuela de Historia UCV.

Omaña, P. (1978). Historia de la Artillería. Caracas: Escuela de Artillería de las FF AA NN.

Pino, E. (1974). Epistolario presidencial. Caracas: Facultad de Humanidades y Educación UCV.

Pocaterra, J. (1992). Memorias de un venezolano de la decadencia. Caracas: Biblioteca Ayacucho.

Policía (Caracas, martes 30 de junio de 1874). En *La Opinión Nacional.* Año VI, Mes VIII, Nº 1573. Las negritas son nuestras.

Policía del Distrito (Caracas, jueves 25 de junio de 1874). En *La Opinión Nacional* Año VI, Mes VIII, Nº 1579.

Policia de Caracas. (1938). *Revista de la Gobernación del Distrito Federal*, 16-18.

La Policía de Caracas y sus reformas. (1942). *Revista Municipal del Distrito Federal*(3), 38.

Reglamento de la Ley de Ministerios (12 de enero de 1940). Decreto núm. 21746.

Resolución (20 de septiembre de 1875), Cuerpos de celadores para vigilar las obras públicas, Concejo Municipal del Distrito Federal. En Ordenanzas, resoluciones y acuerdos sancionados por el Concejo Municipal del Distrito Federal, desde octubre de 1870 hasta agosto de 1876, mandados a compilar por orden del General Guzmán

Blanco, Ilustre Americano, Regenerador y Presidente de los Estados Unidos de Venezuela. Caracas: Imprenta de la Opinión Nacional.

Resolución Nº 17 (9 de julio de 1884). Sancionado por la gobernación del Distrito Federal.

Resolución (11 de abril de 1885), Sobre salubridad pública. Sancionada por Gobierno del Distrito Federal.

Resolución (8 de diciembre de 1886), disponiendo que los jefes de los cuerpos de policía remitan a la Gobernación del Distrito, la relación nominal de los oficiales y rondas de que se compone cada uno. En República de Venezuela, Leyes y Decretos de Venezuela, 1886-1887, Vol. XIII. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Resolución (14 de noviembre de 1888), reglamentaria de los deberes concernientes al Secretario de Gobierno del Distrito Federal.

Resolución (18 de setiembre de 1891), Disponiendo el acantonamiento de un cuerpo de policía cerca de la confluencia de los ríos Yuruán y Cuyuná y la creación de una Junta Colonizadora de aquel sitio. Sancionada por el Ministerio de Relaciones Interiores.

Resolución (1° de diciembre de 1892), Prohibiendo llevar armas en poblado. Sancionada por Gobernación del Distrito Federal.

Revista Municipal de la Ciudad de Caracas 1942.

Rivas, E. (2010). Antonio Guzmán Blanco y la realización constitucional de su régimen. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV.

Sullivan, W. (1983). Situación económica y política durante el período de Juan Vicente Gómez 1908-1935. En *Política y economía en Venezuela 1810-1991*, Caracas: Fundación John Boulton, 1992.

Vaamonde, G. (2004). Oscuridad y confusión. El pueblo y la política venezolana del siglo XIX en las ideas de Antonio Guzmán Blanco. Caracas: UCAB / Fundación E. Polar.

Vallenilla, L. (1983). *Obras Completas*. Caracas: Universidad Santa María.

Velásquez, R. (1897). *La caída del Liberalismo Amarillo*. Caracas: Congreso de la República.

Ziems, A. (1979). *El gomecismo y la formación del Ejército Nacional*. Caracas: Ateneo de Caracas.

Zumeta, C. (18 de septiembre de 1906). *La Semana, New York*, Nº 24.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Abreu, J. (2005). La tortura en Venezuela: Se llamaba S.N. Caracas: Ediciones José Agustín Catalá.

Almond y Powell (1978). Política comparada. Buenos Aires: Paidos.

Alvarado, A. (1954). Archivo de La Rotunda. Caracas: Ediciones Garrido.

Berrueta, J. y Arismendi, A. (2011). La fiel guerrilla del Rey. Caracas: Ministerio del poder Popular para la Cultura.

Blanco Criollo, T. (1947). Compendio de historia contemporánea de Venezuela. Caracas: Tipografía Vargas.

Caballero, M. (2003). Gómez, El Tirano Liberal. Caracas: Monte Ávila Editores.

Carrera Damas, G. (1967). Estudio de Caracas. Caracas: EBUC, UCV.

Carrera Damas, G. (2006). Mis historias, contribución a historias colectivas. Caracas: Facultad de Humanidades y Educación UCV.

Carrera Damas, G. (1986). Venezuela: Proyecto nacional y poder social. Barcelona: Ed. Crítica.

Cruz, M. y Brauer, D. (2005). La comprensión del pasado. Barcelona: Herder.

De Sola, I. (1967). Contribución al estudio de los planos e Caracas. Caracas: Edición Conmemorativa del Cuatricentenario de Caracas.

Fuenmayor, J. (1968). Veinte años de política. Madrid: EDIME.

García, M. y otros (1999). 12 textos fundamentales de la ciencia política venezolana. Caracas: Instituto de estudios Políticos de la UCV.

Gil Fortoul, J. (1956). Filosofía Penal. En Obras Completas, Caracas: Ministerio de Educación, Volumen IV.

Gil Fortoul, J. (1967). Historia constitucional de Venezuela, Caracas: Librería Piñango.

Durand, G. (2008). Caracas en la mirada propia y ajena. Caracas: Fundarte.

Herrera, B. (2001). La expansión telegráfica en Venezuela 1856-1836. Caracas: Comisión de Estudios de Postgrado, FHyE-UCV.

Ibarra R., T. (s/f). Un joven caraqueño. Caracas: EBUC – UCV.

Lombardi, J. (1985). Venezuela, la búsqueda del orden, el sueño del progreso. Barcelona: Grijalbo.

Marrero, L. (1964). Venezuela y sus recursos. Caracas: Ed. Cultural Venezolana.

Márquez, G. (1983). *La implantación del sistema ferroviario en Venezuela de 1870*. (Tesis de Licenciatura) Caracas: Escuela de Historia de la UCV.

Martínez Sánchez, A. (1949). Nuestras contiendas civiles. Caracas: Tipografía Garrido.

Mayobre, J. (1992). Dedse el año 1936 hasta el año 1976. En Miguel Izard., Política y economía en Venezuela. 1810-1991. Caracas: Fundación Jhon Boulton.

Morón, G. (2011). Historia de Venezuela. Caracas: Libros El Nacional.

Navas, A. (2012). Hacia una recomprensión del tiempo histórico venezolano. Caracas: Ediciones Herodoto – Escuela de Historia UCV.

Navas, A. (2001). La Rotunda de Caracas, configuración del Estado como aparato de violencia. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV.

Núñez, P. (1993). Memorias. Caracas: FUNRES.

Pino, E. (1974). Epistolario presidencial. Caracas: Facultad de Humanidades y Educación UCV.

Pocaterra, J. (1992). Memorias de un venezolano de la decadencia. Caracas: Biblioteca Ayacucho.

Presidencia de la República de Venezuela (1963). Las Fuerzas Armadas de Venezuela siglo XIX. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República, Volumen XI.

Rey, J. (1965). Las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, Selección de textos. Caracas: Instituto de Estudios Políticos de la UCV.

Rodríguez, M. (1975). El Capitolio de Caracas: Caracas: Congreso de la República.

Salcedo, J. (1979). Historia Fundamental de Venezuela. Caracas: EBUC UCV.

Sanoja, J. (s/f). Juan Vicente Gómez ante la historia. Caracas: Biblioteca de Autores Tachirenses.

Shael, G. (1967). Caracas de siglo a siglo. Caracas: Edición de Arte.

Soriano, G. (2009). "De 1810 a 2010: variables conceptuales paradigmáticas en la Historia de Venezuela", En *Politeia*, Caracas: Instituto de Estudios Políticos de la UCV, Nº 43.

Soriano, G. (1982). Esquemas de interpretación para la historia política de Hispanoamérica. En *Revista de Estudios Políticos*, Nº 25.

Tosta, V. (1954). El caudillismo según once autores venezolanos. Caracas: Instituto Pedagógico de Caracas.

Urbaneja, D. y otros (1998). Comprensión de nuestra democracia. Caracas: Contraloría General de la Nación.

Vallenilla Lanz, L. (1961). Escrito de memoria, Versalles.

Vallespin, F. y otros (2002). Historia de la teoría política. Madrid: Alianza Editorial.

Velásquez, R. y otros (1979). Venezuela Moderna: medio siglo de historia, 1926 – 1976. Caracas: Fundación Eugenio Mendoza / Editorial Ariel.

ARCHIVOS:

Archivo Histórico del Concejo Municipal del Departamento Libertador, Caracas: Dirección del Cronista Oficial de la Ciudad de Caracas. Secciones: Actas del Cabildo de Caracas: Varios y Hemeroteca.

# INDICE

**TERCER CAPÍTULO**

**EL PODER DE POLICÍA: ESPECIALIZACIÓN DEL APARATO REPRESIVO 1958-1999** 315

**1. Estatus constitucional del poder de Policía (1961 y 1999)** 315

**1.1.** Prefecturización de la Policía. Constitución de 1961 316

**1.2.** El comienzo del fin de la prefecturización del Poder de Policía 322

**1.3.** Fin de la prefecturización del Poder de Policía 327

**2. Policía especializada para una democracia restringida (1959 - 1998)** 329

**2.1.** Los Servicios Técnicos Criminológicos 342

**2.2.** Cuerpo Técnico de Policía Judicial (CTPJ) 1958 342

**2.3.** Dirección General de Policía (DIGEPOL) 1959 355

**2.4.** Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP). 366

**2.5.** Policía Metropolitana (PM) 370

**2.6.** El Cuerpo de Policía Aeroportuaria 386

**2.7.** El Guardián de la Ciudad 387

**2.8.** Las Policías Estadales 388

**2.9.** Las Policías Municipales 404

**2.10.** La formación policial: Un reto de este tiempo de especialización 411

**Referencias bibliográficas** 420

**Bibliografía general** 422

**APÉNDICE** 426

# TERCER CAPÍTULO

# EL PODER DE POLICÍA: ESPECIALIZACIÓN DEL APARATO REPRESIVO 1958-1999

## 1. Estatus constitucional del poder de Policía (1961 y 1999)

El 23 de enero de 1958, con el derrocamiento de la última dictadura del siglo XX en Venezuela, el país se dirigió hacia la construcción de un proyecto nacional democrático y alternativo de contenido social, pero bajo los términos de la representatividad constitucional y el predominio funcional de los partidos políticos (AD y COPEI principalmente) que respondían a los intereses de la oligarquía nacional y del capital extranjero (relacionado con actividades petroleras), todo ello enmarcado en el contexto internacional de la denominada Guerra Fría y la división del mundo en dos grandes áreas de influencia: la capitalista y la comunista. Este proyecto acogió un sistema de organización y funcionamiento de las estructuras policiales de tendencia hacia la hiperespecialización y expansión territorial, cuya dinámica y capacidad de respuesta efectiva a las necesidades nacionales se agotó bajo la crisis política y el desbordamiento social iniciado en la década de 1990.

En este escenario se desarrolló una "no correspondencia" estructural entre las posibilidades materiales y las capacidades funcionales del sistema policial, frente a las urgentes necesidades de seguridad y orden público emanadas de la sociedad, lo que derivó hacia un proceso de desmantelamiento, desplazamiento y desarticulación de los órganos policiales, operándose en consecuencia un rebasamiento de los límites operativos funcionales de las Fuerzas Armadas hacia escenarios de control civil, en simultaneidad y correspondencia con el reto de enfrentar el estado de desbordamiento social de alta complejidad e intensidad crecientes.

De este modo, en esta parte de nuestro trabajo desarrollaremos los aspectos referidos a la reinstauración, el desarrollo y crisis de la democracia representativa venezolana enmarcados en las funciones de los instrumentos de control social desde la perspectiva de la doctrina de la seguridad nacional, referidos principalmente a los grupos policiales que se crearon en un primer período comprendido entre 1958 y 1989. La seguridad nacional

ameritó el mantenimiento del status quo en un escenario de guerra interna al inicio del período democrático representativo, concomitante con el mantenimiento del orden público en la sociedad venezolana que se convirtió, así, en el escenario para el surgimiento de las estructuras y funciones policiales contemporáneas que respondieran a esa nueva realidad. Estas estructuras y funciones aunque no satisficieron las nuevas necesidades de la sociedad venezolana durante dicho período histórico —prueba de ello es la crisis de febrero de 1989—, abrieron un nuevo ciclo en la dinámica histórica, política y social de nuestro país; ciclo en el que se eliminaron los organismos de seguridad de inicios del siglo XX (tales como la Seguridad Nacional) y se adoptó un nuevo concepto de mantenimiento de la seguridad según la especialización de las diferentes policías, verbigracia: Dirección General de Policía o DIGEPOL -luego Dirección de los Servicios de inteligencia y Prevención o DISIP -, Policía Técnica Judicial o PTJ - luego CICPC -, y Policía Metropolitana (PM) - luego Policía Nacional Bolivariana o PNB. A partir de 1989 el modelo policial implementado en 1958 que ya no se correspondía a las necesidades sociales de la población venezolana, sufrió una fractura importante con la creación y desarrollo de las policías municipales, enmarcadas en las políticas de descentralización implementadas desde el Estado en función de una estrategia de seguridad acorde con los paradigmas neoliberales y orientadas a restar capacidad y poder de control al Estado central en beneficio de las estructuras políticas regionales y locales, en una suerte de feudalización de la seguridad ciudadana. Concluiremos entonces, con este último ciclo al que llamamos de repliegue y desmantelamiento del aparato policial, y al que ubicamos entre 1989 y 1999.

### *1.1. Prefecturización de la Policía. Constitución de 1961*

Con la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez se le plantea a la sociedad venezolana nuevos retos institucionales. Amén del necesario acuerdo político entre los partidos tradicionales de la época - (AD-COPEI-URD) que se concretó en el Pacto de Punto Fijo, y tempranos con la exclusión de las fuerzas de izquierda (PCV y MIR) de la escena política venezolana construida en base a ese pacto de cúpulas -, pronto se empezaron a realizar esfuerzos por adaptar la institucionalidad heredada de la dictadura a la nueva realidad política. Este esfuerzo se realiza en todos los ámbitos; incluso en los organismos de seguridad.

El partido Acción Democrática y su máximo líder, Rómulo Betancourt, cautos por la experiencia traumática del período de 1946-1948, entendieron que el proceso de implementación de cambios institucionales debía ser cuidadoso y sutil. Ello explica que la misma Constitución de 1961, fue una reforma de la Constitución de 1952, aunque rescatara algunos principios básicos de la de 1947. No cometieron el error del pasado de convocar una Asamblea Constituyente, que abriera el debate y desbordara la avalancha de cambios que la sociedad venezolana reclamaba. Al contrario, con un Congreso pactado políticamente, se introducen unas tímidas reformas y se promulga una nueva Constitución que rescata los principios liberales básicos.

La Constitución de 1961 mantiene su carácter centralista y de control del Poder Ejecutivo. En su artículo 21º "El gobierno y la administración de cada Estado corresponden a un Gobernador, quién además de Jefe del Ejecutivo del Estado es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción" (Constitución de la República de Venezuela, 1961, p. 3). Para salvaguardarse de las lógicas críticas y conservar el talante democrático del clima político del momento hace la salvedad siguiente: "Artículo 22º La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3º de esta Constitución. El respectivo proyecto deberá ser previamente admitido por las Cámaras en sesión conjunta, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La ley respectiva no estará sujeta al veto del Presidente de la República. Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República." (Constitución de la República de Venezuela, 1961, p. 3). Claro está, la discrecionalidad del Ejecutivo Nacional se mantuvo hasta el año 1989 -29 años después- cuando se promulgó la Ley de Descentralización y Transferencias de Competencias del Poder Público Nacional y se le entregaron competencias de creación y dirección de policía urbana y rural.

Una de las líneas transversales de nuestro trabajo es la prefecturización vista como una tendencia hacia el control directo del poder ejecutivo sobre los órganos policiales. Pues bien, para la segunda mitad del siglo XX venezolano, esta tendencia se mantuvo a pesar del nivel de maduración política que se alcanzaba con las conquistas democráticas, luego de la

caída del dictador Pérez Jiménez y que se imponía como una aspiración de la sociedad en general.

El clima político y los antecedentes de desequilibrio institucional no daba margen a los nuevos líderes (Rómulo Betancourt, Rafael Caldera y Jóvito Villalba) a ensayar formas más abiertas y descentralizadas de las funciones del Estado, menos aquellas en las que estaba implicada el uso de armas. En base a esa situación, considerada de riesgo político, la Constitución de 1961 desecha el avance institucional alcanzado en la Constitución de 1947, que se planteó la posibilidad de consultar al pueblo sobre la conveniencia o no de elegir los gobernadores de Estado. Revisemos este interesante punto: la Disposición Transitoria Séptima establece que…**”** *Un plebiscito nacional que se realizará dentro de los dos primeros años contados desde la fecha de la promulgación de esta Constitución y en la oportunidad que fije el Congreso Nacional, decidirá si los Gobernadores de los Estados serán de la libre elección y remoción del Presidente de la República en Consejo de Ministros, o si deberán ser por voto universal, directo y secreto. La fórmula favorecida por esta consulta se considerará incorporada al título de esta Constitución. Entre tanto se realiza este plebiscito, los Gobernadores serán de la libre elección y remoción del Presidente de la República en Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 131 de esta Constitución”* (Constitución de la República de Venezuela, 1947, p.39)

Ese mismo instrumento constitucional, que a la postre fue creado y aprobado por una Asamblea Nacional Constituyente, deja claramente establecida la competencia de las policías en manos de las municipalidades. En su artículo 127, el cual contempla las limitaciones de los Estados, dice que: “Los Estados no podrán (…) D. Mantener otras fuerzas que no sean las de la Policía Municipal” (Constitución de la República de Venezuela, 1947, p.17). Y taxativamente, cuando atribuye a los municipios la competencia del servicio de policía “Artículo 112: Es competencia del Poder Municipal: 1. Organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, transportes urbanos, institutos de crédito y demás de carácter municipal.” (Constitución de la República de Venezuela, 1947, p.15).

Pero si queremos abundar sobre el talante democrático y descentralizador de la Constitución de 1947, vale la pena citar el artículo 139**: "**Las Cámaras Legislativas, por voto de las dos terceras partes de sus miembros, podrán atribuir a los Estados o a las Municipalidades, determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa. Igualmente podrán las Cámaras legislar sobre la organización y funcionamiento del servicio de policía en todo el territorio de la República, mediante el procedimiento y por la mayoría señalados en esta Constitución para la sanción de las leyes" (Constitución de la República de Venezuela, 1947, p. 20).

En síntesis, no solamente le da un pleno carácter local a la función policial al adscribirlas a las municipalidades, sino que además le da la posibilidad al Congreso Nacional de actuar sobre el servicio. Estos elementos se diferenciarían de la tendencia de centralización, en nuestro caso, Prefecturización del Poder Policial. El plebiscito previsto en la Disposición Transitoria Séptima no se realizó por la interrupción Constitucional del golpe de Estado en 1948 y en la nueva Constitución puesta en vigencia en 1953, elimina del todo las posibilidades de democratizar los gobiernos regionales y locales, incluido el servicio de policía.

Por eso la Constitución de 1961 no hace más que recoger lo estipulado en la Constitución de 1953, que asigna la competencia de organización y dirección de la policía a los gobernadores de estados, pero con la diferencia fundamental que los mismos serían designados por el Presidente de la República, restableciendo la línea de control y mando típica de la prefecturización.

Hemos resaltado estos antecedentes para darle fuerza a la idea según la cual, la democracia representativa iniciada desde 1958, no relaja ni delega el control de las policías, antes, por el contrario, mantiene la misma estructura de la Constitución de la dictadura de 1953. Esta última Constitución, apenas hace referencia a la policía en sus Disposiciones Transitorias, estableciendo en su numeral 3ro. que "Entretanto se completa la legislación determinada en el capítulo sobre Garantías individuales de esta Constitución se mantienen en vigor las disposiciones correspondientes del Gobierno Provisorio y se autoriza al Presidente de la República para que tome las medidas que juzgue convenientes a la preservación en toda forma de la seguridad de la Nación, la conservación de la paz social y

el mantenimiento del orden público" (Constitución de la República de Venezuela, 1953, p. 23) y el siguiente numeral dice "4.ª Las policías municipales, los institutos municipales de crédito, las pensiones municipales y estatales y las loterías estatales y la del Distrito Federal, continuarán en la misma forma en que han venido, hasta que se organicen los correspondientes servicios nacionales." (Constitución de la República de Venezuela, 1953, p. 23).

Pareciera contradictorio el hecho según el cual, el gobierno del puntofijismo, montado sobre una ola de aspiraciones democráticas, conservara los niveles de centralización de la dictadura, sobre todo porque la Constitución de 1947, era producto de la misma fuerza política (Acción Democrática) que tomara el poder y tuviera el liderazgo de ese proceso de cambios democráticos. Sin duda, Rómulo Betancourt había aprendido la lección histórica de 1948 y, esta vez, no estaba dispuesto a correr riesgos frente a fuerzas desestabilizadoras, particularmente de aquellas a las que el Estado autorizaba el uso de armas –Fuerzas Armadas y policías- No estaba equivocado (sobre el Carupanazo del 4 de Mayo de 1962), Mikeas Figueroa, único sobreviviente del movimiento encabezado por el Capitán Jesús Molina Villegas en contra del gobierno de Rómulo Betancourt, cuando se refirió a la integración de este movimiento: *…"interviene el Partido Comunista de Venezuela (PCV), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Unión Republicana Democrática (URD), fundamentalmente con oficiales de la Marina y la Guardia Nacional. La conspiración nace de un pronunciamiento llamado Movimiento de Recuperación Democrática 4 de mayo. No eran muchos,* ***pero había gente del pueblo participando, muchos de ellos habían ido a buscar las armas de la comandancia de policía que se estaban distribuyendo*** *(resaltado nuestro)"* (Rivas, mayo 4, 2012). Era lógico por tanto que los reformadores constitucionales de 1961, no dejaran abierto algún resquicio que pudiera convertirse en un riesgo de subversión.

Esta idea de control sobre los cuerpos armados se ve más claramente en las políticas aplicadas por Rómulo Betancourt hacia las Fuerzas Armadas Nacionales, las cuales ya desde el mismo acuerdo del Pacto de Punto Fijo se definen como… *"un cuerpo apolítico, obediente y no deliberante y para reafirmar los principios en que se fundan, se intensificará la educación institucionalista de todos sus cuadros"* (Caldera, 1999, p. 37).

Para garantizar el comando supremo de las mismas en manos del Presidente de la República, la propia Junta de Gobierno de 1958, presidida por Wolfang Larrazábal reglamenta su condición y naturaleza bajo el decreto No. 288 [135]. Este decreto fue estratégico para Rómulo Betancourt, pues permitió desconcentrar el poder dentro del mismo estamento militar para fortalecer el rol de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales del presidente de la República (art. 132, Constitución, 1961) y además sirvió de antecedente al art. 132 que estipula el carácter no beligerante, obediente y apolítico de las Fuerzas Armadas.

Como se demuestra era necesaria una máxima concentración del poder en manos del Ejecutivo, paradójicamente en momentos que se ventilaban las máximas aspiraciones democráticas como superación del régimen dictatorial anterior (Marcos Pérez Jiménez, 1952-1958). Este esfuerzo concentrador se reflejó en la organización de las policías con una renovada, y esta vez constitucionalizada dependencia directa del Poder Ejecutivo, a través de los gobernadores designados por el Presidente de la República.

Concentrémonos ahora en esa figura de los gobernadores de Estado. En primer lugar, la Constitución de 1961, no elimina las policías municipales, pero las confunde o más bien las atribuye dentro de las funciones del gobernador. Veamos: el artículo 17, numeral 5, de la Constitución de 1961 establece dentro de la competencia de los Estados "La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal" (Constitución de la República de Venezuela, 1961, p. 4)

Ahora bien, en la Constitución citada se hace referencia a la atribución municipal en materia de policía y en el mismo texto Constitucional, cuando se establecen las funciones y

[135] El Decreto 288 del 27 de junio de 1958 establece: "Que como consecuencia de las experiencias obtenidas durante los últimos diez años de gobierno, mando y organización de las Fuerzas Armadas, ha quedado demostrado que el otorgamiento 62 de extensivos poderes a un único organismo supremo para el empleo conjunto de las mismas, ha conducido a la Institución Armada a depender de voluntad impuesta, por un también único criterio que, anulando la capacidad de los comandos de fuerzas llega a desvirtuar el sentido institucional y técnico de los organismos militares de la Nación."

atribuciones del régimen municipal, se limita la función policial a nivel de los municipios. Apenas en el artículo 30, y no como una competencia autónoma contempla lo siguiente:

> *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.* (Constitución de la República de Venezuela, 1961, p. 6).

La confusión constitucional que parece una sutileza jurídica, esconde la necesidad de prefecturizar el servicio policial en manos de los gobernadores, que no serán autónomos, ni elegibles hasta bien avanzado este periodo de la historia de Venezuela que es conocida comúnmente como el Puntofijismo.

Por si acaso, y para dejar más en suspenso la materia policial, el artículo 134 contempla que*: "Los Estados y Municipios sólo podrán organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la ley"* (Constitución de la República de Venezuela, 1961, p. 34). Esta disposición quedaría en suspenso hasta casi finalizar el siglo XX -1989- y ninguna ley de policía, a excepción de la que crea la Policía Metropolitana en 1969, se producirá en ese período.

### *1.2. El comienzo del fin de la prefecturización del poder de policía*

Es momento entonces de revisar la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDTCPP, 1989), pero sobre todo de revisar el contexto histórico en que se produce. Ya habíamos afirmado que esta Ley era una deuda constitucional de 29 años de antigüedad. Esta Ley Orgánica fue promulgada el 28 de diciembre de 1989. Ese fue un año de mucha significación para la historia de Venezuela. Apenas el 2do. gobierno de Carlos Andrés Pérez tenía un año de ascenso al poder, pero en febrero de ese año se produjo lo que la historia conoce como El Caracazo; para unos insurrección popular, para otros saqueos y vandalismo, pero en todo caso, la muestra de un descontento general ante las expectativas creadas cuando se elige por 2da. vez a este dirigente de Acción Democrática.

El descontento popular no era nuevo. Para mediados de la década de 1980, ya se empezaban a notar agotamientos importantes en el sistema creado y promulgado en 1961. Se empezaban a producir los lógicos cuestionamientos a un régimen democrático que, sin aprovechar la bonanza petrolera de la década de 1970, se mostraba en la década siguiente con una importante deuda pública agravada por otras deudas de carácter social e insatisfacción ciudadana. Ocurrían los cuestionamientos al sistema más allá de la propia estructura de los partidos políticos tradicionales que se habían compartido el poder (AD-COPEI). Los cuestionamientos iban desde los aspectos más básicos de servicios (salud, educación, vivienda, entre otros) hasta la estructura del Estado, a la cual se le atribuían una gran cantidad de esos males.

Ello motivó hacia finales de 1984, durante el gobierno adeco de Jaime Lusinchi la creación de la Comisión para la Reforma del Estado, mejor conocida como la COPRE. Respecto a la misma, Allan Brewer Carías (2001) dice: *"El hecho político más elocuente de estos cambios en 1989 fue la elección directa de Gobernadores. Esa no fue una decisión política partidista propia de un sistema que venía funcionando. Esa fue, realmente, una decisión de sobrevivencia: no había otra forma de enfrentarse al proceso electoral de 1989, después de la protesta popular del 27 de febrero de ese año, recién instalado en la Presidencia de la República Carlos Andrés Pérez, que no fuera con el sometimiento a un proceso electoral en los Estados, distinto al nacional y para ello, la pieza clave era la elección directa de los Gobernadores. Esa decisión fue un signo del inicio de un esfuerzo de democratización de la democracia, a lo que se agregó la elección directa de Alcaldes, establecida en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de ese mismo año"* (p. 21).

La crisis que presentaba el sistema obligó a la profundización de la democracia y al desarrollo legislativo previsto en la Constitución de 1961, para este fin.

Examinemos en consecuencia la LODDTCPP (19899, en materia de competencia policial. Lo primero que debemos hacer notar es el fin mismo de esa ley en su artículo primero:

> *La presente ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados.* (Ley Orgánica de Descentralización, 1989, p.1).

Igualmente reproduce el texto constitucional del 61 en cuanto a las competencias de los Estados en el artículo 17, pero esta vez le agrega el término "competencia exclusiva" al encabezado que va a cubrir el numeral 4 del artículo 3 de la LODDTCPP que es exacto al texto constitucional en relación a la creación de la Policía Urbana y Rural y la creación de las ramas de este servicio atribuidas al Poder Municipal.

Pareciera entonces, de acuerdo al texto constitucional y legal, que el poder municipal tendrá los servicios que estipule el poder estadal, casi como decir una especie de tutelaje en las funciones locales. Esta observación hace necesaria la revisión de la Ley Orgánica de Régimen Municipal también de ese año y producida en el marco del clima de reformas urgentes y necesarias del sistema democrático liberal.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, la primera que se ensayó como desarrollo constitucional, data de 1978. Como era costumbre, los partidos políticos dominantes siempre llegaban a acuerdos que no pusieran en riesgo el sistema bipartidista. Es por ello que este primer intento, según el constitucionalista Allan Brewer Carías (1984) al referirse a los principios constitucionales en materia municipal y la imposibilidad de su ejecución, argumenta:

> *La Constitución establece (…) una serie de principios de organización de los Municipios que, sin embargo, no han sido llevados a la práctica todavía. En efecto, ante todo debe señalarse que la Constitución, luego de prever todo un Capitulo (Cap. IV del Título 1) destinado al Municipio, en la Disposición Transitoria Primera dispuso que hasta tanto se dictara la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que se dictó 17 años después de la sanción de la Constitución, debía seguir en vigencia el régimen y organización municipal de la Constitución anterior (1953), régimen que era el mismo que venía desde el año 1904, es decir, un régimen municipal propio de una dictadura, primero, la dictadura de Castro-Gómez a principios de siglo, y luego, la de Pérez Jiménez hasta 1958. Ese régimen prevé la existencia, no del Municipio,*

> *sino del Distrito Autónomo, que es la figura que transitoriamente aún subsiste. En esta forma, la Constitución estableció un Municipio democrático, pero por la Disposición Transitoria Primera señaló que la estructura local iba a regirse transitoriamente por el régimen anterior a su vigencia, hasta tanto se dictara la Ley nacional. Hasta 1978, por tanto, el Municipio siguió sin existir en Venezuela, y solo existieron los Distritos Autónomos"* (p. 21-22).

Pero esta Ley, en materia organizativa, de nuevo estableció una Disposición Transitoria (art. 163) que permitió la supervivencia del Distrito Autónomo hasta que los Estados no modificaran su división territorial, aun cuando obligaba a que durante el primer periodo constitucional de su vigencia (1979-1984), los Estados de la Federación debían dictar una serie de normas, para adoptar la organización municipal transitoria del Distrito Autónomo a la prevista en la Constitución y en la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal.

El examen de los textos legales demuestra no solamente el talante poco democrático y centralizador de los actores políticos en el poder sino, además, el temor de abrir resquicios de riesgos de pérdida de poder en lo regional y local.

Es por eso que el constitucionalista Brewer Carías (1984), caracteriza al estado venezolano devenido en 1961, como un estado federal centralizado donde la denominación federal, usada hasta 1953, se sustituyó por la de Poder Público Nacional que jerarquizaba 3 niveles: nacional, estadal y municipal, pero que, en la práctica, hacía que las competencias concurrentes de ese Poder Público Nacional, funcionaran como limitaciones en menoscabo de las competencias de los niveles estadal y local frente el poder central.

