

Sección II: Régimen de la Función Pública

Breve nota sobre la Ley del estatuto de la función de la Policía de Investigación

Manuel Rojas Pérez
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Monteávila

Resumen: *La Ley analizada abarca el régimen de empleo público de los policías con funciones de investigación. Tal legislación tiene un interesante contenido en materia de ascensos, así como un sistema disciplinario garantista.*

Abstract: *The analyzed Act covers the system of public employment of police officers with investigative functions. This legislation has an interesting content on promotion, and a system of discipline with guarantees.*

Palabras clave: *Funcionario público, policía, ascenso, estabilidad, organización, disciplina.*

Key words: *Public official, police, promotion, stability, organization, discipline.*

Dentro del abultado número de decretos leyes que nacieron bajo el amparo de la Ley Habilitante de 2010, fue promulgado el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función de la Policía de Investigación.

Procedemos a hacer un repaso de la misma, pasando por alto que, quien suscribe, es de la opinión que la multiplicidad de leyes estatutarias dictadas en los últimos tiempos no es cónsona con lo dispuesto en el artículo 144 de la Constitución, que establece un estatuto de la función pública para los funcionarios públicos.

Esta nueva legislación estatutaria se suma a la Ley del Estatuto de la Función Policía, la cual, por cierto, es de aplicación supletoria, junto con la Ley del Estatuto de la Función Pública, a este Decreto Ley que analizaremos de seguidas.

El objeto del Decreto Ley es regir las relaciones de empleo público entre los funcionarios policiales de investigación penal y de otros expertos legales que intervienen en la investigación penal, y el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (artículo 1°). Comprende el Decreto Ley el sistema de dirección y de gestión de la Función de la Policía de Investigación y la articulación de la carrera policial en investigación penal; el sistema de administración de personal, incluyendo la planificación de recursos humanos, procesos de reclutamiento, selección, ingreso, inducción, educación y desarrollo, planificación de la carrera, evaluación de méritos, ascensos, traslados, transferencias, valoración y clasificación de cargos, jerarquías, escalas de remuneraciones y beneficios, permisos, licencias y régimen disciplinario y los derechos, garantías y deberes de los funcionarios policiales de investigación penal en sus relaciones de empleo público.

Esta legislación, según su artículo 3, aplica a todos los funcionarios policiales de investigación que prestan servicio al Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas. Dicho artículo establece el concepto de funcionario policial de investigación, siendo toda persona natural que, en virtud del nombramiento expedido por la autoridad competente se desempeñe en el ejercicio de función pública remunerada permanente en el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, siempre que comporte el uso potencial de la fuerza física. Dicho concepto excluye a los funcionarios administrativos que presten servicios en el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, y se regirán por la Ley del Estatuto de la Función Pública. Se prohíbe expresamente la condición de funcionarios y funcionarias policiales ad honorem u honorarios.

Serán principios del sistema de administración de personal de estos funcionarios públicos la promoción y protección de la dignidad profesional; el régimen estatutario; el carácter profesional y civil de la Función Policial; la planificación de la Función Policial y; la equidad en las condiciones de empleo público (artículo 6).

El sistema organizativo de la Función de la Policía de Investigación se encuentra establecido por el artículo 14 y siguientes, en cuatro niveles: la rectoría y dirección corresponde al presidente de la República, la gestión al Director del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y la ejecución a la Oficina de Recursos Humanos y la planificación al Ministerio de Interior y Justicia, el cual establecerá los manuales descriptivos de cargos y demás normas organizativas.

En el artículo 22 y siguientes se consagra todo el sistema de carrera de los funcionarios de Policía de Investigación. Para ingresar al Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas como funcionarios y policiales de investigación, además de los requisitos contemplados en el Decreto Ley, propio del Cuerpo de Investigaciones y el Instituto Nacional de Medicina y Ciencias Forenses, se requiere aprobar un concurso de admisión que contemplará pruebas de aptitudes y habilidades, así como cumplir exitosamente un período de prueba de tres meses. Notar que, el Decreto establece tres meses de período de prueba, y no de un mes como lo consagra la nueva Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.

Para poder realizar el concurso público, se deberá realizar un año de estudios de formación básica de los funcionarios policiales en una institución académica nacional especializada en seguridad que determinará el Ministerio de Interior y Justicia.

Vale destacar que el sólo egreso de la institución académica nacional especializada en seguridad no asegura la incorporación del candidato postulante, si no aprueba el concurso. Este concurso es independiente del mecanismo de selección que se adopte para admitir a los candidatos y candidatas a la institución académica nacional especializada en seguridad.

Importante destacar que el concurso no solo evalúa condiciones objetivas sino que tiene como objetivo determinar habilidades, destrezas, competencias y condiciones físicas, mentales y morales requeridas para el desempeño de la Función de la Policía de Investigación, que compruebe el compromiso con el servicio policial y las condiciones emocionales del candidato que permitan realizar un pronóstico de factibilidad para el desarrollo de su carrera.

