

Fortalecimiento de Inspecciones de Policía

René F. Gutiérrez Rocha

Serie: Aún no es tarde en materia de seguridad
Documento de experto

18

Fortalecimiento de Inspecciones de Policía



René Fernando Gutiérrez Rocha¹

Justificación y descripción del problema

Una de las situaciones a las que se han visto enfrentados los pobladores de los territorios en los que tuvo lugar el conflicto armado es la falta de presencia institucional del Estado para brindar acceso a la justicia en relación con los problemas cotidianos de convivencia. Esto permitió que los grupos armados ilegales impusieran sus propios mecanismos de justicia como método para ejercer control sobre la población y los territorios.

De acuerdo con Aguilera,² los grupos insurgentes de autodefensa y guerrilla desarrollaron instrumentos y disposiciones para regular la vida de las comunidades, promoviendo formas alternativas de resolver los conflictos, como en el caso de los tribunales populares, e impusieron prácticas seculares, nuevas representaciones políticas y sanciones frente a las tradiciones religiosas, jurídicas, familiares, etc., conformando así un verdadero contrapoder cuyos métodos podían llegar a ser demasiado desproporcionados para las conductas que pretendían controlar.

Al respecto, es importante tener en cuenta que uno de los aspectos fundamentales del Acuerdo de Paz fue valorar y exaltar que «el eje central de la paz es impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional, en especial en múltiples regiones doblegadas hoy por el abandono, por la carencia de una función pública eficaz, y por los efectos del mismo conflicto armado interno», y que justamente esa presencia del Estado fue erigida como uno de los principios para la construcción de una paz estable y duradera.

También el punto 4, con el que se busca dar solución al problema de las drogas ilícitas, tiene entre sus objetivos «fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, promoviendo el desarrollo integral y la satisfacción de los derechos de todos los ciudadanos y las ciudadanas; garantizando la seguridad, la convivencia y la observancia y protección de los derechos humanos [...] de manera que se asegure el respeto y aplicación de los principios y normas del Estado Social de Derecho».

¹ Abogado, experto en Derecho de Policía.

² Aguilera, M. (2014). Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003). Bogotá: IEPRI y Debate Penguin Random House.

OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

El acuerdo reconoce entonces que fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional y garantizar la seguridad, la convivencia y la observancia y protección de los derechos humanos son principios y pilares fundamentales para la construcción de la paz.

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) fue concebido en el contexto de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana como una estrategia para dotar de mayores y mejores herramientas jurídicas a las autoridades civiles y uniformadas de policía con el fin de combatir los comportamientos contrarios a la convivencia y prevenir la criminalidad.

Los inspectores de policía, al igual que los alcaldes municipales y el personal uniformado de la policía, son autoridades con presencia local que tienen la gran responsabilidad de promover comportamientos que favorezcan la convivencia y ejercer acciones y mecanismos de tipo preventivo, educativo y también sancionatorio, bajo estrictos parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.

Durante los cinco años de vigencia del CNSCC se ha encontrado que la mayor parte de las actuaciones adelantadas por los inspectores tienen su origen en los comparendos impuestos por el personal uniformado de la policía nacional, cuyo énfasis está en la imposición de medidas correctivas.

Según datos suministrados por la Policía Nacional a la FIP, entre agosto de 2018 y diciembre de 2021 se impusieron a nivel nacional 354.674 comparendos con señalamiento de multas. En el 53% (187.694) de los casos, dicha medida correctiva se hizo efectiva, mientras que en el restante 47% (166.980) se resolvió no imponerla. Estas cifras permiten concluir que la multa ha sido la medida correctiva más frecuente, lo que evidencia el enfoque sancionador de las autoridades policiales. El reporte entregado a la FIP, sin embargo, no contiene información acerca de la imposición de otras medidas correctivas de corte no sancionador ni del uso de otros mecanismos de protección, restauración, educación o prevención.³

De otro lado, en reuniones realizadas por la FIP con inspectores de policía de municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en el marco de la implementación del punto 1 del acuerdo final señalaron, entre otros, los siguientes puntos que dificultan el ejercicio de su gestión:

- Deben desarrollar muchas atribuciones que les fueron asignadas por el CNSCC.
- No han recibido capacitación suficiente y necesaria sobre la normatividad aplicable.
- En algunos casos no cuentan con equipos de cómputo, la conectividad a internet es insuficiente o los equipos resultan incompatibles con las aplicaciones y plataformas virtuales existentes para el registro y consulta de información, como el Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC), Qx-tránsito y RUNT.
- No disponen de la capacidad humana, logística y financiera suficiente para atender la cantidad creciente de casos que reciben por reparto.

³ De acuerdo con el principio de necesidad consagrado en el numeral 13 del artículo 8 del CNSCC, «las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto», principio en cuya aplicación ha sido reiterativa la Corte Constitucional por vía de control de constitucionalidad y tutela.

- Carecen de herramientas tecnológicas e informáticas rápidas y eficientes, con manejo de formatos electrónicos, que les permitan agilizar su labor.
- No cuentan con salas adecuadas para la realización y grabación de audiencias.
- Hace falta aumentar la mediación policial por parte de los uniformados, pues todo lo remiten a las inspecciones de policía.