Esta base estructural se traslada, desde luego, a la función policial. De allí que, la competencia policial en los municipios nunca estuvo del todo definida y, por el contrario, se solapaba en la supuesta concurrencia funcional.

Tal vez eso explique por qué la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, no sea taxativa para asignar, dentro de las competencias locales, el poder policial. Establece la autonomía de los municipios en las áreas de su competencia (art. 10) pero en las competencias asignadas (art. 36) en ninguna parte aparece el servicio de policía, pero si aparece dentro de las competencias de los distritos metropolitanos: *"Artículo 39.- El*

*Distrito Metropolitano tendrá competencia para atender las materias comprendidas en los ordinales 1, 2, 3, 7, 12, 13, del artículo 36 y 1 y 2 del artículo 37 y los servicios de policía municipal correspondiente a la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia del Distrito"* (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1989, p. 11).

Esta discrecionalidad policial asignada ahora a los distritos metropolitanos nos obliga a hacer un recuento, lo más sintético posible, de la importancia que tiene el Distrito Federal dentro de nuestro análisis referido a los organismos policiales y dentro de la hipótesis que venimos sosteniendo de la prefecturización o centralización de la función policial.

Desde las constituciones decimonónicas, la ciudad de Caracas fue siempre el asiento del gobierno central. Algunos historiadores asignan a la Constitución guzmancista de 1881, la creación de esta figura político administrativa que se mantendrá hasta la Constitución de 1999, en la cual se crea el Distrito Capital. Otros historiadores la ubican más atrás con la Constitución de 1864, en la que Juan Crisóstomo Falcón, la denomina así para englobar los cantones de Caracas, La Guaira y Maiquetía.

Sería impensable que la sede del gobierno central tuviese un gobierno autónomo, es decir un gobernador que no fuese designado por el presidente de la República y no respondiera directamente a los lineamientos del mismo. Ni siquiera en los intentos mediocres de descentralización dados en 1989, la clase política venezolana se atrevió a otorgarle la debida autonomía a esta región estratégica desde todo punto de vista.

Muchos son los cuidados y aprehensiones que se notan en las distintas constituciones de nuestra historia, en relación a la capital de nuestra República. No abundaremos en las mismas para no abusar de las citas de los textos legales, sólo revisaremos el último hito legislativo, retomando los necesarios desarrollos tardíos previstos en la Constitución de 1961 y la recién citada Ley Orgánica de Régimen Municipal, que la contempla como un Distrito Metropolitano. En ese sentido, el artículo 118 contenido en las Disposiciones Transitorias, le da un freno político a la posibilidad de autonomía del Distrito Federal, como Distrito Metropolitano y cualquier otro que se creara a partir de la novísima ley. Dice entonces *"Lo dispuesto en esta Ley sobre la organización y funciones de los Distritos*

*Metropolitanos y sobre elección de sus autoridades, entrará en vigencia cuando el Congreso, en sesión conjunta, y por voto de las dos terceras partes (2/3) de sus miembros así lo decida"* (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1989, p. 51)

Diez años después esta limitación legal no fue superada por las razones antes expuestas ligadas a la resistencia de los partidos políticos dominantes a abrir espacios de participación a la sociedad.

En este nudo quedó enredada la función policial, en una especie de limbo que, además de poseer poca o ninguna autonomía, se presentaba confusa adrede para que el poder central continuara con el monopolio de su control. Eso incidió en el poco desarrollo que las policías locales tuvieron en esa época. Ello puede explicar el solapamiento actual de funciones y la necesidad permanente de coordinación policial. Pero antes de pasar a estas consideraciones veamos cuáles fueron los avances de la Constitución de 1999 en materia policial.

### *1.3. Fin de la prefecturización del poder de policía*

Todos estos retardos y deudas modernizadoras en materia policial fueron solucionados, al menos formalmente con la Constitución de 1999 (República Bolivariana de Venezuela, 2000). En cuanto al Poder Público Estadal, reproduce el texto de las constituciones anteriores como competencia en el servicio de policía, su organización y la determinación de las ramas de este servicio, atribuidas a la competencia municipal. (art. 164. Competencia exclusiva de los Estados) Cualquier interpretación de esta norma pudiera suponer que algún gobernador pudiera atribuir, por ejemplo, solo una función (rama) de tránsito a alguna policía municipal. Con esta Carta Magna, la figura de los gobernadores adquirió absoluta autonomía. Así que, desde este punto de vista, la prefecturización sufre un quiebre importante -históricamente hablando-, porque además eliminan la figura del prefecto y todas sus competencias quedan diluidas en otras instituciones.

Pero la Constitución Bolivariana (1999) si es taxativa al asignarle funciones policiales a los municipios. Así en el artículo 178, numeral 7, junto a la justicia de paz y a la prevención y protección vecinal, asigna la competencia del servicio de policía. En ese sentido, la de 1999 significó un avance en materia de descentralización y restauró la municipalización de

la policía perdida desde la Constitución de 1947. La Constitución de 1999 reconoce la existencia de los cuerpos policiales y la necesidad de su creación y organización por parte de los entes del poder público, enfatiza en el modelo federal y adopta la descentralización como eje transversal (preámbulo, artículo 4 y 16 en concordancia con 157, 158, 184.6, 185, 269, 294) que en materia policial supone la inclusión de normas concretas de competencia sobre función policial concurrente entre los tres ámbitos político territoriales: nacional, estadal y municipal. La Constitución del 99 otorga al poder nacional la facultad de organizar, entre otros, un cuerpo de policía nacional y al poder regional y local una facultad similar en el marco de una legislación nacional. De modo que el trabajo de protección o de seguridad ciudadana es entendido en la Constitución como una actividad compartida entre los tres niveles territoriales, y debe organizarse de tal manera que facilite el cumplimiento de los cometidos constitucionales.

La posibilidad del poder policial estadal y local en esta Constitución, explica la creación de la Policía Nacional, en primer lugar y con sentido genérico dentro de las competencias del Poder Público Nacional (art. 156, numeral 6) y posteriormente, en el Capítulo IV (De los Órganos de Seguridad Ciudadana) donde además de darle competencia absoluta al Poder Ejecutivo sobre la Policía Nacional, le otorga rango constitucional al Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) así como a los bomberos y Protección Civil.

Este último capítulo puede verse en 2 perspectivas: una, como un tremendo avance en materia del poder policial venezolano, ya que desarrolla todo un apartado relacionado con la seguridad ciudadana, y en ese sentido ese concepto como tal, nace y se formaliza en nuestro país con rango constitucional y, otra, según la cual el Poder Ejecutivo trata de mantener su histórica competencia policial y se la abroga, no solamente la policía preventiva (Policía Nacional) sino además sobre otras áreas relacionadas con dicha seguridad ciudadana.

## 2. Policía especializada para una democracia restringida (1959 - 1998).

Los grupos políticos firmantes del Pacto de Punto Fijo el 31 de octubre de 1958[136], que asumieron el poder luego del derrocamiento de la dictadura perezjimenista, iniciaron un proceso de especialización de la policía. La dinámica social venezolana para ese momento era bastante compleja y ameritaba un nuevo enfoque de los grupos de los que disponía el Estado para el control de la seguridad y del orden público. Dicha complejidad respondía, en parte, a que miembros del propio partido gobernante durante el período 1959–1963, Acción Democrática (AD), planteaban discrepancias sobre las directrices de éste a sus bases militantes, lo que acarreó su escisión y el surgimiento del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). El MIR tendría parte importante en las acciones de la insurgencia guerrillera nacional junto al Partido Comunista de Venezuela (PCV) que ya tenía largo tiempo actuando en el escenario político nacional. Ambos se abocan a la lucha guerrillera como método de toma del poder, más aún luego de su inhabilitación en 1962. Dicha disidencia política y el rumbo que le dieron los partidos que asumieron el poder a la democracia sin el consenso de todos los actores políticos que hicieron vida en ésta, rompió los acuerdos sociales para la convivencia, generando, así, incertidumbre en lo relativo a las reglas sociales, y aumentando, en consecuencia, los niveles de violencia en el país.

La violencia se materializó, tanto en el enfrentamiento de la guerrilla con el gobierno, como en la feroz represión gubernamental de los movimientos de masas, no necesariamente político–partidistas (aunque en muchas ocasiones los partidos políticos tuvieran mayor o menor protagonismo en ellos), representados en movimientos de organizaciones

[136] El periodo de la democracia representativa es conocido como *Puntofijismo* debido a que el 31 de octubre de 1958 Rómulo Betancourt en representación de AD, Rafael Caldera en representación de COPEI y Jóvito Villalba haciendo lo propio por URD, firmaron un acuerdo político en la quinta *"Punto Fijo*" que le daba sustentación política al período político. Este pacto era un compromiso de respeto a la decisión electoral de las masas en las elecciones de ese mismo año y según tres de sus enunciados, se resumía en: 1) la defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme al resultado electoral, 2) el acuerdo de un gobierno de unidad como un camino para canalizar las energías partidistas y de esta manera evitar una oposición sistemática que pudiera debilitar el movimiento democrático, y 3) el planteamiento de un programa mínimo común en el que ningún partido unitario incluiría en su programa particular puntos contrarios a los comunes del programa mínimo y, en todo caso, la discusión pública de los puntos no comunes se mantendría dentro de los límites de la tolerancia y del respeto mutuo. Cabe destacar que de este pacto fue excluido el Partido Comunista de Venezuela a pesar de su importante aporte en el derrocamiento de la dictadura perezjimenista, argumentando diferencias estructurales en la visión política de éste con los otros partidos signatarios del mencionado pacto.

estudiantiles, laborales, vecinales o sociales que realizaban diversas acciones de calle de manera masiva y pacífica exigiendo reivindicaciones socioeconómicas. El Estado reprimía dichos movimientos con las brigadas de choque tanto de las fuerzas policiales de orden público como de la policía científica (auxiliar del sistema judicial), y los grupos comandos de la policía encargada de asuntos políticos:

> *Un Gobierno cuyos compromisos con las mayorías privilegiadas y con el capitalismo extranjero le impiden ir al cambio de estructuras, verá crecer ante sí el problema del desempleo y sólo tendrá a mano la policía para silenciar sus explosiones sociales, y como estas son intermitentes, forzadas por una situación de desequilibrio y estimuladas por el hambre y la desesperación, el expediente policial se irá convirtiendo en la única política de contención de masas a la cual puede acudir un gobierno cuyas posibilidades reformistas no permiten remediar a fondo y extirpar la raíz del mal. Esta es la razón por la cual Rómulo Betancourt (...) fundamenta su acción represiva sobre dos postulados: "Las calles son para las fuerzas del orden público" y "Hay que disparar primero y averiguar después"* (Araujo, 1968, pp. 150-151).

La represión desmedida durante el gobierno que dio inicio formal a la democracia representativa fue una constante. Verbigracia, la represión de una concentración de trabajadores en conjunto con unos obreros despedidos, en la Plaza La Concordia, el 4 de agosto de 1959; calificada de ilegal por el gobierno y mandada a dispersar por la fuerza, lo que dejó un saldo de cuatro muertos y varios heridos. En esa ocasión el Presidente Rómulo Betancourt, en uso de la facultad establecida en el artículo 35 de la Constitución, suspendió a partir de esa fecha y por un término de 30 días, en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del estado Miranda comprendido en el área metropolitana de Caracas, el derecho de reunión y la garantía de no ser preso o detenido sino conforme a las leyes, en la medida en que fuese necesario para hacer eficaz la suspensión del derecho de reunión. Para garantizar que así se cumpliera, se estableció un sistema de control en ciudades y pueblos del Distrito Federal y del Distrito Sucre del estado Miranda, por las Fuerzas policiales, las Fuerzas Armadas de Cooperación y Unidades del Ejército. Decía Betancourt que la ciudadanía pacífica *nada tenía que temer* a esas fuerzas que actuarían, fundamentalmente, para darle *protección y seguridad*. El control enérgico se ejercería sólo contra aquellos que pretendieran perturbar el orden público con manifestaciones callejeras, con actos de

violencia contra personas y propiedades, o con actitudes de provocación hacia las fuerzas a las cuales estaba encomendada la defensa de la paz pública y de la seguridad ciudadana.

En el curso del año 1960, Betancourt suspendió las garantías constitucionales varias veces: una de ellas el 24 de junio de 1960. Ese día en horas de la mañana ocurrió un atentado contra su vida, atentado que sólo le provocó algunas heridas pero que cobró la vida del Coronel Ramón Armas Pérez, Jefe de la Casa Militar. Ante esa situación el Presidente suspendió en todo el territorio nacional las garantías establecidas en el aparte "a" del numeral 2° y en los numerales 3°, 4° y 7° del Artículo 35 de la Constitución Nacional:

> *Se garantiza a los habitantes de Venezuela:*
>
> *2°. La libertad y seguridad personal.*
>
> *3º. La inviolabilidad del hogar. No podrá ser allanado sino para impedir la consumación de un delito o para cumplir las decisiones de los Tribunales de Justicia. Estará sujeto conforme a la ley, a inspecciones de carácter fiscal o de seguridad pública.*
>
> *4º. La inviolabilidad de la correspondencia en todas sus formas. Sólo la autoridad competente, previo el cumplimiento de las formalidades legales podrá ocupar las cartas telegramas, papeles privados y cualquier otro medio de correspondencia. En todo caso se guardará el secreto respecto de lo doméstico y privado que no tenga relación con el correspondiente proceso.*
>
> *5º. La libertad de transitar por el territorio nacional, cambiar de domicilio, ausentarse de la República y regresar a ella, traer sus bienes al país o sacarlos de él, con las limitaciones que imponga la ley.*
>
> *7º. La libertad de expresión del pensamiento, con las limitaciones que establezcan las leyes.*
>
> *10. El derecho de reunión, el de asociación y el de sindicalización, conforme a las leyes"* (Constitución de la República de Venezuela, 1953)

Los Partidos Políticos, los Sindicatos y las demás Asociaciones legalmente establecidas podrían seguir celebrando sus reuniones en sus casas y locales, pero para realizar manifestaciones de apoyo a las instituciones democráticas debían pedir autorización al Ejecutivo Nacional. La versión oficial siempre estuvo concentrada en decir que la suspensión tenía el propósito de garantizar y preservar la institucionalidad amenazada por los enemigos del sistema democrático.

No fue sino hasta el 9 de septiembre de 1960 que el Presidente Betancourt restableció en todo el territorio nacional las garantías antes mencionadas. Al mes siguiente se vio nuevamente perturbado el orden público, esta vez por huelgas "ilegales" y motines callejeros en todo el territorio nacional; verbigracia: protestas estudiantiles en el Distrito Federal, Mérida, Táchira y Carabobo. Pese a la gravedad de los sucesos las autoridades lograron sofocar los motines y restablecer el orden sin suspender las garantías constitucionales, pero sin prescindir de heridos y detenidos. En esa oportunidad documentos "reveladores" fueron a caer en manos del Gobierno: los desórdenes respondían a un plan insurreccional, ideado por los comunistas, según la versión oficial, para derrocar al Gobierno constitucional por la fuerza y sustituirlo por otro de estructura revolucionaria; dicho plan contemplaba el desarrollo de acciones subversivas durante varios meses. Cuando el 25 de noviembre se produjo un paro de los trabajadores telefónicos y un grupo de estudiantes del Liceo Fermín Toro salió a apoyarlo (apoyo que se tradujo en la quema de cauchos, etc.), el Gobierno no tuvo dudas de que eso formaba parte del plan insurreccional. El día 28 el Presidente suspendió, otra vez, las garantías y recurrió al uso enérgico de efectivos de las Fuerzas Armadas Nacionales y fuerzas policiales para restablecer el orden público.

El 23 de enero de 1961 se aprobó la nueva Constitución de la República y quedó sin vigencia el Decreto del 28 de noviembre de 1960 que suspendía algunas garantías constitucionales debido a los motines callejeros. Pero consideró el Gobierno que el país aún no había llegado a la normalidad y convencido de que se planificaban nuevas acciones insurreccionales *comunistoides* que ponían en peligro la existencia del régimen democrático y, por ende, la vigencia de la nueva Constitución, decretó la suspensión de las garantías constitucionales ese mismo día.

Toda protesta contra el gobierno y toda exigencia de respuesta a las problemáticas sociales de desempleo y pobreza, eran tildadas de comunistas. No hay que olvidar que después de la Segunda Guerra Mundial se dividió el mundo en dos bloque antagónicos y surgió el concepto de Seguridad Nacional relacionado con los intereses de las dos potencias que resultaron favorecidas del conflicto: Estados Unidos y la Unión Soviética; cada una de ellas manifestaba una ideología o concepción doctrinaria sobre sus modelos políticos,

sociales, culturales y productivos, y por ende diferentes modelos de vida en sociedad: la primera, Capitalismo; la segunda: Comunismo. Venezuela formaba parte del bloque occidental, defensor de la democracia y opuesto al comunismo. El marxismo, al igual que cualquier postura que pareciera comulgar con la izquierda, era considerado subversivo, una agresión permanente al servicio del imperialismo soviético.

El comunismo en todas sus manifestaciones eran el enemigo interno al que había que combatir. Los apologistas del capitalismo y la democracia liberal decían que la Unión Soviética intentaba controlar a los Estados desde adentro y para ello el Comunismo utilizaba dos técnicas simultáneas: una, la infiltración en los núcleos vitales de las sociedades "libres", verbigracia: escuelas, universidades, sindicatos de trabajadores y la Iglesia Católica (ejemplo: Teología de la Liberación luego del Concilio Vaticano II en 1959); otra, la promoción del desorden en todas sus formas. Esta ideología subversiva era, entonces, una amenaza creciente y extremadamente grave para la Seguridad Nacional; el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 cristalizó los temores de la "invasión" comunista. Debido a ello, Estados Unidos (potencia rectora de la parte occidental del mundo) comenzó programas de asistencia militar y policial a Venezuela (y al resto de América Latina), apertrechando con armas a las fuerzas de seguridad del Estado para la lucha antisubversiva. Además, en sus escuelas[137] dictó cursos y especializaciones referentes a cómo utilizar el armamento proporcionado, a información y contra información, a operaciones y tácticas antiguerrilleras, a control de manifestaciones violentas y demás temas relativos al mantenimiento del orden público. Asimismo, asesoró a las fuerzas de seguridad venezolana en métodos modernos de "interrogatorio", eufemismo para tortura.

[137] la más famosa de ellas fue la Escuela de Las Américas, localizada hasta 1984 en la zona del Canal de Panamá. En 1969 Nelson Rockefeller (asesor especial en materia de política extranjera del Presidente Dwight D. Eisenhower) en un informe presentado al Presidente Richard Nixon, decía que en vista de la creciente subversión contra los gobiernos del hemisferio, del terrorismo y la violencia en aumento contra los ciudadanos y la rápida expansión de la población, era *esencial* que se continuaran y fortalecieran los programas de capacitación que llevaban personal militar y policial de las otras naciones del hemisferio a los Estados Unidos y a los centros de entrenamiento en Panamá.

Todo este período a partir de 1958 y hasta finales de los años 90 se desarrolló un modelo de policía para una democracia restringida que se centró en la represión y bajo decretos de suspensión de garantías constitucionales como lo habíamos mencionado:

Para ilustrar mejor todo este panorama de

| Fechas | Presidentes | Gacetas Oficiales |
|---|---|---|
| El 4 de agosto de 1959. | **Rómulo Betancourt** | **Gaceta Oficial 26.027.** |
| El 24 de junio de 1960 | **Rómulo Betancourt** | **Gaceta Oficial 26.288** |
| El 28 de noviembre de 1960 | **Rómulo Betancourt** | **Gaceta Oficial 26.418** |
| El 23 de enero de 1961 | **Rómulo Betancourt** | **Gaceta Oficial 26.463** |
| El 4 de mayo de 1962 | **Rómulo Betancourt** | **Gaceta Oficial 26.839** |
| El 7 de octubre de 1962 | **Rómulo Betancourt** | **Gaceta Oficial 811** |
| El 9 de abril de 1963 | **Rómulo Betancourt** | **Gaceta Oficial 27.119** |
| El 28 de febrero de 1989 | **Carlos Andrés Pérez** | **Gaceta Oficial 34.168** |
| El 4 de febrero de 1992 | **Carlos Andrés Pérez** | **Gaceta Oficial 4.380** |
| El 28 de febrero de 1994 | **Ramón J. Velásquez** | **Gaceta Oficial 35.410** |
| El 27 de junio de 1994 | **Rafael Caldera** | **Gaceta Oficial 35.490** |
| El 22 de Julio de 1994 | **Rafael Caldera** | **Gaceta Oficial 4.754.** |
| El 8 de diciembre de 1995 | **Rafael Caldera** | **Gaceta Oficial 5.015** |

Una brevísima reseña hemerográfica de titulares de la prensa del momento para dar cuenta de tales acontecimientos de violencia:

**1962:** “Dos estudiantes muertos y 17 heridos en el Liceo ‘Sanz’ de Maturín, suspendidos vuelos en La Carlota y acuartelados los cuerpos de policía. Vehículos quemados en 6

puntos de Caracas" (El Nacional 05 de mayo de 1962). "Violentos disturbios en Coro. La policía resultó impotente para resolver y tuvieron que sacar a efectivos militares. Lanzaron un explosivo a una patrulla policial. 190 detenciones en el estado Sucre. Lanzaron bombas y asaltaron local de alcaldía de Curarigua. Ocupadas policialmente sedes del PCV y del MIR. Disparos contra vehículos de la Fuerza Armada. Un muerto y tres heridos en San Cristóbal. Muerto infante de marina al estallar una granada en el cuartel de Carúpano" (El Nacional 9 de mayo de 1962).

**1964:** "Disturbios en San Cristóbal: Un muerto y 16 heridos al chocar estudiantes en huelga y policías. 3 soldados heridos al lanzar auto contra patrulla militar en Coro. Hombres armados realizaron asaltos en Maturín y Cabimas. 10 hombres armados despojaron de sus escopetas a cazadores" (Ultimas Noticias 12 de mayo). "Allanada la UCV" (Ultimas Noticias 16 de mayo). "La juventud del Frente Nacional Democrático condena la violencia por parte de la DIGEPOL y la PTJ en el recinto universitario" (Ultimas Noticias 17 de mayo).

**1969:** "Secuestrado estudiante por supuesto cuerpo de seguridad" (Ultimas Noticias 28 de octubre). "Alarma en Consejo Universitario de la UCV por denuncias de desaparición de estudiantes" (Ultimas Noticias, 29 de octubre). "Murió un estudiante y 4 más resultaron heridos. Localizaron explosivo de alto poder en depósito clandestino en Petare" (Ultimas Noticias 30 de octubre). "Toma de ayer de la UCV por el Ejército y la Policía es la cuarta en 16 años, intervención de la Policía en la UCV pidió Bianco delegado estudiantil de COPEI" (Ultimas Noticias, Primero de Noviembre). No hay límite para permanencia de tropas en la UCV, revela un vocero de presidencia. Junto con Decanos y otros funcionarios, impedido el Rector de abandonar la UCV. Más de 100 detenidos durante proceso de ocupación de la UCV. Protestaron dirigentes universitarios por procedimientos en la UCV" (Ultimas Noticias 2 de noviembre).

**1973:** "Violentos disturbios estudiantiles ocurrieron ayer en Barquisimeto. Ayer en Caracas, tres policías heridos, un comercio saqueado, un auto incendiado y 10 detenidos en disturbios estudiantiles. Huelga de maestros y choferes, disturbios estudiantiles, y toma de oficina del IAN por campesinos en Maracaibo. Muerto a tiro un estudiante" (El Nacional, 20 de febrero). "Liceísta denuncia que fue golpeado por la Policía Metropolitana" (El

Nacional 22 de febrero). “Pillaje en los alrededores del “Silencio” al degenerar disturbios estudiantiles que vanamente trató de controlar la Policía” (El Nacional, 23 de febrero). “Profesores del liceo Espelozin protestan por acción policial. Detenidos 5 estudiantes de la escuela técnica de Coche. Mi esposo no forcejeó con el funcionario. Lo ultimó de un balazo” (El Nacional, 24 de febrero).

**1984:** “Heridos de bala 16 estudiantes que venían a manifestar a la UCV. No estoy dispuesto a tolerar los problemas de orden público declaró Jaime Lusinchi. Ocupada anoche la UCV, ametrallados 4 autobuses repletos de estudiantes por la Guardia Nacional en Tazón” (20 de septiembre).

**1987:** “Brutal e injustificado el allanamiento perpetrado por la Policía a la UCV denunció Chirinos. Contra el aumento del pasaje estudiantil la PM evitó disturbios en la Guaria por parte de los estudiantes de Liceos. Estudiantes y asociaciones de vecinos denuncian agresiones de la fuerza pública en municipio Vargas” (Ultimas Noticas, 2 de mayo). “Ante la Fiscalía denuncian los estudiantes: 34 detenidos, un desaparecido, y maltrato físico a 18 arrestados. Atropello policial denuncia los profesores del Pedagógico. Allanamientos a sus casas denuncias estudiantes del Pedagógico” (Ultimas Noticias 5 de mayo). El Rector de la UCV denuncia las reiteradas violaciones a las garantías constitucionales en la UCV por la detención y hostigamiento a estudiantes y sus familiares, así como lesiones causadas a numerosos jóvenes (Ultimas Noticias 6 de mayo). “Sitiada Universidad del Zulia por el Ejército. Heridos 5 estudiantes de Ingeniería y Derecho y detenido dos miembros del M19 y uno de bandera Roja” (Ultimas Noticias, 13 de mayo).

**1991:** “Estallan disturbios en todo el país. Muy graves dos estudiantes heridos de bala Moribunda una dirigente de la FCU por un perdigón en la cabeza, Más de 100 estudiantes heridos y en desordenes en Caracas, Barquisimeto, Mérida, Los Teques, el Zulia” (Ultimas Noticias, 4 de abril). “Belinda Álvarez tiene una bala en la cabeza. En vida vegetativa se encuentra estudiante herida durante disturbios en la UCV. Allanada Universidad de los Andes. Violentos enfrentamientos en Mérida. Tomada militarmente Los Teques por disturbios Enfrentamiento entre encapuchados y PM, en el Pedagógico. A solicitud de la Fiscalía investigará muerte del estudiante de LUZ, Isidro Hernández” (Ultimas Noticias, 5 de abril). “Murió estudiante que recibió balazo en la cabeza durante disturbios, Belinda

Álvarez" (Ultimas Noticias, 15 de Abril). "El Fiscal general al Ministro de Interior: las policías del país deben respetar la ley al mantener el orden público" (Ultimas Noticias, 16 de abril). "Violentos disturbios en el 23 de enero, Protestan en LUZ por muerte de Belinda Álvarez" (El Nacional el 16 de abril). "CAP decidió incrementar las dotaciones policiales para enfrentar alteraciones del orden público" (Ultimas Noticias, 26 de abril). "Cabo de la PM presunto autor de la muerte de uno de los estudiantes. Los 3 jóvenes fueron ultimados con metras presuntamente disparadas con una escopeta. Muerto estudiante herido en disturbio" (El Nacional 22 de noviembre). "Muerto estudiante de un disparo de fusil (El Nacional, 29 de noviembre). Heridos en protesta estudiantil" (EL Nacional 26 de noviembre).

**1993:** "Marcha universitaria concluyó entre bombas y perdigonazos" (El Nacional, 24 de septiembre). "Muerto de un balazo vigilante de la UCV en disturbios de marcha universitaria. La Guardia Nacional retuvo más de 13 autobuses con estudiantes, empleados y profesores" (El Nacional, 24 de septiembre).

**1994:** "160 personas detenidas en un operativo policial" (Ultimas Noticias 04 de enero). "Muerta liceísta de 16 años en disturbios en Los Teques. Bomba lacrimógena le destrozó el cráneo" (Ultimas Noticias 25 de enero). "Estudiante Universitario asegura que 5 PM lo atacaron y lo golpearon" (Ultimas Noticias, 18 de enero). El MEP solicita apertura de investigación contra la Policía por estudiante muerta (Ultimas Noticias 29 de enero). "Policía tiene secuestrado a los buhoneros del Mercado Cruz Verde (Ultimas Noticias 10 de febrero). "Arrojó 25 heridos enfrentamiento entre policías y choferes" (Ultimas Noticias 12 de febrero), "15 estudiantes heridos y 3 policías lesionados en cabima" (Ultimas Noticias 13 de marzo), "Funcionarios de la PM detuvieron científico y le dañaron material de trabajo de 300 mil Bs." (Ultimas Noticias 20 de abril), "Heridos a tiros dos estudiantes durante disturbios en el Fermín Toro" (Ultimas Noticias 15 de abril), "4 heridos de bala registrados en los disturbios en el área Metropolitana" (Ultimas Noticias 12 de mayo) , "El Gobernador del DF dice que el funcionario de la PM mató al estudiante con un cartucho para cazar de venados (Ultimas Noticias 7 de mayo), "Afirma Fiscal General de la República: Si los manifestantes atacan con balas, la policía debe repeler la agresión del mismo modo" (Ultimas Noticias 18 de mayo), "Afirma el Fiscal General que el policía puede ser

exonerado de responsabilidad aun si comete algún delito" (Ultimas Noticias 24 de mayo), "Niños asfixiados por gases lacrimógenos durante una protesta" (Ultimas Noticias 24 de mayo), "presos en la DISI 6 estudiantes y un profesor de la UCV" (Ultimas Noticias 24 de Junio), "Muerto por disturbios joven de 23 años en Morón" (Ultimas Noticias 23 de junio), "Encapuchados de la Policía Metropolitana masacraron a 4 jóvenes de Nueva Tacagua" (Ultimas Noticias 27 de agosto).

**1995:** "Policías municipales de Guatire masacraron a asistentes a fiesta de octavita de carnaval" (Ultimas Noticias 6 de marzo), "En violentos disturbios degeneró marcha universitaria" (Ultimas Noticias 11 de octubre), "Policía municipal de Chacao y Policía Metropolitana llevan a cabo violento desalojo, desatando ira de vecinos" (Ultimas Noticias 17 de Noviembre), "Un policía herido y otro quemado durante disturbios en Valencia" (Ultimas Noticias 22 de Noviembre), "Dispersados con "la Ballena" y bombas lacrimógenas a los trabajadores de la empresa La latinoamericana" (Ultimas Noticias 6 de diciembre).

**1996:** "Acusan a policía de Baruta de asesinar a dos menores" (El Nacional, 2 de enero); "Policía de Baruta: el agente sólo disparó al aire" (El nacional, 3 de enero); "Según testigos, fue el policía quien hizo los disparos (El Nacional, 06 de enero); "Una estudiante y dos policías heridos durante los disturbios de ayer" (Ultimas Noticias 24 de enero), "Crisis policial se agudiza en Caracas y estado Falcón" (El Nacional, 06 de enero); "Metropolitanos y vigilantes privados atracaban a vecinos de la Lagunita" (El Nacional, 06 de enero); "Jefe de explosivos de la DISIP habría colaborado en el homicidio" (El Nacional, 18d e enero); "Investigan oficiales y agentes de la PM" (El Nacional, 30 de enero); "Un funcionario de la PM nos lleva a la playa y abusa de nosotros" (El Nacional, 2 de febrero); "Dos policías confesaron autoría del homicidio del norteamericano" (El Nacional, 5 de febrero); "Destituidos dos agentes de la Policía de Sucre" (El Nacional, 06 de febrero)" Cuatro heridos y seis detenidos en allanamiento a la UCV" (El Nacional, 15 de febrero); "Niña de 13 años murió por abuso policial en el estado Táchira" (El Nacional, 18 de febrero); "Violencia en Guarenas" (El Nacional, 23 de febrero"; "Comisaria de la PM le cayó a golpes, revolver en mano, a profesores de liceo" (Ultimas Noticias 28 de febrero); "Sindican a policías de Sotillo de matar a dueño de autolavado" (El Nacional, 01 de

marzo); “Suspendidos funcionarios de Disip por muerte de obrero” (El Nacional, 12 de marzo).