El Decreto Ley hace todo un importante bosquejo sobre la formación de los funcionarios durante su carrera, estableciendo a la formación continua como un principio fundamental de la Función Policial de Investigación. Igualmente se consagra el reentrenamiento como un derecho de los funcionarios, el cual deberá hacerse, al menos cada dos años.

Se deberán hacer evaluaciones continuas al desempeño policial y sus indicadores.

Para unificar el criterio organizativo, el Decreto Ley estructura la carrera policial en tres niveles jerárquicos: primero los detectives, detectives agregados y detectives jefes, con responsabilidades en la ejecución de actividades de investigación básica; segundo los inspectores, inspectores agregados e inspectores jefes, con responsabilidades de dirección media, diseño de operaciones, supervisión y evaluación a nivel táctico, y; los comisarios, comisarios jefes y comisarios generales, con responsabilidades de alta dirección, planificación y evaluación estratégica.

El Decreto Ley consagra figuras de servicio activo similares a la Ley del Estatuto de la Función Pública, tales la comisión de servicio, traslados, y reincorporación al cargo de carrera luego del ejercicio de cargos de alto nivel. Notar que no se establece la figura de la transferencia.

El retiro de los funcionarios públicos policiales de investigación también se estableció de manera casi idéntica a la Ley del Estatuto de la Función Pública. Sin embargo, en caso de condena penal definitivamente firme, el retiro procederá de pleno derecho, sin necesidad de realizar un procedimiento administrativo de destitución, a diferencia de la Ley del Estatuto de la Función Pública, que tipifica tal hecho como una causal de destitución, lo que obliga a realizar el procedimiento administrativo previo.

Los funcionarios que egresen del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas por causas distintas a la renuncia, no podrán reingresar a dicho ente. Así, un funcionario destituido no puede volver a ostentar la condición de funcionario público de policía de investigación.

El Capítulo V del Decreto Ley, conformado por el artículo 46 y siguientes, establece los derechos de los funcionarios policiales de investigación.

Señala primeramente los derechos de todos los funcionarios, tanto de carrera como de libre nombramiento y remoción (Artículos 47 a 55). Tales derechos son: la incorporación al cargo, a la remuneración, a las vacaciones, a bono vacacional, a bonificación de fin de año, a permisos y licencias, a la seguridad social integral, a salud y seguridad laborales, a prestaciones sociales y a la protección de la maternidad y paternidad.

Luego, los artículos 56 y 57 consagran los derechos exclusivos de los funcionarios de carrera, siendo estos la estabilidad, donde se determina que estos sólo podrán ser retirados del servicio por las causales contempladas y de conformidad con los procedimientos previstos en el Decreto Ley. Asimismo el artículo 57 señala el derecho a optar a ascensos dentro de la carrera.

Sobre el derecho al ascenso, vale la pena destacar que el artículo 34 consagra que para la ubicación y ascenso en la jerarquía policial de investigación, se debe cumplir con una serie de requisitos básicos:

A. Los detectives deberán haber cursado y aprobado un mínimo de un año de formación en la institución académica nacional especializada en seguridad, además de haber aprobado el concurso y culminado en forma exitosa el período de prueba;

B. Los detectives agregados deberán contar con una antigüedad de tres años como mínimo como detective y, a nivel de educación formal, con tres semestres aprobados de educación a nivel de técnico superior universitario;

C. Los detectives jefes deberán contar con una antigüedad de seis años como mínimo en la carrera policial, tres de ellos como detective agregado y, a nivel de educación formal, con el grado de técnico superior universitario;

D. Los inspectores deberán contar con una antigüedad de nueve años como mínimo en la carrera policial, tres de ellos como detective jefe y, a nivel de educación formal, con el grado de licenciatura;

E. Los inspectores e inspectoras agregados deberán contar con una antigüedad de doce años como mínimo en la carrera policial, tres de ellos como inspector y, a nivel de educación formal, con un diploma de postlicenciatura (*sic*) o cursos equivalentes de carácter breve;

F. Los inspectores jefes deberán contar con una antigüedad de quince años como mínimo en la carrera policial, tres de ellos como inspector agregado y, a nivel de educación formal, con cursos aprobados de postlicenciatura (*sic*) de duración media;

G. Los comisarios deberán contar con una antigüedad de dieciocho años como mínimo en la carrera policial, tres de ellos como inspector jefe y, a nivel de educación formal, con preferencia en estudios de cuarto nivel con duración mínima de tres semestres, además de cumplir con el curso básico de nivel estratégico, demostrando capacidad para administrar talento humano y recursos materiales y para promover la rendición de cuentas y la participación de las comunidades;