En síntesis, y a efectos de tener una comprensión clara de la problemática a abordar y de las propuestas de solución, se pueden considerar dos ámbitos:

Ámbito estructural

La lectura e interpretación que se viene haciendo del sistema normativo policivo concibe la prevención a partir de la aplicación de medidas correctivas de tipo sancionador, partiendo de la premisa de que son más rápidas y eficaces. Esta concepción sancionadora conlleva los siguientes riesgos:

- Sobredimensionamiento del alcance de las herramientas de tipo coercitivo, como la orden de comparendo, la multa y el proceso verbal abreviado, y subutilización o no uso de mecanismos dispuestos como paso previo o alternativo a las medidas correctivas.
- Saturación del sistema policivo en comparación con la capacidad administrativa.
- Baja capacidad de las autoridades locales para ejecutar las multas impuestas.
- Posible vulneración de los derechos de las personas investigadas por la inobservancia de las reglas del debido proceso e irrespeto de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad.
- Consolidación de un Estado policial, sustentado en la vigilancia, la corrección y el castigo, que no guarda armonía con los postulados constitucionales y los propósitos del acuerdo final.

Ámbito administrativo

Bien sea que se trate de la imposición de medidas correctivas o del uso de otros mecanismos no sancionadores, la realidad presupuestal, administrativa y de infraestructura de los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría⁴ no permite que las inspecciones de policía cuenten con los recursos tecnológicos, administrativos y de personal suficientes y necesarios para llevar a cabo una gestión de la convivencia pronta, eficiente y eficaz.

El énfasis que se pone en el enfoque sancionador a través de los comparendos y multas sin tener en cuenta la limitada capacidad administrativa para imponer y hacer efectivas las medidas implica una imposibilidad de dar respuesta eficiente y oportuna a los problemas de convivencia que aquejan a los municipios. En consecuencia, no es posible recuperar la presencia estatal que pretende el Acuerdo de Paz en términos de legitimidad e impacto por parte de las autoridades estatales de policía y no es viable cumplir el objetivo de garantizar la seguridad, la convivencia y la observancia y protección de los derechos humanos como presupuesto obligado de la paz.

⁴ En Colombia, el 87% de los municipios son de sexta categoría, es decir que su presupuesto no supera los 15.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Propuesta de solución

En la medida en que se promueva la implementación de mecanismos de protección, educación y prevención de forma preferente y alternativa a las medidas correctivas y sancionadoras, y de manera simultánea a la solución de los problemas administrativos, se logrará una interiorización de las conductas que favorecen la convivencia y se conseguirá una mayor presencia y legitimidad de las autoridades policiales, especialmente en los municipios PDET y los de sexta categoría. Para ello, se proponen las siguientes fórmulas de solución conforme al ámbito de la problemática:

Ámbito de problemática	Propuesta de solución	Acciones concretas
Estructural	Diseñar e implementar una política pública orientada de forma específica a la aplicación de las normas de convivencia, con prioridad en el cumplimiento de la finalidad del CNSCC y en los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, conforme al artículo 8, numerales 12 y 13, de la Ley 1801 de 2016.	<ul style="list-style-type: none"> • Convocar a las autoridades nacionales responsables de la definición de políticas públicas en materia de convivencia. • Estudiar y diseñar la política atendiendo a la metodología del marco lógico para la planeación de la CEPAL y convocando como actores a las autoridades municipales de policía y representantes de organizaciones comunales relacionadas con la convivencia. • Proponer los ajustes normativos del orden legal que sean necesarios para dar alcance a la política pública definida. • Replantear el alcance y manejo de la orden de comparendo como mecanismo de control policivo. • Realizar las capacitaciones y reuniones de socialización necesarias para aterrizar la política y la normatividad en los niveles departamental y municipal.
Administrativo	Dar alcance a los fundamentos y objetivos del acuerdo final en el sentido de mejorar la presencia estatal en todos los municipios en materia de convivencia, para impactar los planes de desarrollo a partir de un enfoque diferencial según la categoría de los municipios en lo relacionado con el mejoramiento y fortalecimiento de la gestión de las inspecciones de policía, con prioridad en los municipios PDET.	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar en los planes de desarrollo del orden nacional, departamental, distrital y municipal partidas específicas a fin de fortalecer y cualificar la capacidad operativa y funcional de las inspecciones de policía, con prioridad en municipios PDET y con énfasis en la solución del problema estructural aquí planteado. • Planificar programas, planes y proyectos para dar cumplimiento y ejecutar la política de convivencia y la normatividad que resulte modificada. • Realizar ajustes a los manuales de funciones, procesos y procedimientos de las inspecciones de policía para armonizarlos con la política y la normatividad. • Adaptar la estructura locativa y dotar a las inspecciones de policía del personal, equipos, tecnología, conectividad y demás elementos

		<p>necesarios para cumplir sus atribuciones en términos de celeridad, eficiencia y eficacia.</p> <ul style="list-style-type: none">• Realizar capacitaciones para actualizar a los inspectores en los procesos, procedimientos y normas que resulten ajustados.• Garantizar estabilidad, permanencia y seguridad personal para ejercer su labor.• Hacer seguimiento y evaluación durante todo el proceso a fin de verificar el cumplimiento de las metas.
--	--	---