**1997:** “¿qué pasa con Poli-Ledezma? Se extienden hechos delictivos dentro de Policaracas” (El Nacional, 17 de enero); “Los asaltos con patrulla” (14 de agosto); “Congreso investigará violencia policial en Anzoátegui (El Nacional, 27 de agosto); “la PM disolvió la manifestación” (El Nacional, 24 de septiembre); “Comandos en acción” (El Nacional, 29 de septiembre); “Herida estudiante y saqueada tienda durante disturbios en Valencia” (El Nacional, 10 de octubre); “Ocho agentes heridos. Enfrentados ayer en Catia, Policía de Caracas y buhoneros” (09 de noviembre); “Tres heridos dejó la faena” (El Nacional, 27 de noviembre); “Silencio con terror” (El Nacional, 01 de diciembre); “El autor de los disparos también es un PM” (El Nacional, 01 de diciembre); “Agente de PM mató a inspector en un vehículo de pasajeros” (El Nacional, 01 de diciembre de 1997); “Policías contra policías. Asesinato del inspector de la PM no está claro” (El Nacional, 02 de diciembre).

**1998:** “151 asesinatos cometió la policía en el año 97” (El Nacional, 07 de enero); “Durante un operativo del fin de semana herido funcionario policial y abatido grupo de jóvenes” (El Nacional, 26 de enero); “Familiares denuncian que el menor fue masacrado por efectivos de la PM” (El Nacional, 28 de enero); “En lo que va de mes acusan a la PM de cometer 4 ejecuciones extrajudiciales” (El Nacional, 29 de enero); “PM facilitó arma para homicidio de policía” (El Nacional, 30 de enero); “Vecinos aseguran que no hubo enfrentamiento. Investigados 10 oficiales de Polibaruta por muerte de ejecutivo” (El Nacional, 23 de febrero); “PoliBaruta y su madeja de contradicciones” (El Nacional, 05 de marzo); “Dos muertos en enfrentamiento con la Policía de Caracas y PTJ” (El Nacional, 07 de abril); “Hay que establecer con el gobierno quién propicia escuadrones de la muerte” (El Nacional, 17 de abril); “Policías de Sucre arremetieron contra vecinos de Los Chorros” (El Nacional, 08 de junio); “Detective de Polichacao ultimó a agente de la PM” (El Nacional, 07 de septiembre); Se enfrentaron a la policía durante casi una hora. Estudiantes fomentaron disturbios frente al Liceo Andrés Bello” (El Nacional, 18 de noviembre); “Azotes policiales” (El Nacional, 21 de diciembre).

**1999:** “Amonestado y transferido el jefe del grupo BAE” (El Nacional, 24 de enero); “Efectivo de Polibaruta dio muerte a un estudiante por jugar carnaval” (El Nacional, 17 de

febrero); “Seis estudiantes y un policía heridos por disturbios en Los Teques” (El Nacional, 21 de enero); “Fiscalía recomienda clausurar calabozos de la Policía Metropolitana” (El Nacional, 28 de enero); “Director de la PM entregó en PTJ a funcionario sindicado en homicidio” (El Nacional, 2 de febrero); “Sindican a funcionario de PM de ultimar a menor de 16 años2 (El Nacional, 07 de febrero); “Por porte ilícito de arma de fuego fue detenido ex director de la PTJ” (El Nacional, 20 de marzo); “Cuatro heridos durante manifestación repelida en Tucupido” (El Nacional, 10 de marzo); “Trasladados 17 ex policías al retén de La Planta” (El Nacional, 25 de marzo), “5 heridos en disturbios estudiantiles en Los Teques” (El Nacional, 21 de mayo); Manifestantes intentaron quemar Alcaldía de Cumaná (El Nacional, 17 de junio); “Militarizadas calles de Tucupita en previsión de disturbios” (El Nacional, 02 de julio), “Gobernador de Lara viola la Constitución al permitir linchamientos de delincuentes” (El Nacional, 16 de agosto); “Liceístas se rebelaron contra sus padres durante manifestación en el Fermín Toro” (El Nacional, 25 de noviembre).

Estas situaciones cotidianas de violencia policial y otros hechos graves por violación a los derechos humanos de este período, y de los cuales tenemos registro, dejaron de manifiesto los rasgos de ilegalidad de un organismo de seguridad (DIGEPOL-DISIP) que siempre se percibió socialmente como la “Sagrada” de Gómez o a la “Seguridad Nacional” de Marcos Pérez Jiménez: Masacre de Ejido, estado Mérida (1961); Masacre de Cantaura, estado Anzoátegui (1982); Masacre de Tazón (1984); Masacre de Yumare (1986); Masacre del Amparo (1988); El Caracazo (27-28 de febrero de 1989); Masacre del Retén de Catia (1992). Líderes desaparecidos o asesinados: Víctor Soto Rojas detenido entre el 29 de julio de 1961 (desaparecido). Livia Gouverneur, estudiante universitaria asesinada el 1 de noviembre de 1961. Alberto Lovera, asesinado el 18 de octubre de 1965. Fabricio Ojeda, detenido y asesinado el 19 de junio de 1966. Noel Rodríguez desaparecido y asesinado en 1973. Jorge Rodríguez, detenido y asesinado el 23 de junio 1976.

Determinadas las circunstancias políticas iniciadas a partir del derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez, en 1958, y en vista de los innumerables peligros que acechaban al naciente régimen democrático liberal, las instituciones de seguridad cabalgaron sobre la tradición represiva del anterior régimen. La historiografía tradicional de la historia contemporánea venezolana, trata de justificar la existencia y actos de los organismos

represivos de la democracia puntofijista bajo el argumento de la defensa de la democracia. En ese sentido, veremos, por ejemplo, como se intenta diferenciar y distanciar el rol jugado por la Seguridad Nacional de Pérez Jiménez con la acción represiva de la DIGEPOL de Rómulo Betancourt y Raúl Leoni. En este caso porque "el fin justifica los medios" y de lo que se trataba era de conservar el "valioso" sistema democrático a toda costa. Mientras que la Seguridad Nacional era garante del régimen personalista de Marcos Pérez Jiménez, la DIGEPOL –y posteriormente la DISIP- era la encargada de eliminar las amenazas subversivas a la democracia.

Pero además comprobaremos cómo hasta los organismos de seguridad ciudadana –en nuestro caso la policía ostensiva- transforman sus fines y propósitos para, juntos a organismos antisubversivos, ponerse en función del poder político y alejarse del concepto de "buen gobierno" y de ciudadanía. Si rompemos los parámetros ideológicos de la historiografía tradicional venezolana, la misma que escribieron los vencedores, podemos notar una continuidad institucional del período precedente a la democracia puntofijista.

### *2.1. Los Servicios Técnicos Criminológicos*

En un intento por superar las políticas de seguridad centradas en la actuación policial altamente represiva desde el punto de vista político y social, propias de la dictadura perezjimenista, el 24 de enero de 1958 la *Junta Revolucionaria de Gobierno* decretó la eliminación de la Dirección de Seguridad Nacional del cuadro organizativo del Ministerio de Relaciones Interiores por haberse convertido, durante la dictadura, en un sistema de atropello y violación de las garantías ciudadanas. Además, la Junta ordenó a la Procuraduría General de la Nación, abrir expedientes a "los funcionarios culpables de muertes, torturas, vejaciones y demás atropellos contra la dignidad humana" (Decreto n° 3, Gaceta Oficial n° 25.568, 1958)

Ante la eliminación de los organismos policiales de la dictadura, se crearon los Servicios Técnicos Criminológicos (conocidos como "La Criminológica"), pero nunca tuvo asidero jurídico. Se dijo que era un *servicio público* para combatir la ola de delincuencia desatada en el país a partir de los sucesos del 23 de enero de 1958, y resguardar a la

ciudadanía en sus personas y en sus propiedades. Aseguraron públicamente que dichos Servicios estaban formados por las siguientes secciones:

Sección de Delitos contra las personas.

Sección de Delitos contra la propiedad.

Sección de Prevención Social.

Sección de Laboratorio Técnico Policial.

Consultoría Jurídica.

Sección de Armas y Explosivos.

Departamento de Vehículos.

Además, estaba dividido en 9 Zonas de actuación que comprendían todo el territorio Nacional. La zona N° 1 (Caracas) comenzó a funcionar inmediatamente; no obstante, otras zonas empezaron a funcionar en octubre. Durante el año los Servicios desarrollaron sus actividades policiales en todo el país. Este servicio no se diferenció mucho de la Seguridad Nacional y se instaló sobre la estructura existente y el personal que trabajó en la Seguridad Nacional. No era un servicio para la investigación criminal, sino que prestaba servicios de policía ostensiva y duró apenas un mes. Fue una suerte de figura bisagra entre la Seguridad Nacional y el Cuerpo Técnico de Policía Judicial. De hecho, las funciones de los Servicios Técnicos Criminológicos no estaban muy bien diferenciadas de las del CTPJ y de las de las Policías Municipales, por lo que pronto los diversos organismos policiales comenzaron a interferirse por las materias que tenían a su cargo o por problemas de jurisdicción.

### *2.2. Cuerpo Técnico de Policía Judicial (CTPJ) 1958*

La Policía Técnica Judicial (PTJ) fue creada según Gaceta oficial N°. 25591 del 20 de febrero de 1958, en la cual la Junta Revolucionaria de Gobierno establece:

> *"Que los Tribunales Penales de la República requieren de la Cooperación de un cuerpo de Policía especializado que practique las diligencias conducentes a la*

*comprobación de los delitos, aprehensión de los delincuentes y acopio de los elementos de prueba."* [138]

El 20 de febrero de 1958 la Junta Revolucionaria de Gobierno creó, mediante Decreto, el Cuerpo Técnico de Policía Judicial (CTPJ) mejor conocido como Policía Técnica Judicial (PTJ), pues los Tribunales de la República requerían de la cooperación de un Cuerpo especializado que practicara "…*las diligencias conducentes a la comprobación de los delitos, aprehensión de los delincuentes y acopio de los elementos de prueba*"[139].La PTJ debía, además, defender a los ciudadanos contra el crimen, proteger el ejercicio de los derechos individuales y garantizar el pleno goce de las libertades civiles.

La PTJ, subordinada a los Jueces de Instrucción y dependiente orgánicamente del Ministerio de Justicia, tendría una Dirección que funcionaría en la ciudad de Caracas y delegaciones en las demás ciudades del país en que el Ejecutivo considerara necesarias. De esa manera tendría alcance nacional. Estaría compuesta por los siguientes funcionarios:

Director.

Subdirector.

Secretario General.

Asesor Jurídico de la Dirección.

Jefes Locales.

Inspectores.

Peritos Profesionales.

---

[138] "Decreto N° 48, por el cual se crea un Cuerpo técnico de Policía Judicial, que dependerá orgánicamente del Ministerio de Justicia, con jurisdicción en todo el territorio de la República", en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Caracas, jueves 20 de febrero de 1958, N° 25.591.
[139] *Ídem.*

Personal Auxiliar y demás empleados que requiriera la buena marcha de los servicios.

Los requisitos para formar parte de la PTJ eran: ser venezolano, mayor de edad y de conducta intachable. El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Justicia, nombraría y removería a voluntad las personas para los cargos de Director, Subdirector, Secretario General y Asesor Jurídico; los demás cargos serían cubiertos por empleados nombrados por concurso. La PTJ debía conformarse por agentes especializados egresados de la *Escuela de Policía Judicial* cuya creación también estaba contemplada en el Decreto, pero como apenas estaba gestándose en la idea, personas escogidas a dedo por el Ejecutivo Nacional (por órgano del Ministerio de Justicia) suplirían a esos agentes especializados.

Prohibía el Decreto fundacional que en los locales de la PTJ existiera sitio alguno para detenidos, pues los funcionarios o agentes debían remitirlos, inmediatamente luego de su aprehensión, al establecimiento penal más próximo. Prohibía también, en el artículo 7°, que los funcionarios intervinieran en actividades políticas y participaran en actos que afectaran su seriedad, imparcialidad o buen nombre. Los empleados del CTPJ podían ser removidos de sus cargos por mala conducta, incompetencia o incapacidad física o mental pero sólo previa formación de expediente.

Según el Decreto, el Ejecutivo Nacional debía dictar el Reglamento de la PTJ que contuviera, entre otras cosas, los deberes y atribuciones del personal y las reglas para el mejor funcionamiento del Cuerpo, pero no fue sino hasta 1963, en la Presidencia de Rómulo Betancourt, que se dictó el Reglamento de Administración de Personal de la PTJ.

Dicho reglamento tenía que ver con el ingreso, traslado, ascenso, egreso y pago del personal del Cuerpo. El Reglamento determinó dos tipos de personal: 1) de carrera: que era inamovible y egresado de la Escuela de Policía Judicial, y 2) auxiliar: personal administrativo y de mantenimiento de instalaciones y maquinarias del Cuerpo, que era contratado. El personal de carrera era el siguiente:

Comisario General.

Comisario Jefe.

Comisario.

Sub-Comisario.

Inspector Jefe.

Inspector.

Sub-Inspector.

Detective de Primera.

Detective de Segunda.

Detective de Tercera.

El Reglamento modificó los lineamientos de admisión y agregó nuevos requisitos para formar parte de la PTJ. Ahora para ser personal de carrera se requería, además de lo dispuesto en el Decreto de 1958, tener menos de 30 años de edad, poseer una contextura física acorde a la edad, estatura mínima de 1,70 metros; tener, al menos, el tercer año de secundaria aprobado; no haber sido retirado por causa deshonrosa de institución pública, cuerpo militar o policial (para impedir que ex funcionarios de la extinta Seguridad Nacional entraran al Cuerpo); no ser dirigente ni militante político; aprobar un examen de admisión[140] y el Curso de Detectives de la *Escuela de Policía Judicial*. Para ingresar como personal auxiliar se requería concursar[141] por el puesto vacante, no haber sido retirado por causa deshonrosa de alguna institución pública, cuerpo militar o policial, y condiciones físicas acordes con el trabajo a desempeñar.[142] El auxiliar podía convertirse en funcionario de carrera haciendo los cursos necesarios para ello, previa autorización del Ministro de Justicia, solicitada mediante una carta del interesado.

---

[140] Según el artículo 63 para los exámenes de admisión y concursos se constituiría un Tribunal Calificador conformado por un número impar de funcionarios de carrera, contemplando entre ellos al Jefe de la División de Personal y al Jefe del Servicio para el cual se requiriera el concurso.
[141] *Ídem.*
[142] El Reglamento no dice nada sobre la militancia del personal auxiliar

El Cuerpo tenía una política de superación profesional pues el Reglamento exigía que el personal de carrera ascendiera, ya que si permanecía cinco años en un mismo grado sería forzado a retirarse del Cuerpo. La manera de superarse profesionalmente era los ascensos que se lograban por antigüedad o por méritos y heroísmo en el servicio, y perseguían fortalecer el espíritu policial. Pero los ascensos tenían algunos condicionantes: años de experiencia (condición indispensable sólo si era ascenso por antigüedad), que el promovido tuviese la aptitud moral e intelectual para desempeñar el cargo superior y haber aprobado el curso respectivo (en la *Escuela* se dictaban cursos de Sub-Inspectores, de Jefes y otros que señalara el Ministro de Justicia), aprobación de la Junta Superior del Cuerpo (en el caso de ascenso para Comisario General), y no tener faltas en los años próximos anteriores al ascenso. Hay que considerar también que, más allá de los méritos y años de servicio, no siempre había plazas suficientes para que todo el personal ascendiera.

Los sueldos de los funcionarios del CTPJ los fijaría el Ministerio de Justicia y según el artículo 44 del Capítulo V del Reglamento "Todo funcionario del Cuerpo Técnico de Policía Judicial deberá manifestarse siempre satisfecho con el sueldo que tenga señalado" (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 27.134, 1963)[143]. Ese artículo eliminaba el derecho de protesta de los empleados quienes además no podían reunirse en sindicatos. El Ministerio designaría en el presupuesto, como paliativo, partidas para ayudas a los funcionarios que las necesitaran.

Respecto al servicio, los funcionarios de la PTJ debían tener disposición para trabajar en cualquier lugar de la República que les asignara la Dirección, so pena de destitución del Cuerpo. Existían tres motivos para egresar del Cuerpo: 1) propia solicitud, presentada por escrito y dirigida al Ministro de Justicia), 2) medida disciplinaria y 3) incompetencia o incapacidad física o mental; los dos últimos motivos impedían el reingreso.

---

[143] Ministerio de Justicia, Dirección del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, "Reglamento de administración de personal del Cuerpo Técnico de Policía Judicial", en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Caracas, viernes 3 de mayo de 1963, Año XCI, Mes VII, N° 27.134.

Se conformó una Junta Calificadora de Servicio para examinar al personal y dar al Cuerpo una reorganización según el resultado que arrojase el examen. Como desde 1958 había funcionarios no profesionales en ejercicio en la PTJ, el Ministerio de Justicia determinó que todo el personal —que no fuesen considerados personal auxiliar— que estuviese prestando sus servicios para el 1° de mayo de 1963, sería estimado como personal de carrera aún sin haber cursado estudios en la Escuela de Policía Judicial

En aras de lograr la profesionalización de la PTJ en 1970 se creó, por medio de un decreto conjunto emanado del Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia, que apareció en la Gaceta Oficial N° 29278 del 29 de julio, el Bachillerato en Ciencias Criminales con una duración de dos años, dirigido a los funcionarios que hubiesen aprobado el Ciclo Básico Común de la educación formal. A los aspirantes a Bachilleres en Ciencias Criminales se les exigía ser mayores de 18 años, presentar certificaciones médicas de no poseer enfermedad o defecto físico alguno y someterse a las pruebas de rigor exigidas tanto por el Ministerio de Justicia como por el de Educación. El programa, que se encuentra en dicho decreto incluye materias tanto de carácter humanista (castellano, inglés, derecho) como científicas (matemática, física, química), así como las relativas al desempeño de la policía judicial (criminalística, toxicología, armas y explosivos, drogas que producen dependencia) a fin de que el personal hiciera carrera especializada.[144]

Se intentaba desarrollar, desde una perspectiva científica, la policía judicial para ayudar en la resolución de casos criminales enmarcados en los procesos judiciales emanados de los tribunales penales de la República de Venezuela. Ello nos da una clara noción de la policía investigativa, representada en la PTJ, como un ente altamente especializado tanto en los casos de investigación criminalística e investigativa, como de apoyo al sistema judicial en la resolución de casos delictivos. Sin embargo, un error de origen fue mezclar las tareas de policía de investigación con las labores de peritaje (medicina legal). Esta fusión le dio mucho poder al CPTJ y permitió la posibilidad de

[144] Según *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Caracas, miércoles 29 de julio de 1970, Año XCVII, Mes X, N° 29.278.

alterar las pruebas. Un error de origen que ha sido difícil reparar, incluso a pesar de haberse legislado en tiempos del presidente de Hugo Chávez para hacer la separación entre la policía y los técnicos de las ciencias forenses.

Consideramos fundamental resaltar que en la Ley de Policía Judicial, decretada el 10 de julio de 1975 según Gaceta Oficial N° 30739, se señalan los órganos de Policía Judicial y se regula la organización, competencia y funcionamiento del CTPJ así como las directrices en torno a las que se ejecutarían los procedimientos de este cuerpo, tales como la forma en que se tomarían las declaraciones de los sindicados y la información diaria de los detenidos en sus dependencias al Ministerio Público, inclusive si se trataba de la detención de menores de edad, los cuales debían ser recluidos en los establecimientos pautados por el Estatuto de Menores vigente para el momento. Esa Ley clasificó los órganos de policía judicial en principales y auxiliares, siendo los primeros el CTPJ, los órganos competentes de las Fuerzas Armadas de Cooperación, las autoridades con competencia señaladas en las leyes de tránsito del momento y la Dirección de Identificación Nacional y Extranjería.

Los órganos auxiliares se referían a los directores y subdirectores de los internados judiciales, cárceles, establecimientos penitenciarios y correccionales, los jefes y oficiales de resguardos fiscales, los guardias forestales, los miembros de organismos dedicados a salvamento y extinción de incendios, los capitanes y comandantes de naves y aeronaves de matrícula venezolana, los funcionarios o empleados públicos que en el ejercicio de sus funciones determinaran hechos punibles, los miembros de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) y las autoridades de policía estadal y municipal.[145] En este aspecto, se nota que en materia de seguridad se hace un trabajo conjunto no sólo entre los tribunales y las policías tanto técnicas (CTPJ) como políticas (Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención o DISIP), sino también con componentes de las Fuerzas Armadas (como las Fuerzas Armadas de Cooperación o Guarida Nacional) y las

[145] En su Título II, según *Gaceta Oficial de la República de Venezuela,* Caracas, jueves10 de julio de 1975, Año CII, Mes IX, N° 30.739.

demás instituciones que podían colaborar en la resolución y disminución de los delitos en el país.

Además, la Ley determinó la competencia de los órganos de poder judicial y la organización, competencia y funcionamiento del CTPJ.

Desde su inicio estuvo adscrito orgánicamente al Ministerio de Justicia y funcionalmente a los jueces penales. Se trata de un servicio civil de jerarquía vertical y su función primordial es de carácter represivo, aunque no obstante se le han asignado funciones preventivas de manera cíclica y a lo largo de toda su historia. Cuando este cuerpo se fundó regía en Venezuela un sistema procesal mixto predominantemente inquisitivo previsto en el Código de Enjuiciamiento Criminal, vigente desde 1926, por lo que durante 41 años estuvo ejerciendo la investigación penal con bastante autonomía y discrecionalidad, toda vez que en ese sistema, si bien la fase de sumario era formalmente dirigida por los tribunales de primera instancia en lo penal y los tribunales de instrucción propiamente tales, la Policía Técnica Judicial realizaba las actividades propias de la investigación sin recibir órdenes directas de las instancias judiciales, a quienes únicamente le informaba de sus actuaciones. Incluso tenían facultades de aprehensión de las personas sin orden judicial. Una práctica que se enquistó y ha sido difícil erradicar a pesar de los cambios legales después de 1999.

El 4 de enero de 1978, se decretó el Reglamento del Instituto de Previsión Social del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, que definía su objeto: promover los servicios y sistemas que redundaran en beneficio económico y social de los afiliados al mismo, así como de sus familiares inmediatos, en torno a servicios médicos, odontológicos y farmacéuticos, pago de gastos de asistencia médica, obstétrica, quirúrgica y hospitalaria; procurar vivienda propia para sus afiliados, un sistema de protección familiar en caso de muerte, así como indemnización por invalidez total o parcial, además de un sistema de jubilaciones para su personal. También contaba entre sus objetivos resolver los problemas educacionales, culturales y recreacionales de sus afiliados, establecer un sistema de ahorro que facilitara la adquisición de bienes por medio de créditos y colaborar en las actividades sociales del CTPJ. Finalmente determinó cómo se designaría su Consejo Directivo, su

Contraloría Interna y sus disposiciones finales, quedando el Ministro de Justicia a cargo de la ejecución del mismo.

Siguiendo con la seguridad social de los funcionarios del CTPJ, encontramos el Reglamento de Jubilaciones y Pensiones del Personal del Cuerpo Técnico de Policía Judicial del 13 de febrero de 1979, enmarcado en la Ley de Policía Judicial. En dicho Reglamento se estableció quiénes gozarían de dicha prerrogativa, así como el tipo de jubilaciones y pensiones (retiro por tiempo, por edad y tiempo mínimo, inhabilitación total y permanente y pensiones de sobreviviente), el porcentaje del sueldo para los jubilados dependiendo del número de años trabajados en la institución, y el Fondo de Pensiones y Jubilaciones, todo ello enmarcado en la Seguridad Social de los funcionarios del CTPJ en pro del óptimo funcionamiento de dicha institución policial.

En vista de la dinámica social siempre cambiante, en 1988 se dictó la Reforma Parcial de la Ley de Policía Judicial, publicada en Gaceta Oficial N° 34044 del 5 de septiembre de 1988, en la que se estableció que para los cargos de Director, Subdirector y Secretario General de la institución serían designadas personas con título de abogados o egresadas del Instituto Universitario de Policía Científica, que además tuvieran 15 años de experiencia en la institución, poseyeran conocimiento en materia criminológica y penal, y tuvieran la máxima jerarquía dentro de la institución, además de ser venezolanos, mayores de 30 años y de conducta reconocidamente honorable. Se creó también el Instituto Autónomo de Previsión Social del CTPJ, cuya sede se estableció en la ciudad de Caracas, y se determinaron sus funciones intrínsecas, referidas a servicios médicos odontológicos, de vivienda, préstamos o financiamientos a créditos, aspectos educacionales o culturales, caja de ahorros, pensiones, entre otros.

De esta manera, tenemos que el Cuerpo Técnico de Policía Judicial creado a inicios de la democracia representativa, tuvo como objetivo el apoyo al sistema judicial desde el punto de vista de la investigación policial de características científicas, con competencia a nivel nacional, en el cual se nota hasta finales de la década de 1970 el progresivo intento por parte del Estado venezolano de mejorar sus condiciones tanto desde el punto de vista académico como de sus atribuciones y competencias, llegando inclusive a legislar en un contexto social que denota complejidad dadas sus interconexiones con otras instituciones

militares, policiales o civiles que respondieran a las nuevas condiciones sociales presentadas a finales de 1950, desarrolladas durante la década del 1960 y concretadas en la década de 1970 como parte de las políticas de seguridad del Estado venezolano.

Cabe destacar que la *Ley de Reforma de Policía Judicial*, publicada en Gaceta Oficial N° 5262 del 11 de septiembre de 1998, estableció que la policía judicial correspondía a las fuerzas y cuerpos policiales de cualquier naturaleza (pero con la estricta sujeción al ámbito de sus competencias), requeridos por el Ministerio Público y supeditados a éste.

Señala también la Ley citada, que el Ministerio Público velaría por el correcto cumplimiento de las funciones de policía, respetando la organización y dinámica administrativa de las instituciones policiales. Se estableció la presunción de inocencia del detenido, así como la flagrancia en el delito como única razón de aprehensión a las personas, observando en su actuación los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, humanidad y no discriminación por motivos de raza, sexo, religión idioma, opinión política, nacionalidad, posición económica o cualquier otra condición. Se estableció, además, que eran órganos de Policía de investigaciones Penales el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, las Fuerzas Armadas de Cooperación, las autoridades de Tránsito a quienes las leyes les dictaban competencia en los procesos judiciales, la Dirección de Identificación Nacional y Extranjería, las Direcciones y Subdirecciones de Internados Judiciales y Cárceles Nacionales, los establecimientos penitenciarios y Correccionales, los Jefes y Oficiales de Resguardos Fiscales, los Guardias Forestales, los miembros de los organismos públicos destinados al salvamento y extinción de incendios, los Capitanes y Comandantes de Naves, pabellón o matrícula venezolana; los Funcionarios o Empleados Públicos que en sus funciones verificaran o descubrieran hechos punibles, los miembros de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) y las autoridades de policía Estatal y Municipal.

Esta ley determinó la competencia de la policía judicial, enfocándola en la realización de las investigaciones iniciales en torno a un delito, y en la observación del Código Orgánico Procesal Penal en dichas actuaciones investigativas, cuyo desacato podía ser causa de destitución del organismo policial. Se estableció además que quedaban

supeditados a esta Ley, según sus categorías, los funcionarios activos policiales en todos sus rangos, los técnicos en todos sus rangos y todos los funcionarios que con su actividad ayudaran en la investigación policial.

No podemos dejar pasar la oportunidad para mencionar las dificultades que hemos tenido en el desarrollo y evolución del poder de policía con relación a las atribuciones y funciones de cada órgano que se ha ido creando y las diferencias entre sí. En el estudio que hiciera la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Vitar, Silva y Cova, 2007) se hace mención al debate que sostiene la comunidad académica internacional: Ferrajoli (1997) expresa que dentro de un Estado de Derecho las funciones policiales se limitan a tres actividades fundamentales: la investigación de delitos e ilícitos administrativos, la prevención de unos y otros, y la ejecución y colaboración con la jurisdicción y la administración. Asimismo, este autor menciona que el desarrollo y los contenidos del derecho policial han sido esencialmente tres: primero, la prevención especial *ante delictum* contra los sospechosos de su comisión; en segundo lugar, las funciones cautelares *ante iudicium* o de policía judicial contra los sospechosos, es decir funciones auxiliares del proceso; y finalmente, el derecho de excepción *extra legem*, amparados en razones políticas de control social (Ferrajoli, 1997).

El autor clásico Francesco Carnelutti (1950, citado en Brown, 2003) expresa que la policía judicial no se diferencia en cuanto a la naturaleza de su función de la policía preventiva o de seguridad ya que este autor concibe el delito como un desorden en general. No obstante, manifiesta que la policía judicial tiene dos cometidos: el primero, genuinamente administrativo, consistente en impedir el delito; y el segundo, genuinamente judicial, consistente en buscar y conservar las pruebas del mismo (Carnelutti, 1950, citado en Brown, 2003); de lo cual se desprende que aun cuando pareciera existir cierta confusión en las actividades, si hace una clasificación entre la prevención del delito y la investigación penal, lo cual denota que si pueden separase ambas aún cuando las acometa un mismo órgano policial.

Jorge Clariá Olmedo (1964) por su lado, atribuye a policía de seguridad una finalidad "eminentemente preventiva" y a la policía judicial una finalidad "decididamente represiva", diferenciando su carácter administrativo-ejecutivo y administrativo-judicial.

Pérez (1998) observa que la actividad policial en sentido amplio interviene en un doble terreno: el administrativo y el de la seguridad pública. La función policial de carácter administrativo engloba actividades de gestión, realización de las disposiciones administrativas, documentación, asistencia o servicios a la comunidad, resolución de conflictos privados, cooperación en general, etc. En cuanto a la seguridad pública, se incluyen actividades tendientes a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, como asegurar el normal desarrollo de las instituciones. Así, en cuanto a la actividad de seguridad pública, sus ámbitos de actuación se manifiestan en dos vertientes fundamentales: la preventiva, tanto en relación a la actividad delictiva como a la información, la vigilancia y la protección de personas y edificios; y la represiva, como manifestación más explícita de la coacción frente a la injerencia o lesión del espacio jurídico-privado de los sujetos, junto con el auxilio de la función jurisdiccional en la investigación de los hechos delictivos, ubicándose aquí la función de la policía judicial. En este sentido, el autor define a la función de policía judicial, como la encargada de auxiliar a la autoridad designada para dirigir la investigación criminal en el ámbito judicial.

En el caso venezolano las funciones preventivas y de investigación penal estuvieron concentradas en los mismos órganos policiales desde el nacimiento de la República hasta que nació la Policía Técnica Judicial en 1958 pero como hay una tradición/costumbre ha sido muy difícil separar las tareas y por eso hemos visto con mucha frecuencia que al CPTJ haciendo labores de patrullaje y a las policías ostensiva cumpliendo labores de coacción.

La policía judicial debe realizar tres tipos de funciones: la primera con relación al autor del delito, a fin de lograr su identificación, ya sea por iniciativa propia o por orden judicial o fiscal; la segunda se relaciona con la averiguación de las circunstancias que rodearon a la comisión del delito y la realización de las primeras actuaciones una vez descubierto el delito; y por último, con relación a la víctima de delito y la capacidad de auxiliarla inmediatamente. La actuación de este poder policial debe ser provisional, independientemente del momento en que se produzca, a la posterior o simultanea

intervención de la autoridad judicial, de tal modo que ante el ilícito penal, se procura la detención de sus responsables, el aseguramiento de los elementos probatorios y su puesta a disposición del órgano jurisdiccional para la instauración de un proceso. No caben espacios de investigación autónomos o paralelos al estrictamente judicial; al contrario, la intervención policial frente al delito implica su carácter judicial. Insiste el autor, que escribe para un sistema en el que el juez es instructor, en que la intervención puede ser provisionalmente autónoma, antes de la judicial pero dirigida a facilitar ésta, o delegadamente, a resultas de las órdenes que aquélla le dirija. Incluso puede hacerlo con posterioridad para garantizar la ejecución de las resoluciones judiciales que lo precisen (Pérez, 1998).