H. Los comisarios jefe deberán contar con una antigüedad de veintiún años como mínimo en la carrera policial, tres de ellos como comisario y, a nivel de educación formal, con preferencia en estudios de cuarto nivel con duración mínima de cuatro semestres y un curso medio de nivel estratégico, demostrando capacidad para procesar y utilizar información para planificar, desarrollar y supervisar planes en situaciones de desastres y, en general, definir y ejecutar los lineamientos administrativos, funcionales y operativos para la más eficiente prestación del servicio de policía. Para ascender a comisario o jefe se requerirá, además, la realización de un trabajo de investigación o la publicación de un texto que constituya una contribución a la gestión o planificación en materia del servicio de policía de investigación;

I. Los comisarios generales deberán contar con una antigüedad de veinticinco años como mínimo en la carrera policial, tres de ellos como comisario jefe y, a nivel de educación formal, con preferencia en estudios de cuarto nivel con duración mínima de cuatro semestres y un curso de gerencia y planificación a nivel estratégico con duración mínima de un semestre, demostrando capacidad para proponer, adelantar y evaluar planes estratégicos.

Ahora, el artículo 35 señala que los funcionarios que cumplan con los requisitos antes mencionados, ascenderán administrativamente en el escalafón correspondiente, sin que ello signifique derecho a ocupar un cargo específico dentro del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, lo cual dependerá de la disponibilidad efectiva en dicho ente.

Por otra parte, vale destacar que los procedimientos de ascenso de los funcionarios sujetos a procedimientos disciplinarios por motivos de destitución, quedarán suspendidos hasta que los mismos sean decididos.

El Decreto hace un interesante sistema de administración de remuneraciones y beneficios sociales, consagrando unos principios consagrados en el artículo 62, con base en el cual se deberá establecer la remuneración de cada cargo en el organigrama de la institución policial de investigación, entre ellos, el reconocimiento en el desempeño policial a través de remuneraciones y beneficios variables, derivados de la evaluación continua y permanente de los funcionarios, estableciéndose que el treinta por ciento del sueldo mensual debe ser de carácter variable, fijado sobre la base de la evaluación continua y permanente del funcionario o funcionaria policial de investigación.

Muy importante amarrar esto con la prohibición que se lee en el artículo 64 del Decreto Ley, que consagra que los funcionarios no podrán percibir por su desempeño en un cuerpo de policía: remuneraciones, provechos o ventajas, tengan o no carácter salarial o remunerativo, distintos a los establecidos expresamente en el Decreto Ley, con lo que quedan vetado el pago o percepción de cualquier gratificación, indemnización, bonificación, asignación o reconocimiento distintos a los que señale la legislación aquí analizada.

La Policía de Investigación establece un régimen disciplinario como una suerte de sistema acusatorio, con un órgano receptor de denuncias y acusador, que será la Inspectoría General, un órgano de sustanciación denominado Oficina de Respuesta a las Desviaciones Policiales y un órgano separado de estos para decidir con plena autonomía e imparcialidad, que es el Consejo Disciplinario de Policía.

El Consejo Disciplinario de Policía de Investigación estará integrado por tres personas, dos de libre nombramiento y remoción por parte del presidente de la República y una de libre nombramiento y remoción del Director del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas.

Luego, el Decreto Ley establece, como toda ley funcionarial, el régimen disciplinario. La legislación consagra varios tipos de medidas, algunos correctivos y otros disciplinarios.

Los correctivos son la asistencia voluntaria y la asistencia obligatoria, los cuales consisten, fundamentalmente, en la presentación del funcionario a unas sesiones para solventar situaciones que puedan conllevar a sanciones disciplinarias.

Por su parte, el Decreto Ley solo consagra como sanción disciplinaria la destitución, no existiendo amonestación verbal o escrita. Las causales de destitución se encuentran consagradas en el artículo 91. Vale decir que el legislador se valió de una mejor técnica legislativa que la utilizada con la Ley del Estatuto de la Función Pública, ya que hay mayor explicación y meticulosidad al momento de tipificar una actuación como causal de destitución.

El procedimiento administrativo de destitución cumple con la característica señalada: se determinó con bastante rigurosidad y mucha descripción. El funcionario investigado tiene una serie interesantes de derechos y garantías en el procedimiento, tales como la designación de un defensor de oficio, en caso que el investigado no nombre apoderado.

El plazo de instrucción del procedimiento no podrá exceder de dos meses, pudiendo ser prorrogado por un lapso similar cuando sea necesario. Sin embargo, nada se dice en el Decreto Ley sobre el caso que se cumpla ese plazo sin que haya decisión. Consideramos que debe aplicar lo dispuesto en la Ley del Estatuto de la Función Pública en cuanto a la prescripción de las causas que tengan más de ocho meses en sustanciación.

La decisión de destituir o no al funcionario, corresponde, como hemos dicho, al Consejo Disciplinario de Policía de Investigación. Contra esta decisión, es procedente el recurso contencioso administrativo, conforme a lo previsto en la Ley del Estatuto de la Función Pública. Consecuencia de esto, es que los juzgados superiores estatales en lo contencioso administrativo serán competentes para conocer de las demandas contra los actos del Consejo Disciplinario de Policía.