Esta idea nació apenas hace 57 años en la historia de Venezuela y aún no termina de consolidarse como concepto y práctica institucional. Sin duda este órgano se constituyó en un poder de policía de carácter nacional, civil, dependiente siempre del Ministerio de Interior y Justicia, pero funcionalmente del Ministerio Público desde que se crea el Código Orgánico Procesal Penal en el año 1999. Sin embargo, se han presentado después de esta decisión una serie de dificultades que entraban las relaciones fluidas que deben prevalecer entre el Ministerio Público y la Policía Judicial: Prolongados retardos procesales en las investigaciones preliminares, elevado número de casos devueltos por el Ministerio Público a los investigadores, desvío de recursos humanos y financieros hacia actividades de prevención, deficiencias en la sustanciación de los casos, contaminación de evidencias, respuestas tardías, deficiencias en equipos, escasa preparación de los fiscales en materia criminalística, desconfianza mutua entre los actores, escasez de funcionarios policiales y fiscales, etc. producen una palpable disminución de credibilidad y confianza en la administración de justicia penal, lo que eleva considerablemente los índices de inseguridad subjetiva y objetiva de la sociedad. En definitiva, aumenta la sensación de impunidad frente a la delincuencia, una de las dos primeras preocupaciones de los venezolanos desde los años ochenta.

Esta situación ha dado pie a que se considere un cambio en el sistema de adscripciones actuales, tratando de dar una solución sistémica al problema. Este ha sido uno de los debates más álgidos que se han planteado, no solamente en Venezuela sino fuera de

nuestras fronteras. Básicamente hay tres posturas al respecto: la primera resuelve el problema adscribiendo orgánica y funcionalmente el cuerpo de investigaciones al Poder Ejecutivo, otorgándole una amplia autonomía a los investigadores frente al Ministerio Público, frente a quien tienen un deber mínimo de informar. La segunda postura propugna la adscripción orgánica y funcional a la institución encargada de dirigir la investigación, es decir, al Poder Judicial en un sistema inquisitivo o al Ministerio Público en un sistema acusatorio, a condición de que únicamente tenga funciones de investigación, no de policía preventiva. La tercera postura es la actualmente vigente en nuestro país, es decir, adscripción orgánica al Poder Ejecutivo y funcional al Poder Judicial o al Ministerio Público, dependiendo si se trata de un sistema inquisitivo o acusatorio respectivamente (Hernández y otros, 2007).

### *2.3. Dirección General de Policía (DIGEPOL) 1959*

El 29 de abril de 1959, el Ejecutivo Nacional, presidido por Rómulo Betancourt, decretó la creación de la Dirección General de Policía (DIGEPOL), adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores, en sustitución de los Servicios Técnicos Criminológicos considerando, primero: que era deber principal del Estado *crear y mantener el clima social propicio al goce de las garantías individuales y a la estabilidad de las instituciones democráticas*, y segundo: que la falta de delimitación de los diversos servicios policiales dificultaba el mismo evidenciando la premura de la creación de una Institución que coordinara y uniformara la acción del servicio policial para su mayor efectividad. Correspondía, así, a la DIGEPOL centralizar y unificar a nivel nacional[146] las funciones policiales destinadas a conservar el orden y la tranquilidad públicos, sin inmiscuirse en los asuntos policiales propios del CTPJ (que, dicho sea de paso, quedó adscrito a la DIGEPOL) y de las Policías Municipales. La DIGEPOL se encargaría, entonces, de lo siguiente:

[146] Para asegurar el alcance nacional de la DIGEPOL, ésta contaría con Jefaturas de Zona, Delegaciones y Comisiones establecidas en los lugares del país donde el Ejecutivo lo considerara necesario.

- Mantener el orden público y la paz social de la Nación venezolana.
- Intervenir en la averiguación de los delitos y aprehender a los presuntos culpables.
- Vigilar y controlar los extranjeros de acuerdo a las leyes relativas.
- Vigilar y controlar el tráfico ilícito de estupefacientes.
- Controlar lo relativo a la importación y porte de armas en las materias de la competencia del Ministerio de Relaciones Interiores.
- Ejercer las demás funciones policiales no atribuidas legalmente a otros organismos.

En consecuencia, se encomendaba a la DIGEPOL los casos de corte político que afectaban al orden público, entre los cuales se cuentan las manifestaciones estudiantiles y gremiales, así como la represión de los grupos que se levantaron en armas durante la década de 1960 en Venezuela.

La DIGEPOL funcionaría como una Dirección del Ministerio de Relaciones Interiores y estaría a cargo de un funcionario denominado Director General de Policía. El servicio de policía tendría carácter civil, técnico y profesional. Ese personal sería escogido atendiendo a condiciones de moralidad, cultura general, condiciones físicas y de vocación y servicio, proveniente de escuelas de formación o capacitación. Mientras se creaban las mencionadas escuelas la DIGEPOL sería dotada del personal idóneo designado por el Ministerio de Relaciones Interiores.

Al mes siguiente, el 16 de mayo, el Ministro de Relaciones Interiores —Augusto Dubuc— por disposición del Presidente, nombró Director General de Policía al Capitán Oscar Zamora Conde, y Asesor General de la DIGEPOL al Doctor Thibaldo González R. Ese mismo día declaró en estado de reorganización general, en todo el territorio de la República, el personal que había servido hasta el momento en los Servicios Técnicos Criminológicos adscrito ahora a la DIGEPOL. Mencionaba que ese personal sería reinserto tomando en cuenta sus antecedentes personales, penales y su aptitud para el servicio, pero dejaba bastante claro que los funcionarios que habían desempeñado cargos directivos en la Seguridad Nacional de la dictadura perezjimenista no podían formar parte del nuevo Cuerpo policial.

La DIGEPOL era objeto de frecuentes ataques que la señalaban como torturadora y violadora de derechos humanos. El 30 de mayo de 1963 el Director General de Policía reconoció, en Comunicado Oficial, que la DIGEPOL tenía algunas deficiencias y era del conocimiento de la Dirección que en algunas oportunidades se había comprobado maltratos físicos injustificados sobre ciudadanos sometidos a detención. Pero decía que no se debía olvidar que la DIGEPOL estaba en proceso de organización y por ello tenía aún muchas fallas de tipo técnico y de entrenamiento de personal, además de que no contaba con suficientes recursos económicos. La Dirección quiso crear una Escuela para entrenamiento de personal policial pero la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados le negó los recursos necesarios; a pesar de eso funcionaba una Escuela que instruía tanto en rudimentos de técnica policial como en los deberes que para con la ciudadanía tenía el funcionario policial. Además, se había mandado a un grupo de oficiales a prepararse en el exterior.[147]

En 1964 Gonzalo Barrios asumió el cargo de Ministro de Relaciones Interiores y lo primero que hizo fue prestar inmediata atención al estudio de la cuestión policial, concretamente al caso de la DIGEPOL. Barrios decía no desconocer que algunas de las

[147] La preparación profesional de los funcionarios de la DIGEPOL, tanto en el interior del país como en el exterior, fue una constante a partir de 1963. En 1965 la Dirección organizó cursos especiales de capacitación profesional para su personal, realizados dentro y fuera de las fronteras nacionales. Éstos fueron: 1) En la Instrucción: Cursos de Adiestramiento y Capacitación Policial N° 2, con 27 alumnos; N° 3, con 22 alumnos; Curso N° 1 de Secretariado Policial, con 9 alumnas funcionarias del Cuerpo. Total: 58 funcionarios. 2) Becados en la Policía Técnica Judicial: 10 funcionarios en el Curso de Sub-Inspectores. 3) En la Academia Interamericana de Policía de los Estados Unidos de Norteamérica: 5 funcionarios el Curso N° 11; 6 funcionarios el Curso N° 13; 4 funcionarios el Curso N° 14; 4 funcionarios el Curso N° 15; 5 funcionarios el Curso N° 17; 12 funcionarios el Curso N° 18. 36 funcionarios en total. 4) En la Scuola Superiore di Polizia, Italia: 5 funcionarios. En 1966 también organizó cursos especiales. Éstos fueron: 1) En la Instrucción: Cursos de Adiestramiento y Capacitación Policial N° 4, con 24 alumnas; Curso N°2, de Secretariado Policial con 9 alumnas; N° 5 de Adiestramiento y Capacitación, con 34 alumnos; Curso N° 3 de Secretariado Policial, con 7 alumnas. Total: 74 funcionarios. 2) En la Academia Interamericana de Policía de los Estados Unidos de Norteamérica: 11 funcionarios el Curso N° 19; 7 funcionarios el Curso N° 21; 4 funcionarios el Curso N° 22; 2 funcionarios el Curso N° 23; 1 funcionarios el Curso especial efectuado en Washington. En 1967 la Asesoría Técnica de la DIGEPOL organizó 4 cursos, de 12 semanas de duración cada uno, para el personal: 1) Curso N° 5 de Adiestramiento y Capacitación Policial; 2) Curso N° 1 de Especialización; 3) Curso N° 3 de Secretariado Policial; 4) Curso N° 1 para Escoltas. En esos Cursos se dictaron las siguientes materias: Inteligencia y Contra Inteligencia, Seguridad Interna, Operaciones Policiales; Gramática, Redacción y Tiro. Además, en 1965, 1966 y 1967 el Gobierno de Israel dio becas de postgrado a agentes venezolanos en el campo de prevención de la delincuencia.

acusaciones que se hacían contra ella estaban justificadas, pero tampoco ignoraba lo siguiente:

> "…la trama de exageraciones y falsedades que, por su índole misma, suscitan las actividades de los cuerpos policiales, particularmente los encargados de la prevención y represión de la delincuencia de carácter político. Con tal criterio he hecho esfuerzos para mejorar la composición humana y la eficiencia técnica del organismo, sin abandonar el concepto realista de que es deber primordial del poder público la defensa de su propia supervivencia como expresión tangible del orden y de la ley" (Ministerio de Relaciones Interiores, 1965, p. X).

Con el firme propósito de mejorar la DIGEPOL el Despacho preparó y promulgó, el 2 de junio, el "Reglamento Interno de la Dirección General de Policía" donde se establecieron las bases funcionales y las jerarquías indispensables para que ese organismo cumpliera su cometido con disciplina y responsabilidad. En el Reglamento se definió a dicho cuerpo como un organismo de carácter civil dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores, con jurisdicción en todo el territorio de la República, y con las siguientes funciones:

- Asegurar el orden, la seguridad y la tranquilidad en todo el territorio nacional.
- Contribuir a proteger la estabilidad del Estado, su gobierno constitucional y su patrimonio; cooperar a mantener la seguridad y el orden social y a proteger los derechos individuales garantizados en la Constitución.
- Intervenir en todo el territorio nacional en la averiguación de los delitos contra la independencia y la seguridad de la Nación y contra la libertad; aprehensión de los presuntos culpables.
- Vigilar y controlar las actividades de los extranjeros en el país y su ingreso y egreso al mismo.
- Vigilar y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes.
- Controlar la fabricación, importación, venta y posesión de armas, municiones y explosivos.
- Averiguar delitos de su competencia.

- Practicar peritajes para fines judiciales, administrativos y policiales.
- Ejercer súper-vigilancia sobre los sospechosos, personas con proclividad delictuosa, reincidentes o habituales, vagos y maleantes.
- Colaborar con las demás autoridades administrativas en el mantenimiento del orden público, la seguridad y la tranquilidad social.
- Denunciar la infracción de las leyes tributarias ante las autoridades competentes.
- Ejercer las funciones policiales no atribuidas legalmente a otros organismos.

El Reglamento Interno señaló, además, la forma de selección y el adiestramiento del personal que constituía al organismo, las credenciales y los distintivos que portarían sus funcionarios, los derechos y las prerrogativas de que gozarían, y la organización del mismo, tanto de manera administrativa como de forma organizativa.

En cuanto a su organización, la Dirección General De Policía quedó constituida de la siguiente manera:

Dirección.

Sub–Dirección.

Inspectoría General.

Consultoría Jurídica.

Secretaría General.

Sección de Personal.

Divisiones.

Jefaturas de Zonas.

Delegaciones.

Comisiones.

Esta estructura garantizaría un orden jerárquico dentro de la institución que, interconectado, le daría más efectividad al trabajo policial de corte investigativo. El orden jerárquico, el espíritu de subordinación y obediencia, y la disciplina eran fundamentales para el buen funcionamiento de la DIGEPOL. En virtud de ello, los artículos 93, 95, 106 y 113 del Reglamento rezaban lo siguiente:

> *Art. 93. La DIGEPOL es una Institución que impone a sus miembros, sin distinción de clases ni empleos, la más absoluta sujeción al cumplimiento del deber, en aras de los cuales debe llegar al sacrificio si fuera necesario.*
>
> *Art 95. Los miembros de la DIGEPOL deben observar la más estricta lealtad, respeto y fidelidad a los Superiores y a la Institución a las que pertenecen, lo que implica práctica y constancia de los principios de honor, en resguardo del prestigio de la Institución.*
>
> *Art 106. La disciplina es la base de la organización institucional y se impone, en consecuencia, su estricta observancia para lograr la unidad de acción y mantener su prestigio y fuerza, como resultado de la consecuente sumisión a ella.*
>
> *Art. 113. Las órdenes superiores deben cumplirse necesariamente, haciendo uso el subalterno de su mejor iniciativa, con las responsabilidades consiguientes; pero se consultará con el Superior sobre cualquier duda que le surja en el momento de la ejecución.*[148]

La verticalidad en el mando era muy importante. Por ello las relaciones entre subalternos y superiores debía ser respetuosa y cordial, pero siempre evidenciado la diferencia de rangos. El saludo era obligatorio y debía saludar primero el funcionario de menor rango. El tono de voz debía ser acorde cuando un subordinado se dirigiera a un superior; el trato de "Usted" era obligatorio en los actos del servicio.

Cabe destacar que en su Capítulo XIII, el Reglamento hace referencia a la Escuela Nacional de formación y Capacitación Policial la cual tenía como misión formar y capacitar profesional, técnica, moral y físicamente al personal policial, y se regiría por un reglamento interno propio. Los egresados de dicha Escuela (o los funcionarios que hubiesen hecho los

[148] "Reglamento Interno de la Dirección General de Policía", en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Caracas, martes 2 de junio de 1964, Año XCII, Mes VIII, N° 910 Extraordinario.

cursos dictados por la DIGEPOL) tendrían la preferencia para ocupar cargos vacantes. Mientras se creaba la Escuela y egresaban sus primeras promociones, los cargos serían llenados por los individuos que quisieran hacerlo demostrando, previamente, su capacidad e idoneidad. Una vez en el cargo debían llevar una vida decorosa (dentro de sus posibilidades económicas), evitar dedicarse al juego y a la bebida, no andar con malas juntas, no tener deudas y ser valientes. No podían ejercer actividades políticas partidistas ni organizarse sindicalmente.

Con respecto a las Dependencias Operativas, el Reglamento citado señaló las siguientes: la División de Orden Público, la División de Estupefacientes, la División de Extranjería y la División de Prevención Social y Criminal, estableciendo las atribuciones de cada una. Igualmente estableció un Servicio consultivo de Asesoría Técnica que no tendría ingerencia en las averiguaciones, pero que podría ser solicitado si el caso investigado lo ameritaba. Sobre la organización regional, se estableció la jurisdicción en jefaturas de zonas, delegaciones o comisiones, según fuese el caso.

Ni el Reglamento Interno de la DIGEPOL, ni lo intentos por instruir a los agentes en sus deberes para con la ciudadanía impidieron que éstos continuaran abusando de sus atribuciones. A causa de las públicas y constantes denuncias presentadas por diferentes personas y entidades sobre violaciones de derechos humanos en las personas de los detenidos políticos por parte de la DIGEPOL, en el mes de octubre de 1964 la Cámara de Diputados designó una Comisión Especial para que estudiara ese grave hecho. La Comisión quedó conformada por los siguientes diputados: Carlos Andrés Pérez, Luis La Corte, Amado Cornieles, Numa Márquez, Rangel Quintero Castañeda, José Vicente Rangel, Luis Alfaro Ucero, Ramón Echegaray, Omar Rumbos, Raimundo Verde Rojas, Luis Piñerúa Ordaz, Carlos Piñerúa, Enrique Yéspica, José Manzano González, Luis B. García Espinoza, Jorge Dager, Carlos Canache Mata, Pedro Pablo Aguilar y Magdalena Picón de Rodríguez (Ministerio de Relaciones Interiores, 1965).

El 24 de octubre se instaló la Comisión en el local donde funcionaba la Dirección General de Policía (Edifico “Las Brisas”, Urbanización Los Chaguaramos de Caracas). Principió por hacer contacto con dos detenidos, Alonso Palacios y Alejandro Aguilar, quienes señalaron casos concretos de ciudadanos maltratados y torturados por los

funcionarios de la DIGEPOL; entre las víctimas se contaban: César Vargas, Arsenio Pasarín, Nelly Pérez y nueve ciudadanos más. La Comisión requirió al Director General, J. J. Patiño González, la presencia de esos detenidos, pero éste se excusó diciendo que algunos de ellos habían sido trasladados a Trujillo en prosecución de las investigaciones sobre las actividades subversivas en que estaban implicados, y que otros habían sido puestos en libertad (Ministerio de Relaciones Interiores, 1965).

Sin la presencia de las supuestas víctimas se hacía imposible comprobar la veracidad de las denuncias, por ello la Comisión, junto con la Fiscalía, solicitó una entrevista urgente con el Ministro de Relaciones Interiores, Gonzalo Barrios. Al día siguiente se realizó la entrevista y fruto de ella fue la orden del Ministro al Director General de la Policía, de regresar inmediatamente a Caracas a los trasladados a Trujillo. El día 26, a las diez de la mañana, la Comisión volvió a la sede de la DIGEPOL sólo para constatar que los trasladados brillaban por su ausencia. En vista de la situación, y para no perder el tiempo, la Comisión decidió practicar una visita de inspección a las dependencias donde permanecían detenidos algunos ciudadanos. En la visita se constató que en la DIGEPOL se practicaban torturas para arrancar declaraciones, ciertas o falsas, a los detenidos políticos. El Doctor y diputado Enrique Yéspica realizó las evaluaciones médicas y resultó que varios detenidos presentaban señales corporales de haber sido quemados con cigarrillos, golpeados con el puño, a puntapiés, con las rodillas y con rolos, entre otros maltratos físicos, sin contar los psicológicos (como amenazas de muerte). Algunos detenidos que también presentaban equimosis y escoriaciones negaron ante la Comisión haber sido objeto de maltratos por parte de los funcionarios de la DIGEPOL, aunque no pudieron explicar en qué circunstancias les habían sido ocasionadas, lo que levantó sospechas de presiones y sobornos.

Una vez tomada la declaración de los detenidos, el día 29 la Comisión escuchó lo que tenía que decir la Directiva de la Policía; ésta declaró que antes de que la Comisión se instalara no tenía conocimiento de que algún detenido político hubiese sido maltratado o torturado en las dependencias de la DIGEPOL. EL Director General, J. J. Patiño, y el Jefe de Operaciones, Erasto Fernández, dijeron que las denuncias sobre presuntas torturas y maltratos obedecían a un plan preconcebido del PCV que pretendía, así, explicar las

delaciones o confidencias que dirigentes suyos habían hecho ante la Dirección General de Policía. Además, explicaron que ellos constantemente instruían a sus subalternos sobre el trato humano que debían dispensar a los detenidos y si alguno de ellos, desoyendo sus instrucciones, había maltratado físicamente a algún detenido lo había hecho individualmente sin el consentimiento ni conocimiento de la Dirección (Ministerio de Relaciones Interiores, 1965).

Con las declaraciones y evidencia en su poder la Comisión se entrevistó, nuevamente, con el Ministro de Relaciones Interiores a quien no le quedó más opción que manifestar que requeriría al Fiscal General de la República se practicara una averiguación extensa sobre los hechos de que se "acababa de enterar", para precisar en qué momento se habían causado los "aporreos" e inculpar y sancionar a los funcionarios subalternos que, "desobedeciendo a sus superiores", habían agraviado o contribuido a agraviar a algún detenido. De esa manera se evitaría que en el futuro se repitieran violaciones a los derechos humanos como las denunciadas hasta entonces.

El 4 de noviembre de 1964 el Ministro de Relaciones Interiores solicitó al Fiscal General de la República, Antonio José Lozada, que dispusiera una inspección constante (un día de cada semana) en los locales de la DIGEPOL destinados al alojamiento de detenidos, con el fin de que los Auxiliares de la Fiscalía pudieran cerciorarse de las condiciones materiales del lugar y oír las posibles quejas de los detenidos. Lozada manifestó su complacencia ante esa medida y recomendó al Ministro que su Despacho instruyera debidamente a los Directivos y funcionarios de la DIGEPOL a fin de que los abogados Auxiliares que él designara para la supervisión, tuvieran pronto y expedito acceso a las dependencias de la DIGEPOL y recibieran la más amplia y eficaz colaboración para que los propósitos de esa disposición no se desvirtuaran en esencia (Ministerio de Relaciones Interiores, 1965).

El 5 de enero de 1965 el Fiscal informó al Ministro que gracias a las constantes Inspecciones realizadas en la Oficina principal de la DIGEPOL (la de los Chaguaramos) se había logrado corregir las irregularidades. Felicitó a los funcionarios de dicho Cuerpo que

con su aporte contribuyeron a normalizar las irregularidades y los exhortó a mantener esa línea de conducta. Confiaba el Fiscal que esa buena actitud se extendería a todas las dependencias de la DIGEPOL para conservar el prestigio de la Institución de que formaban parte integrante. Pero las violaciones a los derechos humanos no cesaron pues la violencia policial era la aplicación de una política de Estado, no era un asunto aislado.

La DIGEPOL representó de este modo la estrategia policial de carácter político adoptada por el gobierno venezolano para mantener el *status quo* referido a la Seguridad de Estado, en vista del surgimiento de un nuevo orden político y social a partir de los cambios que se producían en Latinoamérica. Debemos destacar que, a partir del triunfo de la Revolución Cubana en 1959, que demostró a los movimientos de izquierda en el subcontinente que era posible alcanzar el poder por medio del uso de la lucha guerrillera, se intensificaron los movimientos insurgentes en la región. En este marco internacional se inscribieron los partidos políticos venezolanos de corte progresista (MIR y PCV principalmente) al ser inhabilitados en 1962 luego de los intentos fallidos de Golpe de Estado representados en El Carupanazo (4 de mayo) y El Porteñazo (2 de junio).

La política de Seguridad del Estado la cual era responsabilidad de la Dirección General de Policía (entre otros organismos), se basó, entonces, en el control efectivo tanto de los grupos políticos insurgentes de la década de 1960, como de aquellos que intentaron mantener por cualquier vía dicha subversión posterior al ciclo de la denominada década violenta, ya sea en sus formas delictivas o en movimientos de masas, concentraciones, reclamos laborales, estudiantiles o vecinales.

En síntesis, tenemos que la policía posterior a la dictadura, continuó siendo un feroz órgano represivo del gobierno ya no dictatorial sino "democrático", que venía con su combo de virtudes que incluían la "garantía de las libertades civiles y el respeto por las personas." Hasta el mismísimo Pedro Estrada, personaje importante de la Seguridad Nacional en tiempos de Pérez Jiménez, se escandalizó ante las atrocidades cometidas por Carlos Andrés Pérez como Ministro del Interior (12/03/1962—12/08/1963) asesorado por la CIA (Central Intelligence Agency):

> *"Cuando reviso mi actuación, al frente de la Seguridad Nacional, y la comparo con las represiones de los años sesenta y setenta, realmente me siento como un niño de pecho. Cuando veo que pasean en el exterior y en Venezuela, y en todas partes, verdugos conocidos, con crímenes a cuestas que tiene nombre y apellido, de verdad que no sé qué pensar. Yo nunca importé cubanos, ni alemanes para que mataran, torturaran o fusilaran gente (…) No se tiraron personas de helicópteros." (Blanco, 1983, p. 193)*
>
> *"Nosotros jamás hicimos lo que hizo Carlos Andrés Pérez: meter el CIA al país y financiar con dólares el sostenimiento de la antiguerrilla. Eso no pasó nunca en la Venezuela de Marcos Pérez Jiménez y Pedro Estrada." (Blanco, 1983, p. 139)*

Debido a su descredito la DIGEPOL funcionó hasta 1969, año en que fue sustituida por la DISIP.

### *2.4. Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP).*

El 19 de marzo de 1969 el Presidente Rafael Caldera, mediante Decreto N° 14, encargó a los Ministros de Relaciones Interiores, Hacienda, Defensa, Comunicaciones y Justicia (Lorenzo Fernández, Pedro R. Tinoco, hijo; Martín García Villasmil, Ramón J. Velásquez y Nectario Andrade Labarca, respectivamente) proponer al Ejecutivo Nacional las medidas a tomar para mejorar la organización, coordinación, dotación y tecnificación de los Cuerpos policiales, todo ello con el firme propósito de hacer efectiva la lucha antidelictiva y garantizar a la ciudadanía la paz y la tranquilidad a que tenía derecho. A la vez, por Decreto N° 15, inició la reorganización de los Cuerpos policiales y creó la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) como organismo profesional y técnico con jurisdicción, oficinas y dependencias en todo el territorio nacional, dirigido por un individuo de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo Nacional.

Las funciones de la DISIP eran las siguientes:

- Velar por la conservación del orden y seguridad públicos.
- Proteger el pacífico disfrute de los derechos ciudadanos y de las Instituciones democráticas.
- Asesorar al Ejecutivo Nacional en la formulación de la política anti-delictiva.
- Coordinar su acción anti-delictiva con los demás cuerpos policiales.

Para ser miembro de la DISIP se requería ser venezolano, mayor de edad, de conducta intachable y egresado de un Centro especializado de adiestramiento o con suficiente formación profesional. La primera misión encomendada a la DISIP fue reorganizar, reajustar y reestructurar los servicios que hasta el momento había prestado la DIGEPOL. Para ello inició la revisión y evaluación del personal llevada a cabo por un grupo de psicólogos, médicos y analistas de la misma DIGEPOL; como resultado 80% del personal fue retirado, destituido o enjuiciado. Ante las vacantes se procedió al reclutamiento de nuevos funcionarios e inmediatamente se creó la Escuela de Formación del Personal de la DISIP. Allí se empezaron a dictar cursos intensivos de capacitación de los nuevos funcionarios. Además, "Se creó dentro de la Dirección la carrera policial, estableciendo cuadros jerárquicos igual al que funciona en el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, con el fin de igualar ambas policías nacionales y facilitar una eventual unificación." (Ministerio de Relaciones Interiores, 1970, p.744).

La DISIP, de alcance nacional, se regionalizó de la siguiente manera:

**Región uno**: con sede central en Caracas y compuesta por el Distrito Capital y el Estado Miranda.

**Región dos**: con sede central en Maracay y compuesta por los Estados Aragua, Carabobo, Guárico y Apure.

**Región tres**: con sede central en Maracaibo y compuesta por el Estado Zulia y la parte norte del Estado Falcón. Con oficinas en Maracaibo.

**Región cuatro**: con sede central en Barquisimeto y compuesta por los Estados Lara, Cojedes, Portuguesa, Yaracuy y la parte sur del Estado Falcón.

**Región cinco:** con sede central en Mérida y compuesta por los Estados Mérida, Táchira, Barinas y Trujillo.

**Región seis**: con sede central en Barcelona y compuesta por los Estados Anzoátegui, Monagas, Bolívar, Nueva Esparta, Sucre y el territorio Delta Amacuro.

Las acciones iniciales de la DISIP durante la década de 1970 se centraron en la lucha antisubversiva, basada en el combate a los grupos insurgentes y a las ideas comunistas. Para ello solicitaron la ayuda de agentes de la CIA, como Luis Posada Carriles. Éste ya había trabajado con la DIGEPOL[149] y con el equipo de Servicios Especiales (conformado por 12 funcionarios, razón por la que se le llamo "de los doce apóstoles", dirigido por Remberto Uzcátegui quien más tarde sería Director de la DISIP), cuya misión era efectuar investigaciones especiales para el Ministerio de Relaciones Interiores. Los Servicios Especiales se integraron a la DISIP, Cuerpo más investigativo y menos represivo que la DIGEPOL, en opinión de Posada Carriles. Sobre la labor investigativa de la DISIP dice Posada Carriles (1994) en su libro *Los Caminos del Guerrero*, lo siguiente:

> *Venezuela es un país muy rico y el dinero bien empleado trae tecnicismo y adelanto. La policía había mejorado increíblemente. Cursos en el exterior, instructores bien pagados, más la adquisición de costosos pero altamente eficientes equipos para interceptar teléfonos, para "sonorizar" habitaciones con transmisores ocultos, la adquisición de patrullas, motos y, sobre todo suficientes recursos económicos para establecer redes de colaboradores en hoteles, restaurantes, vehículos de alquiler, etc., apoyaban nuestras operaciones, situando a determinado "cliente" en una habitación de hotel previamente "sonorizada" o dirigiéndolo a una mesa "trabajada" en el restaurante. El más costoso, pero también el más fructífero de los departamentos, era el de "control y manipulación de fuentes vivas" o informantes. Las áreas de interés del Cuerpo, como eran los grupos subversivos de izquierda, los militares de tendencia golpista, grupos políticos y financieros, determinados personajes y cualquier sector de la población que resultara interesante para el gobierno, eran penetrados e infiltrados por nuestros agentes que reclutaban, la mayoría de las veces, personas cercanas o en íntimo contacto con nuestro objetivo* (s.p.).

[149] En su libro *Los caminos del guerrero*, Luis Posada Carriles (1994) dice sobre la DIGEPOL que ésta era "…una policía represiva, mal pagada, con poco o ningún conocimiento de su trabajo, con patrullas viejas, malas comunicaciones y armamento inadecuado, enfrentando a un enemigo decidido y dispuesto a todo, que había recibido entrenamiento en las escuelas de subversión cubanas. Sólo la alta moral combativa del Cuerpo y el apoyo que recibía del gobierno, de los militares y del poder judicial, que autorizaba cientos de allanamientos diarios y no se preocupaba mucho por los derechos legales de los detenidos, hacían posible los éxitos de la policía contra las guerrillas comunistas que azotaban el país. La guerrilla secuestraba, asesinaba y utilizaba todo tipo de terrorismo para desestabilizar al gobierno. La policía, cuya fuerza principal estaba en los delatores, detenía, allanaba e interrogaba utilizando los métodos más duros de persuasión. Como dice el dicho: 'Se estaba jugando al duro y sin careta'."

La DISIP realizaba un trabajo de inteligencia en el escenario político, dentro de las filas de los partidos de izquierda (legalizados desde el primer Gobierno de Rafael Caldera: 1969-1974) o partidos considerados subversivos, y en el escenario de carácter armado, relativo a las luchas de carácter guerrillero con grupos que aún mantenían esa estrategia para la toma de poder; verbigracia: Bandera Roja (BR). Asimismo, desarrollaba estrategias de contrainteligencia en las instituciones que tradicionalmente presentaron propuestas alternativas a las políticas ejecutadas desde el Estado, tales como las Universidades Autónomas o los sindicatos; éstos eran objetivos permanentes de las estrategias de inteligencia y acciones armadas directas de la DISIP dado al carácter político de las acciones que realizaban.

Cabe destacar que durante la década de 1980 se acusó a la DISIP de perpetrar acciones que infringieron los derechos consagrados en la Constitución Nacional de 1961, vigente para el momento. Tales son los casos de las denominadas *Masacre de Cantaura* y *Masacre de El Amparo* (Estado Apure), ambas perpetradas en el mes de octubre de 1982. En la primera, se acusó, a efectivos de dicho cuerpo, de asesinar 23 militantes del partido Bandera Roja (BR) en Cantaura (Estado Anzoátegui). En la segunda se acusó al Comando Específico José Antonio Páez (CEJAP), adscrito a la DISIP, de asesinar a 14 campesinos para utilizarlos como falsos positivos y así crear la sensación de la efectividad en la lucha contra la guerrilla colombiana (Red de Apoyo, 1996).

Debemos señalar, también, que para inicios de la década de 1990 en cumplimiento de sus funciones de seguridad, la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención fue uno de los cuerpos policiales que contrarrestó las rebeliones militares sucedidas el 4 de febrero y el 27 de noviembre de 1992, dadas sus características de policía política de carácter antisubversiva, no así durante el golpe de Estado del 11 abril de 2002 cuando parte de sus funcionarios participaron en el mismo a fin de derrocar al gobierno establecido constitucionalmente.

A pesar de ello, no fue sino hasta agosto de 2009 que el Presidente Hugo Chávez (el mismo cuyo gobierno habían intentado derrocar algunos funcionarios de la DISIP en el

2002) ordenó mediante decreto 6.865[150] reestructurar la DISIP en un lapso de seis meses a partir de la publicación del mismo. La reestructuración estaría a cargo de una Junta integrada por una Presidenta o Presidente, y cuatro Directoras o Directores principales (cada miembro con su respectivo suplente), subordinados al Ministro de Relaciones Interiores y Justicia. La Junta, que podría asesorarse técnicamente en caso de considerarlo pertinente, debía reestructurar el organismo para adaptarlo a las nuevas realidades venezolanas, como parte de la actualización de las instituciones, y proceder a la revisión de la parte operativa de la DISIP y sus cambios organizativos. En consecuencia, el 4 de diciembre de 2009 la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención fue disuelta según decreto presidencial, y dio paso al Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN).

A propósito del estado moral y ético que tenía la DISIP para el año en que el presidente Chávez (2009) ordena su reestructuración, vale la pena citar el testimonio de Eliécer Otaiza,, a quien se le nombró director de ese organismo para ejecutar esta orden, en una Conferencia dada en la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES) el 24 de febrero de 2013, en la cual afirmó que debió despedir a más de 20 comisarios que eran verdaderos "asesinos" con historiales de más de 25 ejecuciones. Una especie de DISIP paralela comandada por un grupo de funcionarios que establecían sus propias dinámicas de delictivas en extorsión, secuestro y homicidios.[151]

### *2.5. Policía Metropolitana (PM)*

La policía Metropolitana fue un órgano policial creado el 21 de diciembre de 1969 mediante un Acta Constitutiva y cuyas funciones se circunscribían al área metropolitana de Caracas. Ésta se encargaba de las funciones de tránsito o vialidad, patrullaje y a la política de seguridad integral. En el Decreto publicado en la Gaceta Oficial N° 28878 del 20 de

[150] "Decreto 6.865, por el cual se ordena la Restructuración de la Dirección Nacional de los Servicios de Inteligencia y Prevención", en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela,* Caracas, martes 11 de agosto de 2009, Año CXXXVI, Mes XI, N° 39.239.

[151] Eliécer Otaiza. Conferencia a los estudiantes del Programa de Formación Policial. Caracas, 24 de febrero de 2013. Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES)

marzo de 1969, el Presidente de la República determinó que los Ministros de Relaciones Interiores, de Defensa, de Comunicaciones y de Justicia debían abocarse de inmediato y en forma conjunta a lo siguiente:

> *"1°. - Adoptar las medidas perentorias que exige la mayor eficacia de los Cuerpos Policiales, y 2° Proponer al Ejecutivo Nacional las disposiciones necesarias para la mejor organización de dichos Cuerpos, su coordinación, su adecuada dotación y la tecnificación de sus procedimientos para la efectiva protección de la ciudadanía."* [152]

Aunque tiene un decreto de creación que data de 1969, previamente se habían dado pasos importantes para la configuración de un cuerpo de policía para la Ciudad de Caracas: El 25 de octubre de 1963 se crea la primera brigada de orden público, compuesta por 60 efectivos uniformados. En el año 64 se crea, por una recomendación que hicieran los expertos internacionales que estaban orientando al gobierno de Betancourt, una ordenanza que le dio legalidad a esta brigada, especificó las jerarquías del personal, ordenó los batallones, y reglamentó el funcionamiento. Ese mismo año se comienzan a crear oficialmente las zonas policiales y se les denomina comisarías y sub-comisarías.

La primera fue creada en el Sector "El Amparo" en la carretera del junquito y las sub-comisarías estaban ubicadas en las parroquias: 23 de enero, el Junquito y Sucre, todo el eje del Oeste de Caracas donde se comenzaba a desarrollar un fuerte cordón de pobreza que nacía bajo el amparo y con aquiescencia del reciente gobierno democrático y donde además había una férrea organización popular que se fue consolidando posteriormente. En 1965 se toma la decisión de que este cuerpo policial entre a los barrios con "acciones cívicas", para ensayar cambiar la imagen de la policía represiva, asunto que nunca logró. En 1966 se inicia el servicio de policía de tránsito. En 1967 se crea la brigada femenina destinada a las escuelas, museos, sitios históricos, hospitales, retenes femeninos, terminal de pasajeros, dependencias gubernamentales y parques. Según testimonios orales de funcionarios de la

[152] "Decreto N° 14 por el cual es propósito del Ejecutivo Nacional organizar los Cuerpos Policiales, tecnificarlos y coordinarlos, en la forma que en él se expresan", en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Caracas, jueves 20 de marzo de 1969, Año XCVII, Mes VI, N° 28.878.

extinta Policía Metropolitana que prefieren no revelar su identidad, ese mismo año, se enviaron a la policía colombiana algunos oficiales para que se entrenaran como guías caninos y poder fundar la brigada con los pastores alemanes que adquirieron en Colombia. A partir del acta constitutiva de la Policía Metropolitana fue expandiéndose en toda el área con sedes operativas que se ubicaron en zonas populares con el evidente mandato del control de la población.

Con el acta constitutiva se firma un convenio entre los gobernadores del Distrito Federal, estado Miranda y la Policía Municipal para ejercer con mayor eficiencia la acción contra el delito. Este Convenio tuvo 9 cláusulas, que resumidas expresan:

1. La policía metropolitana estará constituida por la policía municipal del Distrito Federal, y por el cuerpo de Policía del Distrito Sucre del estado Miranda, y tendrá a su cargo la función de garantizar la seguridad de las personas, sus bienes, así como la de velar por el mantenimiento de la moralidad, la salubridad y el orden público.

2. El Comandante de la Policía Metropolitana será nombrado por un acuerdo entre los gobernadores del Distrito Federal y del Estado Miranda. Y en caso de desacuerdo será nombrado por el Presidente de la República.

3. Son las autoridades de la Policía Metropolitana: a) Los gobernadores de Distrito Federal y del estado Miranda, b) los concejales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del estado Miranda, c) Los prefectos de ambos departamentos, los jefes civiles y el Comandante, que estaba sujeto a las órdenes de los gobernadores y los prefectos en cada jurisdicción. [153]

4. En los presupuestos del Distrito Federal y del estado Miranda debe haber una partida destinada a la Policía Metropolitana.

[153] Llama la atención la cantidad de autoridades que tuvieron mando sobre esta mancomunidad policial. Ahí nace una distorsión que luego ha sido muy difícil erradicar, incluso después del Decreto con valor, fuerza y rango de ley orgánica del servicio de policía y de la Policía Nacional Bolivariana donde se define la autoridad sobre la policía.

5. El Convenio tendrá una duración indefinida y hay disposiciones para llegar a acuerdos de disolución de la mancomunidad policial.

El resto de las clausulas señalan cuando entraba en vigencia y los fundamentos sobre los cuales debería trabajar mientras se reglamentará todo el funcionamiento, además del aporte presupuestario para el funcionamiento del año en curso. Esta Policía inició con 6700 agentes de policía y 400 patrullas.

En los años 70 se consolida como un solo cuerpo de policía uniformado y se expande su funcionamiento hasta las parroquias de Catia La Mar, Raúl Leoni y Maiquetía. Se fundan grupos especiales como los grupos helitácticos, los grupos motorizados, la brigada turística, custodia de las sedes diplomáticas, la división de acción comunitaria, y una institución de asistencia social al policía. En marzo de 1977, se publica el primer reglamento disciplinario para el personal de la Policía Metropolitana.

Siempre se le prometió sedes propias y técnicamente modernas, pero nunca se concretó ningún proyecto de dignificación de la función policial. Esto ha sido una práctica política reiterada con la policía en general. Nunca ha sido tratada con dignidad y decoro, con prestigio y respeto por sus funciones. Es muy fácil demostrarlo si se hiciera una investigación sobre el presupuesto en policía, los actos de decoro y visibilización pública, las políticas públicas en materia policial y la institucionalidad de protección al policía.

En 1989 se alzó un grupo de oficiales de la Policía Metropolitana exigiendo mejoras en sus condiciones laborales y el reclamo de poder comandar su policía, dado que era evidente el criterio expansionista de nuevas zonas policiales, pero con la siempre impronta de ser dirigida por efectivos militares. El levantamiento generó ingobernabilidad porque se insubordinaron al Comandante General (un oficial de la Guardia Nacional). Un levantamiento que no duró más de una semana, lo que trajo como consecuencia que el Ministro de la Defensa decretara la reorganización de la Policía Metropolitana que nunca se

concretó, más allá de los procesos de formación que fueron ampliados y, más adelante, en el año 1995 se decreta el Reglamento Orgánico de la Policía Metropolitana[154].

Habíamos comentado que la Policía Metropolitana no era sino una mancomunidad de cuerpos policiales de diferentes dependencias federales pero en 1996 se disuelve dicha mancomunidad y frente al conflicto de los bienes, el presupuesto y las sedes, el Presidente Rafael Caldera decreta que los funcionarios de la PM que estuvieran prestando servicio en los municipios del estado Miranda pasaran a depender funcionalmente de la Guardia Nacional, mientras se concretaba la expansión de la Policía a esas dependencias[155].

Desde 1958 a 1969 ocurrieron múltiples acontecimientos que fueron configurando un modelo de policía que tenía énfasis en el control de los brotes de violencia, las manifestaciones de todo tipo y los grupos subversivos por lo que fue dándole identidad a la Policía Metropolitana que por más que ensayaran borrarla del imaginario colectivo, nunca fue posible porque las víctimas y/o sus familiares, así como las organizaciones de derechos humanos, se encargaron de denunciar las injusticias y hacer lo posible para no borrar la memoria de una historia llena de tortura, malos tratos, detenciones arbitrarias, ajusticiamientos, allanamientos ilegales, criminalización contra los pobres y abuso de poder en general en nombre del orden público y la estabilidad política. *"Disparen primero y averigüen después"* fue una consigna que esta policía asumió como una orientación táctica y, la *profilaxis social* una práctica cotidiana en contra de los pobres que llegaron a la ciudad de Caracas aupados y con aquiescencia del Gobierno de Rómulo Betancourt quien había prometido una mejor vida pero que, una vez usado el voto, se convirtieron en blanco de la policía y perseguidos por la Ley de Vagos y Maleantes, lo que hizo de la policía de esta naciente democracia, un órgano semejante a la Seguridad Nacional.

---

[154] Decreto n° 943, mediante el cual se dicta el Reglamento General de la Policía Metropolitana. En *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* (diciembre, 8, 1995). N° 5.015, Año CXXIII, mes II.

[155] Decreto n° 1.658, mediante el cual se dispone que los efectivos de la Policía Metropolitana que, para la fecha de este decreto, se encuentren destacados en jurisdicción de los municipios Sucre, Chacao, Baruta, El Hatillo, Plaza y Zamora del estado Miranda dependerán funcionalmente de la Guardia Nacional. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* (diciembre 26, 1996). N° 36.114. Año CXXIV, Mes III.

Esta naciente policía es producto de la liquidación de la policía municipal de la Ciudad de Caracas que, a su vez, había absorbido a los policías del régimen Gomecista. Fue el General Isaías Medina Angarita quien se afanará por tener una policía básicamente para el orden de la ciudad como lo vimos el en el capítulo anterior. El nuevo gobierno quiso traer expertos internacionales que ayudaran en la configuración de un servicio de Policía para los nuevos tiempos y se trajeron, en el marco del programa "Alianza para el Progreso" a los carabineros de Chile que gozaban de prestigio en la región por su nivel de profesionalismo sin considerar que esta policía tenía un enfoque eminentemente represivo. Todos los informes de la Verdad que se han hecho posterior a la Dictadura del General Augusto Pinochet, acreditan que este cuerpo tuvo directa participación con las Fuerzas Armadas Chilenas en la implementación de una política sistemática de violación de los Derechos Humanos. Fueron estos oficiales más algunos otros entrenados por la Policía de los Ángeles, California/Estados Unidos de América, quienes ayudaron en la organización y formación de la Policía Metropolitana y de los grupos especializados en orden público que fue la prioridad encomendada por el reciente gobierno de la democracia, dirigido por el Presidente Rómulo Betancourt. Por supuesto que el enfoque quedó permeado en los orígenes de esta Policía que además venía ya con una tradición de autoritarismo propio de los regímenes de la dictadura venezolana.

A la Policía Metropolitana se le encomendó la difícil tarea de tener control sobre la población más pobre que fue llegando a la Ciudad de Caracas empujada por los nuevos gobiernos de la democracia con fines electorales dado que el aparato electoral no llegaba a todos los rincones del país. En unas campañas donde prometieron vivienda y trabajo a la inmensa mayoría que abandonó el campo en busca de una vida mejor pero que, a cambio lo que recibieron fue una acción represiva sistemática y sostenida por parte de una policía que siendo de su misma clase, terminó criminalizándoles y reprimiéndoles. De hecho, una de las leyes más utilizadas con este objetivo fue la Ley de Vagos y Maleantes, en la cual, de acuerdo a un elevado número de detenciones por delitos menores, las personas eran trasladadas a colonias móviles situadas en lugares inhóspitos del país a fin de segregarlos de la sociedad.

La Policía Metropolitana, aunque estuvo adscrita al Ministerio de Interior y Justicia fue dirigida, con la excepción de un par de años, por efectivos de las Fuerzas Armadas de Cooperación (Guardia Nacional). El mando de la Policía Metropolitana (PM) tradicionalmente estuvo adscrito al Distrito Federal y su jurisdicción eran los municipios que conforman el área metropolitana, a saber: Libertador, Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre. El mando directo dependió siempre, por la vía de los hechos, del Ministerio de Interior y Justicia hasta que, en el año 1996, mediante el Decreto N° 1658 publicado en la Gaceta Oficial N° 36114 del 26 de diciembre, se estableció que la Policía Metropolitana dependería funcionalmente de la Guardia Nacional. Esto es ratificado en la Gaceta Oficial N° 36116 del 30 de diciembre de 1996, mediante un decreto conjunto del Ministerio de la Defensa y del Interior donde se precisó que el Director General de la Policía Metropolitana sería un oficial superior de la Guardia Nacional, quien dependería funcionalmente del Jefe del Comando de Operaciones de dicha fuerza. El Director General sería designado por resolución conjunta de los Ministros de Relaciones Interiores y Defensa. También señaló dicho Decreto que la Policía Metropolitana (PM), realizaría operaciones administrativas de policía general y especial de naturaleza civil, orientadas a preservar y garantizar la seguridad y el orden público, la protección de las personas y propiedades y la moralidad y la decencia pública. El Director de la Policía Metropolitana (PM) establecería las coordinaciones administrativas, operativas, financieras y funcionales necesarias para resolver los problemas de sus respectivas competencias a fin de cumplir el servicio policial que se requiriera.

Un antecedente a estas operaciones conjuntas y procedimientos de coordinación ya existían en el país: En 1984 se creó la Comisión Regional Permanente de Operación Policial, según resolución N° C- 0001 de los Ministerios de Relaciones Interiores, de Justicia, de la Defensa, y de Transporte y Comunicaciones, Gobernaciones del Distrito Federal y del Estado Miranda, publicada en la Gaceta Oficial N° 33.130 del 20 de diciembre de 1984. La Comisión integrada por representantes de las Fuerzas Armadas de Cooperación, Policía Metropolitana, Policía Técnica Judicial, Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) y Tránsito Terrestre (asesoras en materias de sus labores particulares), funcionaría en la Sala de Operaciones de la Comandancia General de la

Policía Metropolitana y tendría la responsabilidad de preparar, revisar y ejecutar el Plan de Seguridad Urbana 1985.[156]

Con la promulgación de la Ley especial sobre Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, en el año 2000, se creó una aparente superposición de atribuciones en materia de policías entre la división político-territorial amplia que sustituyó al Distrito Federal, ahora denominado Distrito Capital, que comprende toda el área Metropolitana de la ciudad de Caracas, y los cinco municipios autónomos en los que se divide dicha área, cuatro de los cuales (Baruta, Hatillo, Chacao y Sucre) pertenecen al estado colindante, Estado Miranda. El Tribunal Supremo de Justicia, mediante decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en noviembre de 2000, estableció que corresponde al alcalde del Distrito Capital o alcalde mayor, la preservación del orden público y la seguridad de la personas y propiedades, encomendando al Cabildo Metropolitano la legislación y reglamentación de la policía "preventiva", que tendría funciones de mantenimiento de orden público y preservación de la seguridad de las personas, y la policía "administrativa", que focalizaría el cumplimiento de las ordenanzas municipales, incluyendo rentas, espectáculos públicos y transporte urbano. Por la vía de los hechos la Policía Metropolitana comenzó a depender de la Alcaldía Mayor, aunque oficialmente estaba adscrita a la Guardia Nacional.

El Decreto Presidencial 5.814, publicado en la Gaceta Oficial número 38.853, del 18 de enero del año 2008 anunció la transferencia de la Policía Metropolitana al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, luego que el Ejecutivo Nacional y la Alcaldía Mayor, determinaran que ésta no contaba con la capacidad operativa para administrar una institución como el referido cuerpo policial y en el año 2011 se procede a su liquidación definitiva.

---

[156] "Resolución N° C- 0001 por la cual se crea la Comisión Regional Permanente de Operación Policial, la cual funcionará en la forma que en ella se indica", en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Caracas, jueves 20 de diciembre de 1984, Año CXII, Mes III, N° 33.130.

La Policía Metropolitana tuvo un período de oro que fue básicamente la década de los años 70 donde creció al amparo de los gobiernos del Pacto de Punto Fijo y pudo crear numerosos grupos de trabajo: los grupos caninos, helitácticos, los grupos para los mementos decisivos, las brigadas de tránsito, brigada femenina, grupos de trabajo comunitario y también hicieron nacer grupos de reacción inmediata en la brigada motorizada: como el grupo "Cobra" o el "Grupo Lince", el "Grupo Centauro" o el "Grupo Pantanero". Todos con un mismo propósito: reacción inmediata de choque.

Es importante destacar que durante este período se intentó mejorar las condiciones de las policías a fin de que brindaran un mejor servicio a la población. Esto se reflejó en Institutos de Previsión Social para cada una, Seguridad Social, Instituciones Educativas, pensiones y jubilaciones, viviendas para policías, etc.

La idea de tener policías mejor preparados se vio reflejada en varias decisiones vinculadas con la educación de la policía. El decreto N° 239 del Ministerio de Educación publicado en Gaceta Oficial N° 30569 del 5 de diciembre de 1974 establece que los cursos correspondientes al ciclo diversificado en la especialización Administración Policial serían dictados por la Escuela de Policía dependiente de la antigua Gobernación del Distrito Federal, en los cuales el aspirante a egresar de los mismos debía haber cumplido el Ciclo Básico Común, tener 18 años de edad, presentar certificado médico de no padecer enfermedad física o mental que lo incapacitase para sus funciones policiales, someterse a pruebas de selección y cumplir con los demás requisitos que fuesen necesarios para su ingreso a la institución. Así mismo se establecen las materias correspondientes al primer y segundo año de la carrera, determinándose que aquellos bachilleres que egresaren de la institución obtendrían el título de Bachiller en Administración, Mención Administración Policial[157]. Todavía hay alguno que otro liceo de esta naturaleza en el país.

[157] "Decreto N° 239", en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Caracas, jueves 5 de diciembre de 1974, Año CII, Mes II, N° 30.569.

Después del Reglamento disciplinario aprobado en 1977 se aprueba en el año 1995 el decretó el Reglamento General de la Policía Metropolitana (PM)[158] en el que se determinó que ésta debía encargarse de preservar, garantizar y mantener el orden público, la seguridad colectiva e individual de las personas, su libertad, su vida, su dignidad, las propiedades, la moral y la decencia pública. Además, debía diseñar planes para prevenir la delincuencia, coadyuvar en la asistencia a la población en caso de calamidades públicas, cooperar en la prevención de la mendicidad, la prostitución, consumo de drogas y estupefacientes, el alcoholismo y las conductas contrarias a las buenas costumbres; cooperar en la ayuda a menores, minusválidos y ancianos; cooperar en la prevención de la contaminación ambiental; perseguir y aprehender a los presuntos delincuentes y ponerlos a las órdenes de las autoridades competentes; prevenir conductas contrarias a la ley tipificadas en la Ley de Vagos y Maleantes, prestar apoyo a los funcionarios judiciales y administrativos que lo requirieran; mantener registros que se requirieran y cumplir las demás funciones que le atribuyeran la Constitución y las leyes.[159]

El Reglamento estableció la organización de la Policía Metropolitana (PM) de la siguiente manera: Dirección General, Subdirección General, Dependencias Superiores de asesoramiento y Planificación, Dependencias Superiores Administrativas, Dependencia Superior Operativa y Dependencias Superiores especializadas y de apoyo operativo. El Director General sería designado mediante decreto conjunto del Gobernador del antiguo Distrito Federal y de su homónimo en el Estado Miranda, de quienes dependería jerárquicamente. Las demás dependencias serían designadas a lo interno de la Policía Metropolitana (PM).

Asimismo, estableció que los Funcionarios de la Policía Metropolitana (PM) debían ser venezolanos, mayores de edad y haber prestado el Servicio Militar Obligatorio. Además, jerarquizó los nuevos ingresos de la Policía Metropolitana (PM) dependiendo de

---

[158] *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Caracas, viernes 8 de diciembre de 1995, Año CXXIII, Mes II, N° 5.015.
[159] *Ídem.*

la profesionalización de los mismos y su egreso de los institutos policiales con los que contaba la PM (tales como el Instituto Universitario de la Policía Metropolitana) o de algún instituto extranjero de formación policial. Se determinó también el sistema educativo del cuerpo, así como la asignación de cargos, ascensos y transferencias según evaluación hecha por el inmediato superior, basada en las condiciones físicas, morales y psicológicas del aspirante.

Varias eran las razones por las que los agentes podían salir del Cuerpo de policía: renuncia, jubilación, invalidez, insuficiencia física o psicológica y expulsión. El régimen disciplinario, los derechos de los funcionarios de la Policía Metropolitana (PM), las normas de conducta y el régimen del uso de la fuerza y de las armas de fuego también se establecieron en el Reglamento. En la misma Gaceta se reglamentó el cuerpo de policía aeroportuaria y se designó un comisionado para los derechos humanos y la policía en procura de evitar los excesos en las acciones policiales contra los ciudadanos.

La Policía Metropolitana se dividía en 10 comisarías policiales, 37 sub-comisarías y múltiples puestos policiales que correspondieron a todas las parroquias de los municipios urbanos. Fue una policía de carácter civil, aunque sus directores fueron tradicionalmente funcionarios de la Guardia Nacional, con salvadas excepciones, como lo hemos dicho y toda su doctrina, la formación, la cultura interna fue militarizada.

El Cuerpo Policial Metropolitano contó con aproximadamente 8 mil funcionarias y funcionarios en una escala de 14 rangos y activos en labores de patrullaje, seguridad Integral, control de graves alteraciones al orden público, operaciones especiales, custodia de diplomáticos y sedes oficiales, investigación criminal bajo la dirección del Ministerio Público, entre otras funciones. Además, esta institución, también desempeñó labores en materia de formación ciudadana, cooperación en la conformación y desarrollo de las actividades comunales, traslado de heridos, parturientas y todas aquellas personas que lo requieran en su área de responsabilidad. La Policía Metropolitana promovió la participación de niños y adolescentes en las brigadas infantiles y juveniles para favorecer el acercamiento policía- comunidad.

El hito más significativo que marcó la historia de esta Policía que duró 39 años fue el estadillo social denominado "El Caracazo", ocurrido el 27 y 28 de febrero de 1989 y los días subsiguientes. Se trató de una protesta popular espontánea que llevó a cientos de miles de personas a salir a las calles de Caracas y de otras ciudades del país para manifestar en contra de la puesta en marcha de un paquete económico de corte neoliberal que comenzaba a hacer estragos en la vida cotidiana de la población. El 16 de febrero de 1989, el presidente Carlos Andrés Pérez presentó ante el país el programa de ajustes macroeconómico, el cual comprendía decisiones sobre política cambiaria, deuda externa, comercio exterior, sistema financiero, política fiscal, servicios públicos y política social, que significaron un drástico golpe de timón impuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI). La liberalización de los precios de todos los productos, a excepción de 18 renglones de la cesta básica, trajo como consecuencia el desabastecimiento de los principales productos de canasta alimentaria. Además, del incremento gradual de las tarifas de servicios públicos como teléfono, agua, electricidad y gas doméstico. De todas esas decisiones, las que peor le sentaron al pueblo fueron dos: el aumento de los precios de los productos derivados del petróleo con la consiguiente subida –¡un cien por cien! – del precio de la gasolina; y el alza –¡un treinta por ciento! – de las tarifas del transporte público. Las clases populares, que tres meses antes habían votado por el socialdemócrata Carlos Andrés, acogieron este salvaje "plan de ajuste estructural" como una traición y no se dejaron esperar.

Relata el Presidente Hugo Chávez en "Hugo Chávez: Mi primera vida. Conversaciones con Ignacio Ramonet", Debate, Barcelona, 2013

> *"A las 6 de la mañana de ese lunes, en Guarenas, municipio de la periferia de Caracas, los primeros trabajadores que debían tomar los autobuses para venir a la capital, no aceptan el alza de los pasajes y se rebelan. Se enfrentan a los transportistas. Ahí comienza todo. La gente dice:* "¡Basta!". *Y es la explosión, el inicio de la revuelta:* "¡No al FMI!". *Los habitantes de una urbanización vecina, Menca de Leoni [*hoy "27 de febrero"*], espoleados por la exasperación social, se suman a la insurrección de los viajeros. La furia popular se desata. Arden algunos autobuses. Las escasas fuerzas de policía se ven desbordadas. Los disturbios se extienden como reguero de pólvora por los cerros y zonas populares como El Valle, Catia, Antímano, Coche.... Muchos almacenes y comercios son saqueados por un pueblo que tiene hambre. A primera hora de la tarde, el levantamiento se ha propagado al centro de Caracas y a varias ciudades del interior. Aquello no fue*

> *sólo un "Caracazo", fue un "Venezolanazo", porque la rebelión popular se extendió por todo el país. Ciertamente su epicentro estuvo en Caracas, pero se extendió a Barquisimeto, Cagua, Ciudad Guyana, La Guaira, Maracay, Valencia, Los Andes... Preso del pánico, el gobierno decreta el toque de queda, activa el "Plan Ávila" que coloca la capital bajo ley marcial y custodia del Ejército habilitando a los militares a que hagan fuego con armas de guerra contra los manifestantes civiles. Se reprime pues con la mayor brutalidad esa rebelión social, se cometen verdaderas masacres en los barrios pobres, repitiendo la consigna de Rómulo Betancourt: "¡Disparen primero, averigüen después!... El gobierno mandó traer militares del interior del país y los utilizó como una tropa invasora, como si nuestro Ejército fuese la Fuerza Armada del Fondo Monetario Internacional. Muchos oficiales que participaron en la represión sintieron remordimiento y vergüenza. Se lo reprochaban mucho. Unas semanas después, en una reunión de oficiales, les recordé la conocida frase de Bolívar: "Maldito sea el soldado que vuelve las armas contra su pueblo*".

Además del acaparamiento, el asesinato del estudiante de Ingeniería Eléctrica de la Universidad Central de Venezuela (UCV), Dennis de Jesús Villasana Montaño, en manos de dos funcionarios de la PM, generó múltiples protestas en esta casa de estudios y en la primera manifestación por la muerte de Dennis, falleció el empleado de la Facultad de Medicina de UCV, Carlos Yépez, a consecuencia de una bala en la cabeza disparada por otro efectivo de la PM. Toda la arremetida durante los días previos y en el "Caracazo" vino por la acción combinada de la policía y el Ejército bajo la premisa que el *enemigo era el pueblo*. De hecho, todos los muertos eran civiles. La respuesta del gobierno fue suspender las garantías constitucionales como fue costumbre desde que inició la democracia de baja intensidad o restringida como la hemos llamado en este trabajo e imponer un toque de queda durante varios días. La cifra oficial emitida por el gobierno de Carlos Andrés Pérez fue de 276 muertos, numerosos lesionados, varios desaparecidos y cuantiosas pérdidas materiales. Sin embargo, estos números de víctimas quedaron desvirtuados por la posterior aparición de fosas comunes como "La Peste", en el Cementerio General del Sur, donde hallaron otros 68 cuerpos sin identificar, fuera de la lista oficial. De hecho, se habla de entre 2.000 y más de 3.500 personas asesinadas, aunque el entonces Ministro de la Defensa Ítalo del Valle Alliegro contaba poco más de 300.

Este acontecimiento dejaría sin legitimidad y muy desacreditada a esta Policía que había nacido al calor de una democracia restringida, que se había preparado para la

represión y que su máxima expresión fue justamente este suceso tan doloroso para la Patria. Decimos su máxima expresión porque todos los días se conocían de casos de abuso de autoridad y violaciones a los derechos humanos contra los sectores populares. Para mostrarlo, presento los datos de un informe realizado por la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, Organización Social de Derechos Humanos, sobre la Policía Metropolitana de Caracas en el período 2000-2007 (Red de Apoyo, 2008) del que soy coautora. En este informe se detallan 58 casos de violaciones a los derechos humanos de los 79 documentados por la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz en ese período solamente, donde participa activamente la Policía Metropolitana. De estos 58 casos, 20 casos (34%) son ejecuciones y por ende vulneran el derecho a la vida, 38 casos (66%) son detenciones arbitrarias, allanamientos ilegales y tortura por lo que el derecho a la libertad, la integridad física, la seguridad personal y la inviolabilidad del hogar quedan transgredidos. Las víctimas de la acción violenta de la Policía Metropolitana son, mayoritariamente hombres, entre 18 y 28 años de edad, residenciados en zonas populares de la ciudad de Caracas como Catia, Petare o Valle-Coche. En ese informe registramos 58 casos, pero 64 víctimas, de las cuales 58 son hombres (91%) y 6 son mujeres (9%). El grupo etáreo más vulnerable es aquel cuyas edades están entre los 18 y 38 años de edad, pero especialmente aquellos jóvenes cuya edad está comprendida entre los 18 y 28 años, como lo muestra la gráfica siguiente. Los casos atendidos por la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz dan cuenta de las zonas más afectados por la acción violenta de la Policía Metropolitana en el período 2000-2007. Aparece en primer lugar la zona de Catia, en segundo lugar, Petare y, el tercer lugar corresponde a la zona de Valle- Coche ya que los casos del Centro de la ciudad presentados en ese informe, están referidos mayoritariamente a los acontecimientos del 11 de abril de año 2002[160]. En condiciones normales, el centro de la ciudad no es una zona tan

[160] El día 11 de abril de 2002 una multitudinaria marcha convocada por una coordinadora de fuerzas opositoras al Gobierno de Hugo Chávez, la que posteriormente sería conocida como la "Coordinadora Democrática" se dirigió desde el Parque del Este hacia Chuao. Luego los manifestantes, haciendo caso omiso a expresas prohibiciones, se dirigieron hacia el Palacio de Miraflores para exigir la renuncia presidencial. Allí se encontraban concentrados por tercer día consecutivo sectores simpatizantes del Gobierno. El resultado de ese encuentro fue un enfrentamiento que se verificó en el centro de la ciudad, e involucró a efectivos de la Policía Metropolitana, la Guardia Nacional, y a los manifestantes a favor y en contra del Gobierno.

afectada por la acción violenta de la policía. El lugar más común de la Policía Metropolitana para cometer los ajusticiamientos es la calle. De los 20 casos de ajusticiamiento registrados en ese informe, 13 (65%) ocurren en la calle; sin embargo, llama la atención que 6 (30%) hayan ocurrido en la residencia de las víctimas. Sólo un caso (5%) ocurre en el negocio de la víctima. El lugar más común utilizado por la Policía Metropolitana para torturar es la calle. En ese informe se registran 38 casos de violación del derecho a la integridad física y la libertad personal y 22 de ellos (58 %) ocurre en la calle; mientras que 5 casos (13%) ocurren tanto en la calle como en el módulo policial y 6 casos (16%) acontecen en los recintos policiales y 5 casos (13%) ocurren en la residenciad de la víctima. En ese informe registramos que las violaciones a los derechos humanos son cometidas mayoritariamente por funcionarios de la Policía Metropolitana en el ejercicio de sus funciones (91%), el resto (9%) son cometidos por funcionarios que no están en funciones laborales.

La atención de 64 casos de violaciones a los derechos humanos y los relatos referidos en el informe permiten a la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz (2008) asegurar que hubo una manera de proceder de la Policía Metropolitana que fue reiterada, constituyéndose en un patrón de violación a los derechos humanos: Ejecuciones sumarias (planificadas con anterioridad), uso indebido, indiscriminado y negligente del arma de fuego, allanamiento de morada sin orden judicial, destrozos y robos en las casas que allanan, detenciones arbitrarias e ilegales, extorción y corrupción, agresiones verbales, golpes, puntapiés, quemaduras con cigarrillos, suspensión por los brazos, incomunicación, simulación de ajusticiamiento, encierro en cuartos pequeños, empujones, esposamiento a celdas. Amenazas, hostigamiento, amedrentamiento contra las víctimas o los testigos

---

Posteriormente a este evento, un grupo de oficiales militares (generales y almirantes), simpatizantes de partidos políticos de oposición, miembros de cámaras de comercio e industrias privadas agrupadas en FEDECAMARAS, sindicatos y obreros afiliados a la Central de Trabajadores de Venezuela, obispos de la iglesia católica, agrupados en la Conferencia Episcopal Venezolana, dueños y periodistas de los más importantes medios de comunicación (prensa, radio, TV), personas despedidas de la estatal empresa petrolera (PDVSA) dan un golpe de Estado, detienen al presidente de la República, desechan la Constitución nacional y disuelven los poderes públicos.

presenciales de los hechos ocurridos, cubrir la cabeza de las víctimas con bolsas plásticas, utilización de bolsas plásticas para producir asfixia con sustancias toxicas, herir con armas de fuego, no socorren los heridos, demorar el traslado de las personas heridas por la acción policial. Obligar a escuchar la ejecución de un familiar, oobligar a confesar un delito no cometido, trasladar a lugares clandestinos, vendar los ojos, amarrar pies y manos, privación de bebidas y alimento durante más de 18 horas, detenciones sin efectuar un registro oficial en las sedes policiales. Hurto de efectos personales, simulación de enfrentamiento, encubrimiento de violación de derechos humanos y delitos por parte de compañeros (Red de Apoyo, 2008).

¿Fueron casos aislados bajo el capricho de algunos funcionarios policiales o más bien fue una política sistemática de los gobiernos de la democracia de baja intensidad y restringida? Pareciera que fue una política que tenía tradición y que el sistema democrático no supo revertir.

Podemos establecer tres momentos que dan fe de esta afirmación. El primer momento que va desde el comienzo de la democracia (1958) hasta el comienzo de la política de pacificación (1969). Este período estuvo marcado por la lucha armada de los movimientos de izquierda que también habían participado en la rebelión contra la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez, pero además de verse fuera del Pacto de Punto Fijo, combatieron la acción represiva del incipiente gobierno democrático, las cuales derivaron en las masacres de los grupos insurreccionales (Porteñazo, Carupanazo, Barcelonazo). Un segundo momento estuvo relacionado con la pacificación. Rafael Caldera (1969) consciente de las oportunidades de bonanza económicas para Venezuela por el aumento de los precios del petróleo y la oportunidad de asumir un vigoroso endeudamiento a todo nivel (privado y estatal), inicia los procesos de pacificación a modo de garantizar un clima de estabilidad política. Este período se extiende hasta el año 1982 cuando comienza un tercer momento en el que, por la crisis de la deuda pública, se aplicaron políticas neoliberales y el sistema, ensayado desde 1960, entró en una profunda crisis que provocaron acontecimientos como el Caracazo en 1989, la insurrección militar 1992 que, sin duda, serían las pautas que impulsarían todo el proceso de reformas del siglo XXI venezolano.

La creación de la Policía Metropolitana en 1969 es la más clara expresión de un modelo policial para el nuevo sistema político que requería de un fuerte proceso de contención social y represión de manifestaciones públicas. Ello explica su creación en paralelo al proceso de pacificación. Con ella, ya no se piensa en las amenazas hacia el sistema derivadas de una insurrección armada sino de un posible escenario de pérdida del orden público. Ya la fuerza armada estaba controlada y con nuevo marco organizativo que hacía más fácil este control, era el momento de crear instituciones para el control de la población, capaces de garantizar el orden público, sin embargo, gobernaron casi 40 años con al menos 13 decretos de suspensión de garantías constitucionales porque nunca pudieron controlar el descontento popular.

En el año 2011 después de miles de denuncias por el franco deterioro de esta Policía y su participación en el golpe de estado contra el Presidente de la República Hugo Chávez, se toma la decisión de liquidarla de manera progresiva. De hecho, se comienza el proceso en el 2009 y termina su liquidación en el año 2012. El Decreto que ordena su liquidación Nº 39.644 da las siguientes funciones a la junta liquidadora: Determinar los activos y pasivos de la Policía Metropolitana de caracas, transferir a la República Bolivariana de Venezuela, por órgano del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interior y justicia, los bienes de la Policía, realizar todos los actos de administración, custodia, mantenimiento y conservación de los bienes e inmuebles, adoptar las medidas necesarias para la conservación y mantenimiento de las bases de datos, efectuar los cálculos correspondientes para cancelar los pasivos laborales, evaluar los expedientes del personal para considerar su incorporación a la Policía nacional Bolivariana, la Junta retirará a aquellos funcionarios que no califiquen para el ingreso a la Policía Nacional Bolivariana. De modo que la historia institucional que había ocurrido con otros organismos de seguridad, se repite porque sobre aquella policía del General Gómez se crea la Policía Municipal del Distrito Federal y sobre ésta se crea la Policía Metropolitana que luego se manda a liquidar, pero parte de los grupos humanos pasan a la Policía Nacional Bolivariana, después de una serie de pruebas que validaban la capacidad y supuesta probidad muy difícil de comprobar.

### *2.6. El Cuerpo de Policía Aeroportuaria*

Esta Policía aparece regulada en el Reglamento de la Policía Metropolitana que se dicta en el año 1995. En esta norma aparece un capitulo quinto dedicado a esta división y se señala que el Gobierno del Distrito federal debería dictar una ley especial para organizar este servicio. Asunto que nunca ocurrió. Este servicio se prestaría en el Aeropuerto Internacional Simón Bolívar. Sus funciones serían:

> ***1.*** *Preservar, garantizar y mantener la seguridad de las obras e instalaciones afectadas al funcionamiento del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía de todas sus propiedades y todas las áreas que forman parte del dominio público terrestre asignadas al mismo; de los dispositivos de protección de los vuelos o destinados a la seguridad aérea; de los bienes que en dichas instalaciones o áreas se encuentren, así como de los equipajes de tripulaciones o pasajeros.*
>
> ***2.*** *Cooperar como órgano auxiliar del Director general del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, en el ejercicio de la autoridad aeronáutica.*
>
> ***3.*** *Cooperar con el Ministerio de Relaciones Interiores en el ejercicio de las competencias que le son propias como autoridad única de migración.*
>
> ***4.*** *Velar por el cumplimiento de las disposiciones en materia aeronáuticas y hacer cumplir las regulaciones dictadas por la autoridad aeronáutica.*
>
> ***5.*** *Controlar la presencia y movilización de personas en los espacios asignados al aeropuerto Internacional.*
>
> ***6.*** *Cooperar en los planes de contingencia y supervisar los planes de seguridad de las entidades privadas que operan en el aeropuerto.*
>
> ***7.*** *Garantizar el cumplimiento de las disposiciones dictadas en materia de turismo.*
>
> ***8.*** *Realizar las labores de inteligencia que se consideren necesarias para el cumplimiento de sus funciones (Reglamento de la Policía Metropolitana. En gaceta Extraordinaria 5.015 del año 1995. Artículo 74).*

Esta Policía tuvo autonomía funcional y todo órgano de seguridad que pretendiera realizar alguna actividad, tenía la obligación de hacerlo de manera articulada con este cuerpo policial. Se organizó de la siguiente manera:

*Dirección General*

*Subdirección General*

*La dependencia Superior Operativa*

*La Dependencia Superior Administrativa*

*Las Dependencias Superiores de asesoramiento y Planificación. (Reglamento de la Policía Metropolitana. En gaceta Extraordinaria 5.015 del año 1995. Artículo 78).*

Tenían los mimos requisitos de ingreso que la Policía Metropolitana, pero se formaban en una academia de la Policía Aeroportuaria y si la persona quería ingresar como Subinspector debía, además de ser bilingüe, aprobar un curso sobre seguridad aeroportuaria con La Organización de la Aviación Civil Internacional.

### *2.7. El Guardián de la Ciudad*

Se decretó la figura del Guardián de la Ciudad por el Gobernador del Distrito Federal que encontramos en la Gaceta Oficial N° 33971 del 23 de mayo de 1988, en el cual señala que cualquier autoridad de policía o ciudadano que a riesgo de su integridad física impidiera un hecho delictivo y colaborara en la aprehensión del delincuente, sería designado en acto público y solemne "Guardián de la Ciudad", en el que se le conferirían una insignia, un diploma y una credencial que evidenciaran su "encomiable conducta y actuación cívica [además de señalar que] El Guardián de la Ciudad ocupará un puesto de honor en todos los actos y ceremonias protocolares del Gobierno del Distrito Federal"[161]. No hay mucha información con relación a esta figura y, de hecho, no tuvo desarrollo institucional por lo que no podemos dar más detalles.

### *2.8. Las Policías estadales*

Las policías estadales acogieron todas las características del poder de policía propio de la época y en sus normas [162] fueron adoptando la racionalidad represiva heredada desde el Gobierno del General Juan Vicente Gómez. Un poder de policía para el control de la población, los mendigos, las manifestaciones públicas y especialmente de aquellas en

[161] *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Caracas, lunes 23 de mayo de 1988, Año CXV, Mes VIII, N° 33.971.

[162] Siguiendo la tradición, cada estado elaboró un Código de Policía que no solo regulaba la organización y funcionamiento de la Policía, sino que regulaba el comportamiento de los ciudadanos e incluso establecía sanciones para las faltas. Estos códigos pervivieron hasta casi finales del siglo XX, cuando son sustituidos por leyes de policía.

contra de los gobiernos de turno. Un poder de policía para la protección de los bienes de los ciudadanos, procurar el orden público, la persecución y aprehensión de delincuentes, la vigilancia de los recintos penitenciarios, el resguardo de las edificaciones públicas, la protección de las personalidades, el ordenamiento del tránsito, así como la sanción por las faltas cometidas, el control sanitario, la protección del ambiente, el auxilio al poder judicial y demás autoridades. Quedaba atrás definitivamente el poder de policía para el orden de la ciudad y la convivencia ciudadana. El poder de policía era el claro brazo armado de los gobernantes de turno básicamente para el ejercicio del control de la población mediante prácticas represivas y, en tanto se le dio autoridad a cada gobernador para desarrollar este poder, quedaron dispersas sus normas hasta el año 2009 cuando se consolidan un conjunto de políticas que revirtieron la heterogeneidad, la discrecionalidad y los caprichos.

Presentamos la caracterización del poder de policía de algunos estados para ejemplificar lo que estamos señalando. No describimos todos los estados porque se repiten textualmente lo que nos hace suponer que copiaban las normas de un estado a otro.

La Ley de la Policía del Estado Cojedes (1968) establece que la función principal de la Policía es *"Tutelar el libre ejercicio de los derechos fundamentales, las libertades públicas y a garantizar la seguridad ciudadana, ejerciendo la vigilancia necesaria tendiente a salvaguardar la seguridad individual y colectiva, así como la paz pública, evitando, reprimiendo y cooperando para reprimir en la forma establecida en el ordenamiento jurídico, aquellas actuaciones contrarias a los principios y valores constitucionales"* (Art. 2 LP).[163]

En los artículos subsiguientes establece que las funciones de la policía son:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, la Constitución del Estado, las Leyes Nacionales, las Leyes del Estado, y demás disposiciones del ordenamiento jurídico nacional, estadal y municipal.

[163] Gaceta Oficial 377 de la República de Venezuela. Modificada el 29 del mes de Diciembre de 2005. Regula la organización y funcionamiento del Cuerpo de Policía del Estado Cojedes.

2. Establecer y coordinar políticas de seguridad ciudadana dentro del territorio del Estado, fijar las prioridades de la entidad en la materia de su competencia y la ejecución de las mismas.

3. Acatar y ejecutar los planes y políticas dictadas por la autoridad competente, para preservar, restablecer y asegurar la seguridad ciudadana.

4. Auxiliar y proteger a las personas y, velar por la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro o de desastre.

5. Colaborar con las autoridades nacionales de policía para restablecer y mantener el orden y la paz pública, la seguridad individual y colectiva de las personas.

6. Colaborar con el mantenimiento de la salud pública y con las autoridades sanitarias cuando así lo requieran para el cumplimiento de sus decisiones.

7. Colaborar con las autoridades de Policía Nacional en la custodia y protección de manifestaciones y grandes concentraciones de personas que se susciten por cualquier causa.

8. Aprehender a las personas por orden judicial y ponerlas a disposición de la autoridad competente dentro del plazo legal.

9. Brindar asesoría técnica en la investigación criminal, a solicitud del Ministerio Público.

10. Vigilar y proteger los edificios, oficinas, instalaciones y espacios públicos estadales, así como las instituciones hospitalarias, educativas, culturales y recreativas, públicas o privadas, cuando así lo requieran.

11. Cooperar con las autoridades de Policía Nacional en la vigilancia y ordenamiento de la circulación, tránsito y transporte terrestre, así como en el resguardo de las vías públicas estadales.

12. Colaborar con los cuerpos de bomberos y administración de emergencias de carácter civil y con los organismos de Protección Civil.

13. Colaborar con las autoridades de Policía Nacional y con la Fuerza Armada Nacional en la prevención y resguardo de la integridad territorial de la República.

14. Efectuar labores de investigación, vigilancia y control sobre personas sospechosas de actividades ilegales y sitios donde se realicen.

La Ley de Policía del Estado Carabobo (1976) establece que la función principal de la Policía es: *"Garantizar la seguridad tanto de las personas como de la propiedad, las moralidad, salubridad y el orden público en el Estado, de conformidad con la presente Ley demás disposiciones legales vigentes sobre la materia"* (Art. 1 LP)[164].

Los artículos subsiguientes señalan que las funciones de la policía son:

1. Cumplir y hacer cumplir todas las disposiciones de esta Ley y las que conforme a ella, se dictaren por las autoridades y órganos competentes.

2. Hacer uso de todos los medios que le da la Ley para prevenir y contener toda violencia y ataque contra las personas, orden público, propiedades públicas o privadas.

3. Esforzarse en descubrir las tramas y maquinaciones contra el orden público y seguridad del Estado, persiguiendo e impidiendo los planes subversivos, disolviendo los grupos armados que se reúnan con propósito hostil, aprehendiéndolo en caso de resistencia y quitándole las armas y municipios que pudieran detentar u ocultar para el logro de sus propósitos.

4. Vigilar a los que con hechos manifiestos de fuerza quieran impedir la libertad de las elecciones o las reuniones de las Cámaras Legislativas y demás corporaciones previstas por la Constitución y las Leyes de la República.

[164] Gaceta Oficial del Estado Carabobo Nº171 dicta el Gobernador Emiliano Ascunes Párraga. 24 de enero de 1977 en

5. Proteger a las personas que reclamen su auxilio contra alguna agresión, o espontáneamente, si el hecho se ejecuta en su presencia o se sabe que va a ejecutarse.

6. Proceder a la detención de las personas cuya captura esté reclamada por los órganos jurisdiccionales o administrativos competentes.

7. Vigilar y custodiar las calles, plazas, carreteras, caminos, muelles y costas.

8. Denunciar la falta de cumplimiento de la obligación escolar ante las autoridades competentes.

9. Vigilar los lugares donde concurren personas de notoria mala conducta.

10. Inspeccionar y vigilar los locales o sitios donde existan establecimientos de juegos permitidos y aquellos donde se realicen espectáculos públicos…

11. Vigilar a los fines de impedir que los niños deambulen por las calles y lugares públicos en horas de la noche sin la compañía de sus padres o representantes.

La Ley de Policía del Estado Apure (1997) señala que la misión de la Policía es: *"Asegurar la conservación del orden público y restablecerlo cuando sea alterado, cuya competencia, organización y funcionamiento, se rige por la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones generales y especiales sobre la materia"* (Art. 2 LP).

En los artículos subsiguientes se definen sus funciones como:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y demás leyes nacionales; la Constitución y leyes estadales; las ordenanzas municipales y las órdenes e instrucciones que le sean atribuidas por las autoridades competentes.

2. Preservar y mantener el orden público y restablecerlo cuando sea alterado; garantizar la seguridad colectiva e individual de las personas, su libertad, su vida e integridad física, su dignidad, las propiedades y la posesión, la moral y la decencia pública.

3. Vigilar las calles, avenidas, plazas, carreteras y demás lugares públicos urbanos, sub-urbanos y rurales o abierto al público.

4. Inspeccionar los establecimientos y lugares donde se realicen juegos permitidos por la Ley, a fin de evitar o reprimir cualquier desorden; vigilar casas o sitios donde concurran personas de notoria mala conducta…

5. Diseñar y ejecutar planes orientados a prevenir la delincuencia de conformidad con las políticas antidelictivas nacionales o estadales.

6. Coadyuvar en la asistencia a la población en caso de calamidades públicas y prestar auxilio cuando ellas ocurran.

7. Cooperar en la prevención de la mendicidad, de la prostitución, del consumo y tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, del alcoholismo y las conductas contrarias a las buenas costumbres.

8. Cooperar en la protección de los menores, de los minusválidos y de los ancianos.

9. Cooperar en la prevención de la contaminación ambiental y en general, de las actividades degradantes del ambiente.

10. Cooperar en control y vigilancia del tránsito terrestre.

11. Perseguir y aprehender a los presuntos delincuentes e infractores y ponerlos a disposición de las autoridades competentes.

12. Ejercer las funciones de órgano auxiliar de Policía Judicial, d conformidad con la Ley de Policía Judicial.

13. Prevenir la ejecución de las conductas tipificadas en la Ley Sobre Vagos y Maleantes.

14. Prestar apoyo y colaboración necesaria a los funcionarios Judiciales o administrativos que lo requieran, para la ejecución de las decisiones que dictaren en ejercicio de sus atribuciones legales.

El Código de Policía del Estado Aragua (1990) establece que la misión de este cuerpo es: *"Mantener el orden público, la seguridad de las personas y bienes; en general velar por el acatamiento del ordenamiento jurídico nacional, estadal y municipal y los principios fundamentales de la convivencia social"* (Art. 1 CCSOPE).

Los artículos subsiguientes definen las funciones como sigue a continuación:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y demás leyes nacionales; la Constitución y leyes estadales; las ordenanzas municipales y las órdenes e instrucciones que le sean atribuidas por las autoridades competentes.

2. Prestar su colaboración a las autoridades civiles, judiciales y/o militares para la ejecución de las providencias u órdenes.

3. Prevenir, impedir y contener todo acto de violencia o ataque contra las personas, los bienes y el orden público.

4. Aprehender e identificar a los autores o cómplices de delitos en caso de flagrancia.

5. Ejercer vigilancia permanente en calles, plazas, parques… y demás sitios públicos.

6. Prestar colaboración a las autoridades de tránsito, a los funcionarios de servicios forestales y demás autoridades competentes en la conservación del ambiente.

7. Mantener vigilancia y control permanente e impedir toda actividad que atente contra la sociedad, el orden y las buenas costumbres, en todo sitio o establecimiento de cualquier naturaleza.

8. Desarrollar conjuntamente con las comunidades organizadas programas de prevención ciudadana.

El Código de Policía del Estado Falcón (1986) consagra que la misión del cuerpo es: *"Garantizan el acatamiento Jurídico nacional, Estadal y Municipal, el mantenimiento del orden público, la paz social y el respeto a las autoridades legítimamente constituidas y aseguran el cumplimiento de los mandatos del Poder Judicial"* (Art. 1 CP)[165]

Los artículos subsiguientes describen las funciones de la policía de la siguiente manera:

1. Ejecutar y hacer cumplir las órdenes que dicten las autoridades competentes en ejercicio de sus funciones; y las normas legales, Reglamentos y Ordenanzas Municipales cuya efectividad le está encomendada.

2. Prevenir toda clase de infracciones, perseguir y detener a los culpables y evitar las alteraciones del orden público y restablecerlo cuando éstas se produzcan.

3. Prevenir o contener toda violencia o ataque contra las personas, las propiedades, y el orden público, haciendo uso de los medios legales y reglamentos a su alcance, escogiendo siempre entre los eficaces, los que causen menor daño a la integridad de las personas.

4. Proteger a cualquier ciudadano que solicite auxilio contra alguna agresión que tema ser objeto, e intervenir con mayor prontitud y diligencia.

5. Evitar que realicen sus propósitos quienes pretendan valerse de la fuerza para obstaculizar la libertad de las elecciones y las reuniones de las Cámaras Legislativas y demás Cuerpos Públicos.

6. Vigilar las calles, plazas, parques, carreteras, aeropuertos, muelles y demás sitios públicos y hacer las observaciones a que haya lugar.

7. Colaborar con las autoridades del tránsito en el desempeño de sus funciones y demás funcionarios en el desempeño de sus funciones.

---

[165] Gaceta Oficial 2.492 de la República Bolivariana de Venezuela que organiza el cuerpo de Policía del Estado Falcón. Modificada el 20 de Agosto de 1986.

8. Prestar colaboración a las autoridades civiles y militares para la ejecución de las providencias y órdenes que dicten en el ejercicio de sus funciones cuando ésta sea solicitada.

9. Inspeccionar y vigilar los locales o sitios donde existan establecimientos de juegos permitidos y donde se realizan espectáculos públicos debidamente autorizados, para impedir y reprimir cualquier desorden, actos contra la moral y las buenas costumbre

10. Dispersar a los grupos de personas, apartar las cosas u obstáculos que obstruyan el libre tránsito por las calles, plazas, parques, y demás vías y sitios públicos e impedir que se formen algarabías y desórdenes.

11. Vigilar porque los niños no deambulen solos, sin la compañía de sus padres o representantes, por las calles y sitios públicos en horas de la noche, así mismo para que no sean sometidos a actos denigrantes ni a la mendicidad.

El Código de Policía del Estado Lara (1975) establece que la misión de la policía es: *"Mantener el orden público y velar porque se cumplan las leyes que garantizan la seguridad y conservación de las personas, la propiedad, la moralidad, buenas costumbres y la salubridad pública, y en general, los principios fundamentales de convivencia y tranquilidad ciudadana"* (Art. 1 CP)[166].

Los artículos subsiguientes definen las funciones policiales de la siguiente manera:

1. Ejecutar y hacer cumplir las órdenes que dicten las autoridades competentes en ejercicio de sus funciones; y las normas legales, Reglamentos y Ordenanzas Municipales cuya efectividad le está encomendada.

2. Prevenir toda clase de infracciones, perseguir y detener a los culpables y evitar las alteraciones del orden público y restablecerlo cuando éstas se produzcan.

[166] Gaceta oficial 103 de la República de Venezuela de fecha 17 de Julio de 1975 que crea y organiza el cuerpo de Policía del Estado Lara.

3. Esforzarse en descubrir por sí, o en colaboración con las demás ramas policiales, cuantas actividades sean contrarias a la seguridad de la República, a su sistema de Gobierno, emanado de la libertad libremente expresada mediante sufragio y al orden público.

4. Impedir actividades subversivas, disolver grupos que se formen con propósitos hostiles y de causar daños, aprehendiéndole y decomisando las armas e instrumentos que posea.

5. Prevenir e investigar, si otro cuerpo competente no la está realizando, los hechos punibles o sospechosos cuando proceda; incautar los instrumentos, efectos o útiles de las infracciones; acumular las pruebas que constituyan cuerpos del delito y remitirlas a la brevedad posible a la Policía Técnica Judicial o al organismo legal que corresponda conocer del caso.

6. Prevenir o contener toda violencia o ataque contra las personas, las propiedades, y el orden público, haciendo uso de los medios legales y reglamentos a su alcance, escogiendo siempre entre los eficaces, los que causen menor daño a la integridad de las personas, de las cosas y propiedades.

7. Proteger a cualquier ciudadano que solicite auxilio contra alguna agresión que tema ser objeto, e intervenir con mayor prontitud y diligencia.

8. Impedir que se obstaculice, por fuerza, la libertad de las elecciones y reuniones de la Cámara Legislativa, de los Consejos Municipales y demás Corporaciones públicas.

9. Vigilar las calles, plazas, parques, carreteras, aeropuertos, muelles y demás sitios públicos y hacer las observaciones a que haya lugar.

10. Colaborar con las autoridades del tránsito en el desempeño de sus funciones y demás funcionarios en el desempeño de sus funciones.

11. Inspeccionar y vigilar los locales o sitios donde existan establecimientos de juegos permitidos y donde se realizan espectáculos públicos debidamente autorizados, para

impedir y reprimir cualquier desorden, actos contra la moral y las buenas costumbres, irrespeto y agresión a las personas, daño a las propiedades.

12. Dispersar a los grupos de personas, apartar las cosas u obstáculos que obstruyan el libre tránsito por las calles, plazas, parques, y demás vías y sitios públicos e impedir que se formen algarabías y desórdenes.

13. Vigilar porque los niños no deambulen solos, sin la compañía de sus padres o representantes, por las calles y sitios públicos en horas de la noche, así mismo para que no sean sometidos a actos denigrantes ni a la mendicidad.

La Ley de Policía del Estado Miranda (1996) establece que la Policía tiene la siguiente misión: *"Garantizar la seguridad de las personas naturales y jurídicas y de sus bienes, así como la preservación del orden público entendido como el respeto a las normas generalmente aceptadas, de moral y buenas costumbres, salubridad e higiene pública y convivencia social en el territorio del Estado Miranda, de conformidad como lo establecido en las leyes y ordenanzas respectivas"* (Art. 2 LP).

En los artículos subsiguientes señalan que las funciones de la policía son las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, la Constitución del Estado, las Leyes Nacionales, las Leyes del Estado, y demás normas propias de la competencia Estadal.

2. Garantizar la seguridad y los bienes de las personas.

3. Mantener el orden público y restablecerlo en caso de alteración.

4. Dirigir los retenes o lugares de detención a su cargo.

5. Prestar la colaboración necesaria a los Tribunales de Justicia y Órganos auxiliares y al Ministerio Público.

6. Intervenir en labores de dirección y control de tránsito, conforme a los acuerdos que se establezcan con las autoridades competentes.

7. Efectuar labores de investigación, vigilancia y control sobre personas sospechosas de actividades ilegales y sitios donde las realicen.

8. Realizar las tareas preliminares de investigación sobre actos delictivos, aprehendiendo a los presuntos culpables, custodiando el lugar donde fueren cometidos, decomisando los objetos utilizados en la comisión de los mismos y conduciendo a los presuntos culpables a los lugares de reclusión, previo el cumplimiento de las formalidades legales.

9. La Policía Estadal colaborará activamente con las Alcaldías, Juntas Parroquiales, Organizaciones Vecinales y/o las Policías Municipales en programas conjuntos de seguridad y prevención.

El Código de Policía del Estado Sucre (1988) señala que la misión de la Policía es: *"Mantener el orden público y velar porque se cumplan las leyes que garantizan la seguridad y conservación de las personas, la propiedad, la moralidad, buenas costumbres y la salubridad pública y en general, los principios fundamentales de la convivencia y tranquilidad social"* (Art. 1 CP).

Los artículos subsiguientes describen la función de la policía de la siguiente manera:

1. Ejecutar y hacer cumplir las órdenes que dicten las autoridades competentes en ejercicio de sus funciones; y las normas legales, Reglamentos y Ordenanzas Municipales cuya efectividad le está encomendada.

2. Prevenir toda clase de infracciones, perseguir y detener a los culpables y evitar las alteraciones del orden público y restablecerlo cuando éstas se produzcan.

3. Esforzarse en descubrir por sí, o en colaboración con las demás ramas policiales, cuantas actividades sean contrarias a la seguridad de la República, a su sistema de Gobierno, emanado de la libertad libremente expresada mediante sufragio y al orden público. Impedir actividades subversivas, disolver grupos que se formen con propósitos hostiles y de causar daños, aprehendiéndole y decomisando las armas e instrumentos que posea.

4. Prevenir o contener toda violencia o ataque contra las personas, las propiedades, y el orden público, haciendo uso de los medios legales y reglamentos a su alcance, escogiendo siempre entre los eficaces, los que causen menor daño a la integridad de las personas, de las cosas y propiedades.

5. Proteger a cualquier ciudadano que solicite auxilio contra alguna agresión que tema ser objeto, e intervenir con mayor prontitud y diligencia.

6. Impedir que se obstaculice, por fuerza, la libertad de las elecciones y reuniones de la Cámara Legislativa, de los Consejos Municipales y demás Corporaciones públicas.

7. Vigilar las calles, plazas, parques, carreteras, aeropuertos, muelles y demás sitios públicos y hacer las observaciones a que haya lugar.

8. Colaborar con las autoridades del tránsito en el desempeño de sus funciones y demás funcionarios en el desempeño de sus funciones.

9. Prestar su colaboración a las autoridades competentes civiles o militares que le sea solicitada, para la ejecución de las providencias y órdenes que dicten en el ejercicio de sus funciones.

10. Dispersar a los grupos de personas, apartar las cosas u obstáculos que obstruyan el libre tránsito por las calles, plazas, parques, y demás vías y sitios públicos e impedir que se formen algarabías y desórdenes.

La Ley del Instituto Autónomo de la Policía del Táchira (1999) establece que la misión de la Policía es la siguiente: *"Realizar acciones para mantener la paz ciudadana y el orden público, prevenir el delito y salvaguardar la seguridad de las personas y sus bienes en toda la jurisdicción del Estado con estricto apego a las disposiciones establecidas en la*

*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Constitución del Estado Táchira y demás Leyes Nacionales y Estadales"* (Art. 5 LIAP)[167].

En los artículos subsiguientes se describe la función de la policía de la siguiente manera:

1. Cumplir y garantizar en la Jurisdicción del Estado, el acatamiento de la CRBV, la Constitución del Estado y todo el cuerpo de normas del ordenamiento jurídico nacional, estadal y de los municipios del Estado.

2. Velar por la seguridad de los ciudadanos que viven o transitan en el territorio del Estado.

3. Colaborar con las autoridades civiles y militares en el cumplimiento de sus funciones específicas cuando así lo soliciten.

4. Velar por la salvaguarda, conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro o de desastre.

5. Ejecutar acciones policiales para restablecer y mantener la paz y el orden público y la seguridad individual y colectiva de las personas.

6. Colaborar con el mantenimiento de la salud pública y con las autoridades sanitarias cuando así lo requieran para el cumplimiento de sus decisiones.

7. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales emanadas de los órganos competentes, dirigidas a prevenir, corregir y sancionar las conductas ciudadanas que alteren el orden público y la seguridad ciudadana.

8. Ejecutar acciones para custodiar y proteger a las personas y sus bienes de las manifestaciones y grandes concentraciones que se susciten por cualquier causa.

[167] Gaceta Oficial 67 de la República de Venezuela de fecha 16 de Julio de 1960 que crea y organiza el cuerpo de Policía del Estado Táchira.

9. Intervenir como conciliadores en casos de conflictos que alteren la tranquilidad y el orden público y que no constituyan delitos o faltas tipificadas en la ley.

10. Aprehender a las personas por orden judicial y ponerlas a disposición de la autoridad competente dentro del plazo legal

El Código de Policía del Estado Trujillo (1980) señala que la misión de la Policía es: *"Garantizar el acatamiento del ordenamiento jurídico nacional, estadal y municipal, el mantenimiento del orden público, la paz social, y el respeto a las autoridades legítimamente constituidas y asegurar el cumplimiento de los mandatos del Poder Judicial"* (Art. 1 CP).

En los artículos subsiguientes se describe la función de la policía de la siguiente manera:

1. Ejecutar y hacer cumplir las órdenes que dicten las autoridades competentes en ejercicio de sus funciones; y las normas legales, Reglamentos y Ordenanzas Municipales cuya efectividad le está encomendada.

2. Prevenir toda clase de infracciones, perseguir y detener a los culpables y evitar las alteraciones del orden público y restablecerlo cuando éstas se produzcan.

3. Prevenir o contener toda violencia o ataque contra las personas, las propiedades, y el orden público, haciendo uso de los medios legales y reglamentos a su alcance, escogiendo siempre entre los eficaces, los que causen menor daño a la integridad de las personas.

4. Evitar que realicen sus propósitos quienes pretendan valerse de la fuerza para obstaculizar la libertad de las elecciones y las reuniones de las Cámaras Legislativas y demás Cuerpos Públicos.

5. Vigilar las calles, plazas, parques, carreteras, aeropuertos, muelles y demás sitios públicos y hacer las observaciones a que haya lugar.

6. Colaborar con las autoridades del tránsito en el desempeño de sus funciones y demás funcionarios en el desempeño de sus funciones.

7. Inspeccionar y vigilar los locales o sitios donde existan establecimientos de juegos permitidos y donde se realizan espectáculos públicos debidamente autorizados, para impedir y reprimir cualquier desorden, actos contra la moral y las buenas costumbr

8. Dispersar a los grupos de personas, apartar las cosas u obstáculos que obstruyan el libre tránsito por las calles, plazas, parques, y demás vías y sitios públicos e impedir que se formen algarabías y desórdenes.

9. Vigilar porque los niños cumplan con su obligación de ir a la escuela, no deambulen por las calles, plazas y sitios públicos y no sean sometidos a actos denigrantes y contrarios a la moral y las buenas costumbres.

La Ley de la Función Policial del estado Anzoategui (1997) señala que la misión de la policía es: *"Garantizar la seguridad de las personas, de sus bienes y de la comunidad, el resguardo de la moralidad y salubridad urbana, la preservación del orden público, tránsito, turismo y del ambiente en toda la jurisdicción del Estado"* (Art. 3 LFP)[168].

Los artículos subsiguientes describen la función de la policía como:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, la Constitución del Estado, las Leyes Nacionales, las Leyes del Estado, y demás normas del Estado.

2. Garantizar la seguridad y los bienes de las personas.

3. Perseguir y aprehender a los delincuentes y antisociales poniéndolos a la disposición de las autoridades competentes.

4. Efectuar labores de investigación, vigilancia y control sobre las personas sospechosas de actividades ilícitas y los lugares donde se reúnan o realicen dichas actividades.

[168] Gaceta Oficial 541 de la República de Venezuela de fecha 20 de Diciembre de 1997 que crea y organiza el cuerpo de Policía del Estado Anzoategui.

5. Mantener el orden público y restablecerlo ante cualquier alteración.

6. Intervenir en labores de dirección y control de tránsito conforme a los acuerdos con las autoridades competentes.

7. Resguardar la moralidad y decencia pública en general.

8. Velar por el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene públicas.

9. Dirigir, mantener y administrar los retenes y demás lugares de reclusión, así como los depósitos de bienes que le hayan sido asignados resguardar.

10. Servir de apoyo a los órganos principales de Policía Científica, Penal y Criminalística, conforme a las previsiones de la ley de los órganos de investigaciones.

11. Cooperar en la prevención y atención de calamidades públicas.

12. Cooperar en la prevención, combate y atención a la mendicidad, alcoholismo, prostitución, consumo ilegal de sustancias psicotrópicas y demás actividades contrarias a la integridad familiar social.

13. Cooperar en la protección de los niños, niñas, adolescentes, ancianos y minusválidos.

14. Cooperar en la prevención de la contaminación ambiental y demás actividades degradantes del ambiente.

### *2.9. Las policías municipales*

La policía que fue antecedente al resto de las policías municipales fue la Policía de Caracas. En 1988 se decretó el Reglamento del Cuerpo de Policía del Distrito Federal según Gaceta

Oficial N° 33882 del 11 de enero de dicho año, el cual determinó los aspectos de la organización en torno a sus funciones y su ejercicio, así como la organización del cuerpo, el código deontológico de los funcionarios policiales, sus categorías y jerarquías, el ingreso y el retiro de la institución.[169]

Una vez aprobada la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, los alcaldes comienzan a crear sus propias instituciones policiales sin ningún tipo de control centralizado ni criterios unificados. El 27 de septiembre de 1990 se crea el Instituto Autónomo de Policía del Municipio Sucre en el estado Miranda y, a partir de este precedente vamos perdiendo la cuenta de cuantos cuerpos policiales se fundaron en esos años y, por eso, terminamos caracterizándola como múltiple y descentralizada pero además descoordinada. De hecho, esta es la etapa en que la multiplicidad de policías permitió el desarrollo de normas, procedimientos y criterios dispares, heterogéneos ocasionando dispersión y falta de uniformidad y diferenciación en la actuación. Nunca se estructuró un órgano rector con competencia en materia de Policía para controlar los procesos de creación y la uniformidad en el procedimiento y la organización. Según estudios realizados en el año 2006 por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Antillano; 2007), entre el año 1999 y 2006 se crearon más de 102 cuerpos de policía a discrecionalidad de las autoridades locales. Lo que supuso un incremento del 363,64%. La sospecha es que la necesidad de consolidar el naciente poder de los alcaldes, hará de las policías municipales, sobre todo, un medio importante para lograr rédito político más que satisfacer necesidades de seguridad porque muchas de estas policías eran bastantes precarias en el pie de fuerza, el equipamiento, las sedes y la organización interna (Antillano, 2007, p.31). Los desarrollos de estas tan recientes instituciones policiales dependen en buena medida de la renta municipal y, en ese sentido, las diferencias se marcan de acuerdo a la capacidad de recaudación.

[169] "Reglamento del Cuerpo de Policía del Distrito Federal", en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Caracas, lunes 11 de enero de 1988, Año CXV, Mes IV, N° 33.882.

Originalmente tenían un mandato restringido a funciones administrativas, orientado a la preservación de las ordenanzas municipales, siendo por lo tanto inicialmente cuerpos desarmados. Las primeras policías municipales armadas fueron las del Municipio Sucre y del Municipio Baruta, en Caracas. En el momento en que aparecieron, su piso jurídico era considerado dudoso (Rico, Piris y Salas, 1991).

Contrasta con las otras policías uniformadas su claro carácter civil (en relación con la estructura, mandos y "doctrina"), profesional (de acuerdo a los requisitos mínimos de ingreso y a los planes de formación) y local, a la vez que, de acuerdo con las encuestas de opinión, cuenta con una mejor percepción por parte de los ciudadanos (Márquez y Castillo, 2002).

Las policías municipales se caracterizaron, desde su origen, por ser generalistas. De hecho, muchas cumplieron funciones de investigación penal, de prevención y funciones administrativas a la vez. Los estudios de la Comisión Nacional para la Reforma Policial indican que estas policías comenzaron más bien haciendo labores administrativas como el cuido del cumplimiento de las ordenanzas y poco a poco fueron desplazando las funciones de orden público e investigación penal. En todo caso las policías municipales se encargaron de: la custodia de edificaciones públicas, la custodia de valores, escoltas de autoridades, vigilar el cumplimento de las ordenanzas municipales, vigilancia de las embajadas, policía escolar, policía canina, control del tránsito, grupos de protección ambiental, policía turística, policía comunitaria, patrullaje, mediación en casos de violencia familiar, control de conductas desordenadas, levantamiento de accidentes de tránsito, desalojos en caso de invasiones, inteligencia o investigación penal, vigilancia de eventos públicos, detener sospechosos, preservar el orden público para evitar las infracciones o los comportamientos no tipificados como delitos como son las conductas contrarias a la moral y las buenas costumbres, ayudar en tiempos de calamidades públicas, colaborar con el sistema de justicia.

Algunas llegaron a tener grupos especiales para la intervención de delitos de alta complejidad como secuestros o manifestaciones violentas. Cuando nacieron estas policías no portaban armas de fuego, pero no fue por mucho tiempo. Estas policías tenían menos rasgo militar que las policías estadales. Muchas nacieron con una organización más

horizontal que el resto, con espíritu de servicio comunitario, civilistas, una carrera única y con mayores controles dado que eran pequeñas. Con el tiempo se fueron militarizando porque las dirigieron miembros de las Fuerzas Armadas, pero todas dependían ya no de la prefectura sino de los alcaldes electos popularmente. De hecho, con la Constitución del 99 termina la historia de la prefecturización de la Policía.

Según la Comisión Nacional para la Reforma Policial (2006) Casi todas las policías municipales seguían un patrón en sus competencias: cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, la Constitución del Estado, las leyes nacionales y estadales, las ordenanzas, reglamentos, decretos, acuerdos, resoluciones y demás normas propias de la competencia municipal; garantizar la seguridad ciudadana, de los funcionarios en servicio y en cumplimiento de sus funciones, los bienes en su jurisdicción y los del municipio en particular; dirigir y administrar los retenes o lugares de detención a su cargo, especialmente en materia de tránsito y circulación vial y seguridad ciudadana; efectuar las acciones necesarias para la obtención y procesamiento de informaciones policiales en cooperación con otros organismos de Policía y realizar el intercambio de informaciones; realizar investigaciones necesarias contra las actuaciones ilegales de miembros de la dirección de la policía, con ocasión de presuntos abusos, arbitrariedades, deslealtad y demás actos contrarios a la moral e integridad de la misma; prestar servicios de custodia y seguridad al Alcalde y los concejales en las circunstancias previstas en el reglamento interno; ejercer funciones de inspección, averiguación e investigación a solicitud del Alcalde mediante Resolución o por Acuerdo de la Cámara Municipal[170].

Ejemplo de los asuntos declarativos reiterados en las ordenanzas:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Constitución del Estado, y las demás disposiciones del ordenamiento jurídico nacional, estadal y municipal.

[170] Comisión Nacional para la Reforma Policial. Caracas, 2006 *"Estudio: Inventario de normas jurídicas reguladoras de los cuerpos policiales de Venezuela"*

2. Acatar y ejecutar los planes y políticas dictadas por la autoridad competente, para preservar, restablecer y asegurar la seguridad ciudadana. a falta de planes o políticas, las autoridades policiales podrán orientar y planificar su actividad, conforme a las directrices dictadas por el Ministerio del Interior y Justicia como órgano rector de la función policial, con el objetivo de ser más eficaces en la protección de los ciudadanos y sus derechos.

3. Auxiliar y proteger a las personas y velar por la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro o de desastre.

4. Velar por el mantenimiento del orden y la paz pública, la seguridad individual y colectiva de las personas que habitan o transitan en el Municipio.

5. Promover la corresponsabilidad y participación ciudadana en la ejecución de los planes de seguridad ciudadana.

6. Colaborar con el mantenimiento de la salud pública y con las autoridades sanitarias, cuando así lo requieran para el cumplimiento de sus decisiones.

7. Colaborar con los demás cuerpos de seguridad del estado, dentro de la jurisdicción del municipio en la custodia y protección de manifestaciones y grandes concentraciones de personas que se susciten por cualquier causa.

8. Aprehender a las personas por orden judicial, o por haber sido sorprendidas in fraganti y ponerlas a disposición de la autoridad competente dentro del plazo legal establecido en el Código Orgánico Procesal Penal. Asimismo cumplir el mandato de conducción para que la persona citada comparezca a declarar ante la autoridad que la solicite.

9. Realizar las actividades encaminadas a resguardar el lugar donde haya ocurrido un hecho punible, hasta la llegada de las autoridades competentes.

10. Separar que las evidencias del hecho delictivo, rastros o materialidades desaparezcan y proteger el estado de las cosas, de tal forma que no se modifiquen hasta que llegue al lugar la autoridad competente.

11. Recabar y ordenar datos para la elaboración de estadísticas criminales generales y específicas en el ámbito de su jurisdicción.

12. Prestar servicio de custodia y seguridad al alcalde o alcaldesa, a los concejales y a los demás órganos de gobierno municipal, de conformidad con el reglamento respectivo.

13. Dirigir los retenes o lugares de detención a su cargo, con apego a las normas constitucionales de protección a los derechos humanos y otras normas legales que se relacionen con la dirección de dichos recintos.

14. Vigilar y proteger los monumentos artísticos e históricos, edificios, oficinas, instalaciones y espacios públicos municipales, así como las instituciones hospitalarias, educativas, culturales y recreativas, públicas o privadas, cuando así lo requieran.

15. Cooperar con el ordenamiento de la circulación, tránsito y transporte terrestre en el caso urbano del municipio, así como en el resguardo de las vías públicas municipales, con funcionarios debidamente homologados para tal función por el ente encargado de ello.

16. Colaborar con los cuerpos de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil y con los organismos de Protección Civil y Administración de Desastres en los casos de incendio, emergencias, desastres, catástrofe o calamidad pública, en los términos establecidos por la Ley.

17. Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Orgánica del Ambiente y de la Ley Penal del Ambiente, así como cooperar con el saneamiento ambiental.

18. Colaborar con la Fuerza Armada Nacional en la prevención y resguardo de la integridad territorial de la República, cuando así le sea requerido.

Es muy claro que no había diferencia entre las policías municipales y las policías estadales o con otros cuerpos vinculados a la seguridad ciudadana. Un poder difuso en sus competencias político territorial que terminaron pareciéndose a toda la estructura de poder

que se había desarrollado hasta la fecha. No podía ser de otra manera porque las estructuras institucionales que van naciendo se pliegan a la mentalidad de la época que en la historia del poder de policía no es la mentalidad de una sola época sino de varias que se yuxtaponen y por eso seguimos encontrando tanto en las policías estadales y municipales funciones relacionadas con el cuido del ambiente, la salud pública o la vigilancia del tránsito terrestre o el cuido de las plazas públicas.

Los estudios realizados por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Antillano, 2007) señalan que para el año 2006 teníamos en Venezuela: 123 cuerpos policiales: 24 estadales y 99 municipales, pero adicionalmente cumplían funciones de policía preventiva u ostensiva: la Guardia Nacional, el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminológicas y el Cuerpo de Vigilantes de Tránsito Terrestre. Entre 1990 y 2006, se crearon 102 nuevas policías, lo que supone un incremento de 363,64% si ningún tipo de control. La inmensa mayoría policías municipales, respaldadas por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Además de la evidente pluralidad y dispersión normativas que regulan la actividad policial (21 leyes estadales y 77 decretos y ordenanzas municipales), la doctrina, manuales de procedimientos, criterios y mecanismos de selección e ingreso.

Fueron numerosos los intentos legislativos dirigidos a modificar la estructura de la policía, darle forma a un "servicio nacional de policía" o crear una policía nacional en este período en estudio. Así, en 1974, el Ministerio de Interior preparó el Proyecto de Ley Orgánica de Policía Nacional, en 1976 se presentó otro proyecto denominado Ley Orgánica de Servicios de Policía, Nacional, En 1987, la COPRE presenta al Congreso una Ley Orgánica de Policía, y en 1990 se presenta un nuevo proyecto de Ley Orgánica de Policía Federal. A estas propuestas legislativas, también han acompañado estudios y diagnóstico, como la evaluación de la Policía Metropolitana en 1989 (en respuesta a la huelga ocurrida ese año en ese organismo) por una comisión de la Gobernación del Distrito Federal, o el estudio sobre la PM, Disip y CTPJ realizado por la Dirección Nacional de la Policía Nacional de Francia en 1990 (Rico, Piris y Salas, 1991). No es sino hasta el año 2008 cuando el Presidente Hugo Chávez, previo estudio realizado por la Comisión Nacional para

la Reforma Policial, aprueba el Decreto de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana.

De modo que en este período (1958-1998) tenemos mucho más claramente definidos las organizaciones seudo profesionales dedicadas a la seguridad sin embargo, el poder de policía siguió siendo difuso, muy difícil de delimitar en todos los ámbitos político territorial. Podemos señalar que algunas instituciones tenían competencias de carácter nacional como: el CPTJ, la DIGEPOL (que luego fue la DISIP). Otras de carácter metropolitano (como la PM que era la policía del Distrito Federal), las policías estadales dependientes de los gobernadores y, finalmente las de carácter municipal bajo la dirección de los alcaldes. Etas dos últimas con mucha influencia de los prefectos, figura que desaparece con la promulgación de la Constitución de 1999. La única diferenciación clara era que unas instituciones se dedicaban a los asuntos políticos, otras a la investigación penal y otras se fueron desarrollando para el patrullaje y el delito común; sin embargo en la práctica podemos asegurarlo, todas hacían de todo y la expresión más clara son sus propios reglamentos o códigos que las configuran.

### *2.10. La formación policial: Un reto de este tiempo de especialización*

Se supone que este período estuvo marcado por la especialización del poder de policía y la formación respondió a un modelo de policía que imperó en este período de lo que he denominado "Democracia restringida". Lo más importante en esos tiempos convulsos post caída del General Marcos Pérez Jiménez fue controlar el orden público y la paz social para garantizar la libre inversión extranjera y esa tarea se la encomendaron a las diferentes policías del país, sin hacer muchas distinciones a pesar de declarar la especialización.

En 1970 crearon en una acción conjunta entre el Ministerio de Interior y el Ministerio de Defensa (decreto conjunto de los Ministerios de la Defensa y Del Interior publicado en Gaceta Oficial N° 29.572 del 31 de julio de 1971), destinada a la formación junto a oficiales de las Fuerzas Armadas un proceso de formación con un mínimo de 200 horas de educación para reservistas y excedentes de modo que se pudiese dar instrucción a los admitidos en los Cursos de Formación de Policías que tuviesen entre 19 y 28 años y que fuesen licenciados, excedentes y sin instrucción militar. Los documentos que se emitieran

con respecto a dicha instrucción militar a los inscritos en dichos cursos, serían emitidos por la Dirección del Centro de Instrucción Policial de la Gobernación del Distrito Federal, así como las instrucciones y encuadramiento de dichos cursos de instrucción.[171].

La Fuerza Armada decidió en 1980 crear 5 escuelas regionales de policías, según decreto Nº 682, publicado en la Gaceta Oficial N° 32030 del 21 de julio de ese año. Cabe destacar que estas fueron previas a la creación del Instituto Universitario de la Policía Metropolitana:

1. Escuela de Policía de la Región Los Andes, con sede en Barinitas, Edo. Barinas.
2. Escuela de Policía de la Región Zuliana, con sede en Maracaibo, Edo. Zulia.
3. Escuela de Policía de la Región Centro-Occidental, con sede Coro, Edo. Falcón.
4. Escuela de Policía de la Región Central y de Los Llanos, con sede en Maracay, Edo. Aragua.
5. Escuela de Policía de la Región Nor-Oriental, Insular y de Guayana, con sede en Barcelona.

Posteriormente, según Resolución del 2 de diciembre de 1988, N° 526, de la Gaceta Oficial N° 34.111, se amplía el ámbito de las escuelas y se crea la Escuela de Guayana con sede en Ciudad Bolívar, Edo. Bolívar.

Escuela de Policía Región Central y de los Llanos. Creada en 1970 y adscrita al MIJ desde 1980. Esta escuela atendía las demandas de formación de agentes de los siguientes estados: Aragua, Carabobo, Apure, Guárico, Cojedes y Yaracuy.

[171] *Gaceta Oficial de la República de Venezuela,* Caracas, sábado 31 de Julio de 1971, Año XCVIII, Mes X, N° 29.572.

Fue también la encargada, por la Resolución Ministerial Nº 002 del año 1882, de la formación de oficiales de policía de todo el país y de la nivelación profesional de todo el personal subalterno, aunque en la práctica esta norma tiene sus excepciones.

Así ofrecía un curso de:

1 Formación de oficiales de policía, cuya duración es de 1 año y 10 meses y egresan como sub-inspectores.

2 Nivelación Profesional, dirigido especialmente a funcionarios activos que aspiran a ejercer rangos de oficiales y cuya duración es de 8 meses.

Escuela de Policía Región Nor-oriental e Insular. Se creó por decreto de la Gobernación del Estado Anzoátegui Nº 19, en el año 1976. A partir de 1980, como el resto de las escuelas, pasó a ser una dependencia del Ministerio de Relaciones Interiores. Esta escuela atendía las demandas de formación de agentes de los siguientes estados: Anzoátegui, Monagas, Sucre y Nueva Esparta.

Escuela de Policía de la Región Zuliana. Es un centro que fue creado por la Gobernación del Estado Zulia, mediante decreto Nº 15 de año 1977 y pasa a depender del Ministerio de Relaciones Interiores en 1980, de acuerdo con el Decreto Presidencial Nº 632. Esta escuela atendió las demandas de formación de agentes del Estado Zulia.

Escuela de Policía de Guayana. Es un centro creado en el año 1988 por Resolución del Ministerio de Relaciones Interiores Nº 526. Esta escuela atendió las demandas de formación de agentes de los siguientes estados: Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro.

Escuela de Policía de la Región Centro-Occidental. La Escuela Región Centro Occidental nació de una reunión entre los gobernadores de Portuguesa, Falcón, Lara y Yaracuy. Es un centro creado en el año 1977 y pasó a depender del Ministerio de Relaciones Interiores en el año 1980, como el resto de los centros de formación. Esta escuela atendía las demandas de formación de agentes de los siguientes estados: Falcón y Lara.

Escuela de Policía Región Los Andes. Es un centro creado en el año 1978 con sede en Barinas y pasó a depender del Ministerio de Relaciones Interiores en el año 1980, como el resto de los centros de formación. Este centro atendió los estados Barinas, Trujillo, Mérida, Táchira y Portuguesa.

Según la Resolución 526 de 1980, todas las gobernaciones podían utilizar las escuelas regionales para la formación profesional de los miembros de los cuerpos de policía de su jurisdicción y el Ministerio del Interior establecía la cuota de alumnos que corresponde a cada gobernación.

Éstas serían reguladas por el Ministerio de Relaciones Interiores y dirigidas por un oficial de las Fuerzas Armadas de Cooperación. En esas escuelas se formarían profesionalmente los funcionarios policiales dependiendo de su jurisdicción. Cabe destacar que esas Escuelas tendrían un número limitado de estudiantes, determinado por el Ministerio de Relaciones Interiores pero estas instituciones apenas eran una de muchas modalidades que luego explicaremos con detalle.

A partir de este Decreto Presidencial, se establecen las diferencias en la escala jerárquica, se crea la doble entrada a la carrera policial y se separa la formación de un nivel jerárquico de otro.

El proceso de reclutamiento y selección fue diseñado y ejecutado, en primera instancia, por las respectivas comandancias de policía de los estados y luego los aspirantes pasaban a un segundo proceso en las escuelas regionales donde se aplicaban pruebas de personalidad, de agilidad mental, médicas y una entrevista psicológica, además de la revisión de sus documentos y antecedentes policiales.

En 1981 se creó el Instituto Universitario de la Policía Metropolitana, mediante el Decreto 1232 de la Presidencia de la República. Es una instancia que depende de la Dirección de Educación de la Policía Metropolitana. El director es designado por el director de la Policía Metropolitana y con sede principal en la Región Capital. Éste sería un instituto de Educación Superior según el artículo 10 de la Ley de Universidades vigente para el momento, y sus normativas, reglamentos, régimen docente y administrativo, serían determinados por los Ministerios de Relaciones Interiores y de Educación, los cuales

regularían sus planes de estudios, otorgando el grado académico de Técnico Superior Policial.[172]

En el año 1987, mediante resolución Nº 184 del Ministerio de Educación, se autoriza al IUPM para impartir la Carrera de Licenciado en Tecnología Policial, en las menciones Administración Policial y Sistemas de Seguridad. No obstante, no fue sino en 1993, que el Ministerio de Educación -mediante oficio Nº 00001683- autorizó que se iniciara la administración de la Licenciatura en Tecnología para los oficiales de carrera activos y jubilados de la PM.

La Policía Metropolitana logró el 18 de septiembre de 1996, mediante oficio Nº 00003966 de la Dirección Sectorial de Educación Superior del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que se autorizara la Administración del Plan de Estudio de la Licenciatura de Ciencias Policiales, mención Seguridad y Orden Público, a los oficiales profesionales de carrera, adscritos a las policías estadales y en 1997 se logra la Administración del Técnico Superior Universitario en Policía Preventiva, dirigido al personal en la categoría de agentes y a los bachilleres aspirantes a la jerarquía de agentes policiales.

El IUPM ofreció, entonces dos programas principales:

1. Licenciatura en Ciencias Policiales, mención Seguridad y Orden Público, con una duración de cuatro (4) años.

2. El Técnico Superior Universitario (TSU), con una duración de dos (2) años.

El grado de licenciatura otorgado por el IUPM era requisito de ingreso para los oficiales de la Policía Metropolitana. Sin embargo, el IUPM consintió en recibir aspirantes de las diferentes dependencias estadales para que cursen la Licenciatura en Ciencias Policiales.

---

[172] "Decreto N° 1.239, mediante el cual se crea el Instituto Universitario de la Policía Metropolitana, con sede principal en la Región Capital", en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela,* Caracas, viernes 9 de octubre de 1981, Año CVIII, Mes XII, N° 32.330.

Asimismo, ha firmado convenios con República Dominicana, Haití y Panamá con el propósito de ingresar un promedio de 3 o 4 estudiantes anuales, quienes retornan a su país de origen después de los 4 años de estudios. Cabe señalar que todo el proceso de selección lo hacía el mismo Instituto, con ayuda de empresas externas contratadas para tal fin.

Para realizar sus actividades académicas el IUPM contó, además de su casa matriz de El Junquito, con 10 coordinaciones de extensión en 10 estados del país (Vargas, Aragua, Cojedes, Carabobo, Falcón, Mérida, Anzoátegui, Yaracuy, Sucre, Monagas). En todas ofrecían la licenciatura y sólo en tres (3) ofrecían el Técnico Superior Universitario a saber: Aragua, Vargas y Mérida.

En la Gaceta Oficial N° 33212 del 29 de abril de 1985 se publicó el Reglamento de Evaluación del Rendimiento Estudiantil del Instituto Universitario de la Policía Metropolitana, en el que se destacan las disposiciones generales del mismo en torno a un proceso científico, integral, continuo, progresivo y cooperativo, estableciéndose además las características de los planes de estudio de las carreras de corta y larga duración, así como las técnicas de evaluación, las calificaciones y niveles de aprobación, los reconocimientos académicos y las disposiciones finales del mismo. [173] En lo que respecta al Reglamento del Personal Docente de este instituto, fue publicado en Gaceta Oficial N° 33583 del 23 de Octubre de 1986 según decreto conjunto de los Ministerios de Relaciones Interiores y Educación en el que se señalan sus disposiciones generales, los requerimientos para ser personal docente de la institución, las clasificaciones de dicho personal, la manera de seleccionar al personal docente ordinario según concursos de oposición y sus examinadores, así como el régimen de ingreso y de ascenso, el sistema de puntos según méritos personales y profesionales, sobre los miembros especiales de personal docente, sus remuneraciones, sus deberes y derechos, así como las incompatibilidades en el ejercicio de

[173] Decreto N° 275 en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Caracas, lunes 29 de abril de 1985, Año CXII, Mes VII, N° 33.212.

sus funciones, el régimen de licencia, el perfeccionamiento, evaluación y calificación de servicio y las disposiciones transitorias y finales.[174]

En el año 2006 se realizó en el marco de los estudios de la Comisión Nacional para la Reforma Policial, una revisión exhaustiva de la formación policial y quisiera traer a este trabajo de grado algunos datos que pueden resultar muy importantes para comprender la historia del concepto del poder de policía en este período tan complejo:

El estudio de La Comisión Nacional para la Reforma Policial (El Achkar, González 2007) señala que en el país se construyeron 5 modelos de formación policial lo que hizo disperso, heterogéneo y diverso el proceso fundamental de la educación de los funcionarios encargados de cumplir y hacer cumplir la ley. Nunca hubo, en este período, un órgano que regulara todos estos procesos en el territorio nacional:

> *1. **Modelo Universitario de la Policía Metropolitana (PM)**: corresponde básicamente al utilizado por la PM quien ha puesto especial énfasis en desarrollar un sistema de formación universitaria para oficiales con direcciones de extensión en 10 estados del país, ofreciendo tanto la Licenciatura en Ciencias Policiales como el título de Técnico Superior en Policía Preventiva.* Ello implica la obligatoriedad de asumir las instrucciones del Ministerio de Educación Superior y de la Oficina de Planificación del Sector Universitario, así como aceptar la supervisión de estos entes.
>
> *2. **Modelo Escuelas Regionales de Policía (ERP)**: presente en las 6 Escuelas Regionales de Policía que dependen del Ministerio del Interior y Justicia (MIJ), encargadas de formar agentes y oficiales de las diferentes regiones del país.*
>
> *3. **Modelo Escuelas Estadales (EST)**: es el de los centros y programas de formación policial de dependencia estadal y cuya razón social básica es formar a los agentes de las policías del estado correspondiente. Las políticas educativas eran definidas por los gobernantes regionales. Los cursos de mejoramiento profesional que se ofrecían, en muchos casos, no estaban vinculados necesariamente con la carrera y fueron organizados de forma discrecional por agentes múltiples, dependientes del presupuesto disponible y su orientación conceptual sujeta a los criterios de quienes estuvieran a cargo de la policía.*
>
> *4. **Modelo Municipal (MUN)**: corresponde a los centros y programas de formación policial de dependencia municipal y cuya razón social básica es formar a los agentes de las policías del municipio correspondiente. La mayoría de las policías enviaba a*

[174] *Gaceta Oficial de la República de Venezuela,* Caracas, jueves 23 de octubre de 1986, Año CXIV, Mes I, N° 33.583.

*sus aspirantes a formarse en otras instituciones como las Escuelas Regionales del MIJ, el Instituto Universitario de la Policía Científica o centros de formación universitaria o solía combinar modalidades de formación mixta, cursos propios y otros fuera de la institución.*

*5.* ***Modelo Privado (PRI)****: encontrado en las organizaciones privadas que desarrollaron iniciativas de formación de agentes sin contar con ninguna autorización por parte del Estado ni de órgano rector alguno.*

Si bien se realiza esta categorización debe alertarse que no todos los modelos citados funcionaron como un sistema. A juicio de la Comisión Nacional para la Reforma Policial en Venezuela hubo solo 2 sistemas de formación policial.

*El primero de ellos es el que desarrolló la* ***PM*** *desde la Dirección de Educación y constó de tres niveles interrelacionados, con un propósito común: indicar la educación del policía a lo largo de su carrera profesional, señalando los ascensos correspondientes. Los niveles fueron los siguientes:*

*1. La formación de oficiales a cargo del Instituto Universitario de la Policía Metropolitana.*

*2. La formación de agentes a cargo de la Escuela de Agentes de la Policía Metropolitana.*

*3. La formación permanente a cargo del Centro de Mejoramiento Profesional de la Policía Metropolitana, cuyo propósito fue ofrecer los cursos de ascenso para oficiales y para agentes.*

*El segundo sistema fue el vinculado con las Policías Municipales que lograron instalar y desarrollar academias de policías encargadas de formar a sus funcionarios en una carrera única.*

*En cada modelo y sistema se podía identificar: a) requisitos de ingreso y mecanismos de selección; b) escala jerárquica con rangos que iban de 2 a 19; c) regímenes interno determinados (interno, semi interno y externo); d) una lógica organizativa que establece el nivel de autonomía (la dependencia puede ser de la gobernación, de la dirección de la policía, autónoma o completamente ajena a instancias políticas, como es el caso de las iniciativas del sector privado); e) una concepción sobre la educación policial (militarizada, civil, instrumental, fragmentada, inconsistente); f) un presupuesto que otorga o no estabilidad; g) una específica capacidad instalada para generar los procesos de formación (con o sin sedes propias) y h) documentos curriculares propios.*

Ningún sistema estaba conectado con otro. Según información proporcionada por la Dirección de Coordinación Policial del Ministerio de Interior y Justicia (MIJ), en el país había 35 instituciones de policía que realizaban sus cursos en la sede de la misma policía porque no contaban con academia propia; 29 policías municipales realizaban sus cursos en las Escuelas Regionales de Policía, dependientes del MIJ y 7 policías realizaban los cursos de agentes en instituciones públicas diferentes a la policía porque no contaban con centros permanentes de formación.

Los centros y programas de formación fueron creciendo sin directrices comunes. Incluso las Escuelas Regionales se diferenciaban entre sí. No había mecanismos que articularan la formación policial en Venezuela, ni la planta profesoral, ni el diseño de materiales educativos. Se encontraron algunos elementos comunes en los documentos curriculares revisados por la Comisión y se señalan a continuación:

1. *Estos documentos se organizan como un listado de materias que se van adicionando, de acuerdo a criterios discrecionales.*
2. *Colocan especial énfasis en el aprendizaje instrumental y declarativo.*
3. *Son diseños con gran densidad curricular. Hasta 36 unidades curriculares debe cursar de forma simultánea cualquier aspirante a ejercer la función policial.*
4. *Hay una evidente separación entre la teoría y la práctica.*
5. *No se encontraron asignaturas que permitan formación acerca del contexto global y particular de los aspirantes a ejercer la función policial.*
6. *Hay fragmentación entre las asignaturas y tampoco hay integración del enfoque en derechos humanos*
7. *El énfasis está en la formación inicial a excepción de algunos documentos donde se percibe el esfuerzo de construir un sistema de formación integrado.*

Existían tantos documentos curriculares como modelos de formación policial había en el país. Los propósitos varían de un diseño a otro, así como varían los planes de estudio, el perfil de egreso, los lapsos, la densidad curricular, el título que se otorga, el enfoque pedagógico, la relación teoría-práctica, la vinculación con la comunidad. Así, en la formación como en el resto de las áreas de esta institución encargada de ejercer el poder de policía se evidencia el nivel de dispersión y tensiones plantaeadas en nuestras conjeturas.

La creación de instituciones encargadas de ejercer el poder de policía, los continuos procesos de reestructuración, la fusión de unos con otros, la fuerte tensión entre el enfoque propio de un poder destinado al ordenamiento de la ciudad y la convivencia y, por tanto, preeminentemente generalista y civil, en contravía de un modelo para la vigilancia y el control de la población y en ese sentido, especializado y militarista que se fueron gestando en el marco de un modelo de Estado Centro-Federal consintiendo la dispersión, heterogeneidad y arbitrariedad en la configuración del *Poder de Policía* fue instituyendo un concepto *discrónico* que conservamos hasta nuestros días y con el que nos toca bregar para que garantice la vida como valor supremo y los principios de los derechos fundamentales, conquista de la humanidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela* (enero, 24, 1958). Decreto n° 3.3, Año LXXXVI, Mes IV, N° 25.568.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, jueves 20 de febrero de 1958, N° 25.591.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, viernes 25 de mayo de 1962, Año XC, Mes VIII, N° 26.857.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, viernes 3 de mayo de 1963, Año XCI, Mes VII, N° 27.134.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, martes 2 de junio de 1964, Año XCII, Mes VIII, N° 910 Extraordinario.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, jueves 20 de marzo de 1969, Año XCVII, Mes VI, N° 28.878.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, miércoles 29 de julio de 1970, Año XCVII, Mes X, N° 29.278.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, sábado 31 de Julio de 1971, Año XCVIII, Mes X, N° 29.572.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, jueves 5 de diciembre de 1974, Año CII, Mes II, N° 30.569.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, jueves10 de julio de 1975, Año CII, Mes IX, N° 30.739.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, viernes 9 de octubre de 1981, Año CVIII, Mes XII, N° 32.330.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, jueves 20 de diciembre de 1984, Año CXII, Mes III, N° 33.130.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, lunes 29 de abril de 1985, Año CXII, Mes VII, N° 33.212.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, lunes 11 de enero de 1988, Año CXV, Mes IV, N° 33.882.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, lunes 23 de mayo de 1988, Año CXV, Mes VIII, N° 33.971.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, 14 de mayo de 1990, Año CXVIII, Mes VIII, N° 34.466.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. Caracas, jueves 14 de octubre de 1993, Año CXXI, Mes I, N° 35.317.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela.* Caracas, viernes 8 de diciembre de 1995, Año CXXIII, Mes II, N° 5.015.

*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, viernes 9 de noviembre de 2001, Año CXXIX, Mes II, N° 5.551 Extraordinario.

*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, miércoles 21 de noviembre de 2001, Año CXXIX, Mes II, N° 37.329.

*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, jueves 15 de mayo de 2003, Año CXXX, Mes, VIII, N° 37.690.

*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, viernes 23 de abril de 2004, Año CXXXI, Mes VII, N° 37.923.

*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,* Caracas, viernes 5 de enero de 2007, Año CXXXIV, Mes II, N° 38.598.

*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, viernes 13 de febrero de 2009, Año CXXXVI, Mes V, N° 39.120.

*Gaceta Oficial de la República de Venezuela,* Caracas, martes 11 de agosto de 2009, Año CXXXVI, Mes XI, N° 39.239.

*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela,* lunes 7 de diciembre de 2009, Año CXXXVII, Mes II, N° 5940.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

Antillano, A. (2007). *La Policía Venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio* (T. I) Tomo I. Pág. 83

Araujo, O. (1968). *Venezuela Violenta.* Caracas, Ediciones Espérides.

Blanco, A. (1983). *La dictadura de Pedro Estrada habló.* Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela.

Brewer, A. (2001). *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*. México: Universidad Autónoma de México.

Brewer, A. (1984). *El Régimen Municipal en Venezuela*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana

Briceño, R. (2007). La policía y su reforma en Venezuela. *Urvia Revista latinoamericana de Seguridad ciudadana, (2),* pp. 164–172.

Brown, S. (2003). El Caso Venezuela. En K. Ambos, J. Gómez y R. Vogler. *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Brown, S. (2003). La policía en el Estado de Derecho latinoamericano: El caso Venezuela. En K, Ambos, J. Gómez y R. Vogler: *La policía en los Estados de derecho latinoamericano. Un proyecto internacional de investigación.* Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Caldera, R. (1999). *Los Causahabientes. De Carabobo a Punto Fijo*. Caracas: Panapo

Castillo, E. (2002). *Propuesta de un manual de normas y procedimientos para la división de personal del Instituto Universitario de la Policía Metropolitana* (Tesis). Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela

Clariá, J. (1964). *Tratado de derecho procesal penal* (T. III). Buenos Aires: Ediar.

Cofavic (2005). *Los grupos parapoliciales en Venezuela.* Caracas: COFAVIC.

*Constitución de la República de Venezuela.* (1947). Caracas: Ediciones Centauro.

*Constitución de la República de Venezuela*. (1953) Caracas: Imprenta Nacional.

*Constitución de la República de Venezuela.* (1961). Caracas: Ediciones Centauro.

Del Olmo, R. (1990). *Segunda ruptura criminológica.* Caracas: Ediciones UCV

Ferrajoli, L. (1997): *Derecho y razón. Teoría de garantismo penal.* Madrid: Trotta.

Gabaldón, L. (1989). Hacia un modelo de desempeño de las agencias formales de control. *Cenipec*, (12), 35-51.

Gabaldón, L. (1993). Policía, incertidumbre y violencia en América Latina: Una alternativa al modelo autoritario. *Derecho Penal y Criminología*, *XV*(51), 193-210.

Gabaldón, L. (1996). La policía y el uso de la fuerza física en Venezuela. En M. Abregú y P. Waldman (Ed.) *Justicia en las calles: Ensayos sobre la policía en América Latina* (pp. 269-281)**.** Medellín: Biblioteca Jurídica Diké

Gabaldón, L., Monsalve, G. y Boada, C (1996). La policía judicial en Venezuela: Organización y desempeño en la averiguación Penal. En M. Abregú y P. Waldman (Ed.) *Justicia en las calles: Ensayos sobre la policía en América Latina* (pp. 269-281)**.** Medellín: Biblioteca Jurídica Diké

Gabaldon, L. y Murrua, M. (1983). Interacción policía público: Activación, respuestas y variables interpersonales y situacionales. *Cenipec*, 8, 33-72

García, Y. (1992). *La Policía Metropolitana como factor de delincuencia* (Tesis). Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela

Gómez, J. (2003). Estado democrático y modelo policial: Una propuesta de diseño de cara a lograr una investigación eficaz del crimen. En K. Ambos, J. Gómez y R. Volger (Ed.), *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Hernández, T. (1986). Los operativos policiales extraordinarios en Venezuela: dos acercamientos reflexivos al problema. *Capítulo Criminológico*, (14), 1-25

Instituto Universitario de la Policía Metropolitana. *49 aniversario (1938–1987)* (folleto).

*Ley Orgánica De Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* (2003). Publicada en Gaceta Oficial No.37.753 de agosto 14, 2003.

*Ley Orgánica de Régimen Municipal* (1989). Publicada en Gaceta Oficial No.4.109 de junio 15, 1989.

Márquez, P. y Castillo, A. (2002). Nuevas soluciones a viejos problemas: las policías municipales del Área Metropolitana de Caracas. En R. Briceño y R. Pérez (comps.), *Morir en Caracas* **(**pp. 179.192**).** Caracas**:** UCV.

Ministerio de Relaciones Interiores (1965). *Memoria y Cuenta que el Ministro de Relaciones Interiores presenta al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1965.* Caracas: Imprenta Nacional.

Ministerio de Relaciones Interiores (1970) *Memoria y Cuenta que el Ministro de Relaciones Interiores presenta al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1970.* Caracas: Imprenta Nacional.

Nuñez, G. (2006). Orígenes y desarrollo del aparato policial venezolano. *Revista Politeia*, *29*(37), 123–146.

Pérez, R. (1998). La policía judicial en el Estado democrático de derecho. *Pena y Estado*, *3*(3), 155-173.

Posada, L. (1994). *Los caminos del guerrero.*

Provea (1998). *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela* (Informe anual). Recuperado de http://www.derechos.org.ve/informes-anuales/informe-anual-1998/

Provea (2001). *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela* (Informe anual). Recuperado de http://www.derechos.org.ve/informes-anuales/informe-anual-2000/

Red de Apoyo por la Justicia y la Paz (1996). *La historia de Juan.* Caracas: Talleres Impresos Loxan.

Red por la Justica y la Paz (2000). *1985-1999: 15 años de impunidad en Venezuela*.

Red de Apoyo por la Justicia y la Paz (2008). *Archivo Programa de Defensa y Rehabilitación Integral desde el año 1999 hasta el año 2007*. Carcas. Venezuela

República Bolivariana de Venezuela (2000). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* (2000, 24 de marzo), N° 5453 Ext..

Rico, J., Piris, A y Salas, L. (1991). *Informe sobre la policía en Venezuela. Para el Ministerio del Interior*. Florida: Centro para la Administración de la Justicia, Florida International University.

Rivas, J. (2012, 4 de mayo). A 50 años de los hechos habla el único sobreviviente civil: Sin el Carupanazo, EEUU hubiera agregado otra estrella a su bandera, entrevistado por Jorge Rivas, *Aporrea*, Recuperado de http://www.aporrea.org/actualidad/n204380.html

Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (2012). *Ciclo de foros Seguridad de los derechos y derecho a la seguridad ciudadana*. Caracas: Imprenta UNES.

Vitar, M., Silva, R. y Cova, C. (2007). *Policía Venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Caracas: Comisión Nacional por la Reforma Policial.

# APÉNDICE

## El modelo del Poder de Policía en los tiempos de Hugo Chávez

Aunque no forma parte del estudio en cuestión, quisiera hacer una especial mención al poder de policía en los tiempos del Presidente Hugo Chávez porque he sido protagonista directa de su configuración.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en el año 99 por referéndum popular establece en su artículo 332 que "El Ejecutivo Nacional, para mantener y restablecer el orden público, proteger a los ciudadanos y ciudadanas, 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: 1. Un cuerpo uniformado de policía nacional. 2. Un cuerpo de investigaciones científicas, penales y Criminalísticas. 3. Un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil. 4. Una organización de protección civil y administración de desastres. Los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil y respetarán la dignidad y los derechos humanos, sin discriminación alguna. La función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una competencia concurrente con los Estados y Municipios en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley". De modo que seguimos en presencia de un modelo centro federal pero con normas estandarizadas nacionalmente para la organización y funcionamiento de los órganos que ejercen el poder de policía de manera descentralizada y otras regulaciones para los cuerpos nacionales que se han ido especializando en vigilancia e investigación penal.

El giro del poder de Policía después de la Constituyente de 1999 tuvo fundamento en esta disposición constitucional y luego en los estudios diagnósticos y la consulta popular realizada por la Comisión Nacional para la Reforma Policial creada en abril de 2006 con el propósito de construir, a través de un proceso de consulta amplia a la comunidad en general y a los actores sociales e institucionales directamente involucrados, y de un diagnóstico riguroso de las características de nuestras policías, un nuevo modelo policial que rindiera cuenta de los desafíos que debía encarar la policía en el proceso de democratización e

inclusión social que vive el país y por tal, se adecuara al marco de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

La Comisión Nacional para la Reforma Policial termina su mandato presentando un pliego de recomendaciones que, en su mayoría, fueron acogidas en 4 leyes (dos orgánicas y dos estatutarias, además de un sinfín de resoluciones) a lo que hemos denominado como "la nueva legislación policial". A mi juicio la más desarrollada que haya tenido la República. Todas hechas sobre la base de los estudios, la consulta y la más amplia participación popular, por lo que son de amplia aceptación.

Las principales características de esta nueva institucionalidad fueron las siguientes: En primer lugar la policía quedó definida como una institución pública, civil, de función indelegable y concurrente, orientada por los principios de participación, permanencia, eficacia, eficiencia, universalidad, democracia, control de desempeño y evaluación de acuerdo con procesos y estándares definidos y sometida a un proceso de planificación y desarrollo en función de las demandas de la comunidad en los ámbitos nacional, regional y local.

Si bien la República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal nada justifica la dispersión, desarticulación e incoherencia de las funciones públicas que se cumplen dentro de cada uno sus ámbitos político-territorial y en particular, la función policial que es una expresión clave de la exclusividad del uso de la fuerza por parte del Estado. Por ello se creó un Sistema Integrado de Policía que articulara, bajo una política común, a los distintas organizaciones y autoridades policiales, reconociendo y ordenando la actividad policial como función concurrente entre los distintos ámbitos político territoriales que determina la Constitución del 99, a través del desarrollo de lineamientos comunes y de una estructura que asegure la gestión y eficiencia de los cuerpos policiales mediante el cumplimiento de principios y reglas comunes sobre la carrera, el desempeño, los niveles de intervención, las atribuciones y los mecanismos de supervisión y control

La creación de un Sistema Integrado de Policía supuso la definición de líneas comunes a todos los cuerpos policiales en aquellas áreas fundamentales para garantizar un nuevo modelo policial, permitiendo la estandarización y articulación de la actividad

policial. Estas áreas son: funciones y atribuciones; asignación de competencias; carrera policial (rangos, selección, formación, ascensos, permanencia y retiro, seguridad social y beneficios laborales); desempeño y mecanismos de control y rendición de cuenta a la comunidad y al Estado. Por primera vez en la República de Venezuela se establece un órgano que articule y se definen los criterios organizacionales comunes a todos los cuerpos y las formas de articulación porque si bien es cierto que tanto el Presidente Rafael Caldera (1969) como el Presidente transitorio Ramón J. Velásquez (1993) dictaminaron resoluciones para la coordinación, nunca hubo estructuras de alto nivel que se encargaran de semejante tarea.

Por primera vez la función, la policía no se define alrededor de los asuntos de orden público sino como un derecho fundamental y de protección frente a situaciones que constituyan una amenaza. Se define como una garantía constitucional. Es decir, el Estado garantiza proteger a las personas y comunidades frente a amenazas, vulnerabilidades, riesgos y agresiones para la vida, integridad, libertad, disfrute de sus derechos y cumplimiento de sus deberes, según la Constitución del 99. Se distinguirá entre funciones de órganos generales y funciones de órganos especiales de policía.

En adelante, las funciones de los órganos generales de policía son aquéllas que corresponden a cualquier cuerpo policial, independientemente de su ámbito político territorial, y se traducen en la protección específica de la seguridad ciudadana. Estas funciones son las siguientes: Garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos y las libertades públicas; Prevenir la comisión de delitos; Servir de auxilio a los órganos del sistema de justicia; Garantizar el control y la vigilancia de la circulación y el tránsito terrestre; Facilitar la resolución de conflictos mediante el diálogo, la mediación y la conciliación. Como funciones de policía, ellas constituyen una competencia concurrente por mandato constitucional entre los tres ámbitos político territorial del poder público. Por esta razón, son competentes para ejercerlas, las policías de los ámbitos nacional, estadal o regional y municipal o local.

Corresponde al Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (antiguo CPTJ), a que se refiere el art. 332 de la Constitución del 99 como cuerpo de

policía nacional. Dado que el auxilio al sistema de justicia corresponde a los órganos generales de policía, su participación en esta materia, se produce bajo la dirección del Ministerio Público en los casos de investigaciones penales y bajo la dirección de los tribunales en la ejecución de las decisiones judiciales.

De conformidad con estos criterios, las competencias sugeridas para los distintos cuerpos policiales son las siguientes:

Policía Nacional: Corresponde a la Policía Nacional atender las situaciones con implicaciones internacionales, incluyendo delitos con proceso ejecutivo fraccionado entre varios países y con implicaciones que trascienden a más de un estado, las situaciones que requieran de intervenciones de alta intensidad, tanto en términos de armamento, como en equipos de alta tecnología o bien de destrezas altamente especializadas, las situaciones que representen multiplicidad de intereses en conflicto, desproporción manifiesta entre víctimas y victimarios y redes delictivas complejas.

Policías estadales y municipales: Las policías estadales y municipales comparten las mismas funciones, según el ámbito territorial y nivel de complejidad, intensidad de intervención y especialidad de la situación a ser controlada. Deberán actuar de inmediato en la atención temprana del conflicto o situación de que se trate, independientemente de su complejidad, extensión o repercusión, al tiempo que deberán informar y requerir la participación de los cuerpos policiales más próximos en orden ascendente cuando la situación rebase sus posibilidades. No tienen capacidad para organizar grupos especiales de comando o tácticas especiales. Los grupos antimotín corresponden, con exclusividad, a las policías estadales.

Para erradicar la dispersión en la carrera se definió todo lo relativo a requerimientos y mecanismo de selección, los rangos en la jerarquía policial, sistema de formación, requisitos para el ascenso, permanencia y retiro, incluyendo régimen de seguridad social y se legisló una carrera única, con mecanismo común de ingreso, en una escala de 9 rangos jerárquicos para todos los cuerpos policiales, que contemplen niveles de comisarios, inspectores y oficiales. Una mención especial al sub-sistema homogéneo y estandarizado para la formación básica y continua para todos los cuerpos policiales. Se creó la

Universidad Nacional Experimental de la Seguridad como un conjunto orgánico, integrado, con políticas y servicios que garanticen la unidad del proceso de formación y el desarrollo profesional permanente, a lo largo de la Carrera Policial para todos los funcionarios policiales del país. Por primera vez se homologó el régimen de previsión social y otras asignaciones económicas, las condiciones laborales y los beneficios socio-económicos, de acuerdo con la particularidad de la condición de cuerpo armado de seguridad ciudadana, respetando el principio de intangibilidad y progresividad de los derechos laborales. Pero además se estandarizó un código de conducta para todos los funcionarios encargados de cumplir y hacer cumplir la ley y cualquier norma adicional que se haga deben integrarlas a las regulaciones que rijan a cada uno de los órganos policiales en los ámbitos nacional, estadal y municipal.

Lo más novedoso quizás y más importante es que la nueva legislación policial diseñó, por primera vez, una política y legislación uniforme para el uso de la fuerza por parte de la policía, orientada por los siguientes principios generales: afirmación de la vida como valor supremo constitucional y legal, desestímulo del uso de la fuerza como castigo, escalas progresivas para el uso de la fuerza en función del nivel de resistencia y oposición del ciudadano, procedimientos de seguimiento y supervisión de su uso, entrenamiento permanente policial y difusión de instructivos entre la comunidad, a fin de facilitar la contraloría social en esta materia.

El nuevo modelo policial en los tiempos de Hugo Chávez tiene mecanismos de control y rendición de cuentas transparentes, eficientes y acordes con los derechos y garantías, que permitan el control y adecuación de la actividad policial a los requerimientos de una sociedad democrática y de un Estado social y democrático de derecho y justicia. Por rendición de cuenta se comprende todo lo relativo a mecanismos de control interno y externo de la policía, régimen disciplinario, asuntos internos, procedimientos de detección y corrección de malas prácticas, instancias externas de supervisión y auditoria, coordinación gubernamental y contraloría social. También previó un régimen disciplinario unificado en cuanto a faltas, procedimientos para determinar la responsabilidad e instancias encargadas de aplicar las sanciones, evitando tipificaciones que vulneren los derechos a la libertad de expresión, a la integridad personal, a la libertad personal, a la inembargabilidad del salario,

a la protección de la familia, al interés superior del niño, a la seguridad jurídica, a la protección a la vida privada y al debido proceso.

En toda la nueva regulación se previó la organización de un sistema de control interno y externo a la policía, conforme a los siguientes principios generales: Balance entre supervisión interna y externa, fomento de la participación ciudadana para la presentación de quejas fundamentadas, aplicación de sanciones disciplinarias oportunas, garantía de mecanismos de confidencialidad y protección a los denunciantes, mecanismos de contraloría social con soporte en las organizaciones comunitarias estables y acreditadas, fomento de mecanismos de conciliación y compensación.

Se creó una nueva institucionalidad de atención a las víctimas del delito o de abuso de poder, constituida por un equipo interdisciplinario para asegurar que las víctimas sean tratadas con compasión y respeto, que reciban la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria y reciban información sobre la marcha de las actuaciones, así como sobre la decisión de sus causas, minimizando las molestias, protegiendo su intimidad y garantizando su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia.

Es en este tiempo donde mayor regulación se ha producido en material policial. De hecho los juristas aseguran que nació el derecho policial con las 2 leyes orgánicas y 2 estatutarias y un sin fin de resoluciones que paso a enumerar para dar cuenta de la normativa que ensayó estandarizar y acabar con la dispersión, heterogeneidad y discrecionalidad de las formas organizativas de las instituciones que ejercen el poder de policía sin que se atentara contra la descentralización expresa en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela fortaleciendo así el modelo centro-federal que ha caracterizado a la República prácticamente en toda su historia:

1. Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana. Decreto número 5.895 en Gaceta oficial extraordinaria 5.880. De fecha 07/12/2009

2. Ley del Estatuto de la Función Policial en Gaceta Oficial Extraordinaria N°5.940, de fecha 07/12/2009.
3. 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 en Gaceta Oficial número 6.079 de fecha 15 de junio de 2012.
4. Ley del Estatuto de la Función de la Policía de Investigación. En Gaceta oficial número 39.945 de fecha 15 de junio de 2012.
5. Norma que regula la Adquisición, Registro y Control de Armamentos, Municiones, Equipos y Accesorios para los Cuerpos de Policía y Órganos de Seguridad Ciudadana que prestan el servicio de policía. Resolución Número 199 y 150 en Gaceta Oficial número 39.251de fecha 27 de agosto de 2009.
6. Norma que regula la Dotación y Equipamiento básico y especializado de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales. Resolución Número 137 en Gaceta Oficial número 39.415 de fecha 3 de mayo de 2010.
7. Norma que regula las Instalaciones Operativas de los cuerpos de policía. Resolución Número 138 en Gaceta Oficial número 39.415 de fecha 3 de mayo de 2010.
8. Norma que regula la Estructura Organizativa y funcional de los cuerpos de policía. Resolución Número 139 en Gaceta Oficial número 39.416 de fecha 4 de mayo de 2011.
9. Norma que regula el Proceso de Selección e Ingreso a la formación policial. Resolución Número 160 en Gaceta Oficial número 39.442 de fecha 9 de junio de 2010.
10. Norma que regula el Ingreso a los Cargos de Carrera. Resolución Número 159 en Gaceta Oficial número 39.710 de fecha 11 de julio de 2011.
11. Norma que regula la Formación Continua y el Reentrenamiento. Resolución Número 291 en Gaceta Oficial número 39.787 de fecha 27 de octubre de 2011.
12. Norma que regula el Sistema y Diseño Único de Credenciales para todos los cuerpos de policía. Resolución Número 87 en Gaceta Oficial número 39.390 de fecha 19 de marzo de 2010.
13. Normas sobre Ascensos en la Carrera Policial. Resolución número 127 en Gaceta Oficial 39.957 de fecha 03/07/2012

14. Normas sobre la Creación, Organización y Funcionamiento de las Instancias de Control Interno de los Cuerpos de Policía. Nro. 126 G.O 39.957 del 03/07/2012
15. Normas Relativas a la Implementación y Seguimiento del Servicio de Vigilancia y Patrullaje Policial. Resolución número 173 en Gaceta Oficial 40.007 de fecha 13/09/2012
16. Normas Relativas a la Implementación y Seguimiento del Servicio de Policía Comunal. Resolución número 174 en Gaceta Oficial 40.007 de fecha 13/09/2012
17. Normas sobre la Integración, Organización y Funcionamiento de la Asociación Intergubernamental para la Prestación del Servicio Policial Guaicaipuro Eje Valles del Tuy del Estado Miranda. Resolución número 175 en Gaceta Oficial 40.009 de fecha 17/09/2012
18. Normas sobre la Integración, Organización y Funcionamiento de la Asociación Intergubernamental para la Prestación del Servicio Policial Eje Barlovento del Estado Miranda. Resolución número 176 en Gaceta Oficial 40.009 de fecha 17/09/2012
19. Normativa que Regula las Condiciones de Implementación del Sistema de Información Estratégica y Transparencia Policial (Sietpol). Resolución número 178 Gaceta Oficial 40.010 de fecha 18/09/2012
20. Normas Relativas al Proceso de Homologación y Reclasificación de Jerarquías y Rangos de los Funcionarios y las Funcionarias de la Policía de Investigación Penal. Resolución número 169 en Gaceta Oficial número 39.453 de fecha 25 de junio de 2010.
21. Normas que regulan la Evaluación del Desempeño de los Funcionarios y Funcionarias Policiales. Resolución número 031 en Gaceta Oficial número 40.091 de fecha 16 de enero de 2013
22. Normas que regula la Rendición de Cuentas. Resolución número 85 en Gaceta Oficial número 39.390 de fecha 19 de marzo de 2010.
23. Normas sobre la Integración, Organización y Funcionamiento de los Consejos Disciplinarios de Policía. Resolución número 136 en Gaceta Oficial 39.415 en fecha 3 de mayo de 2010.

24. Normas sobre la Creación de la Oficina Nacional de Supervisión Disciplinaria de Cuerpos Policiales. Resolución número 249 en Gaceta Oficial número 39.503 de fecha 6 de septiembre de 2010.
25. Normas que regulan la Oficina de Control de la Actuación Policial y la Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales. En Gaceta Oficial 39.390, de fecha 19/03/2010
26. Normas que regulan los Comités Ciudadanos de Control Policial. Resolución número 158 en Gaceta Oficial número 39.710 de fecha 11 de julio de 2011.
27. Norma que regula el Régimen Único de Permisos y Licencias. Resolución Número 260 en Gaceta Oficial número en Gaceta Oficial 39.516 de fecha 23 de septiembre de 2010.
28. Norma que regula las Garantías Relativas a los Derechos de las Mujeres a la Igualdad y Equidad de Género en los Cuerpos de Policía. Resolución número 286 en Gaceta Oficial número 39.556 de fecha 9 de noviembre de 2010.
29. Norma que regula el Registro Público Nacional de Funcionarios Policiales e Historial Personal. Resolución número 131 en Gaceta Oficial número 39.686 de fecha 01 de junio de 2011.
30. Normas que regulan la Atención a las Víctimas del delito y/o abuso policial y creación de la Oficina de Atención a la Víctima. Resolución número 86 en Gaceta Oficial número 39.390 de fecha 19 de marzo de 2010.
31. Normas que regula el Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial por parte de funcionarios y funcionarias. Resolución número 88 en Gaceta Oficial número 389.390 de fecha 19 de marzo de 2010.
32. Normas que regulan los Procedimientos Policiales Ordinarios y Extraordinarios. Resolución número 153 en Gaceta Oficial número 39.416 de fecha 27 de mayo de 2010.
33. Normas que regulan las Buenas Prácticas Policiales. Resolución número 172 en Gaceta Oficial número 39.4523 de fecha 25 de junio de 2010.
34. Normas que regulan la Actuación de los Cuerpos de Policía para garantizar el orden público. La paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y

manifestaciones. Resolución número 113 en Gaceta Oficial número 39.658 de fecha 15 de abril de 2011.

35. Norma que crea la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad. Gaceta Oficial 39.120 de fecha 13 de febrero de 2009.
36. Reglamento Orgánico de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad. En Gaceta Oficial 39.620 de fecha 21 de febrero de 2011.

Esta nueva institucionalidad aún está por probarse y falta que se consolide porque como en todo: *una cosa es lo que dice la norma y otra la práctica cotidiana*. Toda nueva institucionalidad no sólo requiere de tiempo para consolidarse sino además de una comprensión histórica de quienes la dirigen para que se asuma el compromiso de dar saltos históricos cualitativos de modo que se superen las viejas prácticas y los múltiples solapamientos conceptuales que no permiten que termine de morir un modelo esencialmente represivo, clasista, sujeto básicamente a los caprichos de las autoridades de turno por un modelo preeminentemente humanista, protector del pueblo y sujeto estrictamente a la norma constitucional.