

El proceso de descongestión, reorganización y sistematización de las inspecciones de policía de Santafé de Bogotá: un reto capital

Gonzalo Espitia Avilez*

I. Consideraciones preliminares

Uno de los problemas más graves que afronta el país es el de la ineficacia de la Justicia, la cual se suele medir por los altos niveles de impunidad y por la lentitud en el trámite de los procesos. Pero hay una situación todavía más grave, que es la falta absoluta de mecanismos judiciales para atender la amplia problemática que afecta a las clases menos favorecidas, pues la justicia formal, aún con sus deficiencias, es inaccesible a ellas, ya que carecen de recursos económicos que les permita pagar un abogado que haga valer sus derechos y, si pudieran hacerlo, no tienen posibilidad de esperar dos o más años a que se les dicte un fallo favorable pues los derechos que reclaman son vitales para su subsistencia ya que se trata de alimentos, salarios, prestaciones sociales, o similares.

Por esa razón el país tiene que establecer un sistema judicial que atienda este inmenso vacío en nuestra organización jurídica y para

ello debe recurrir a una multiplicidad de funcionarios que tienen competencia para resolver muchos de estos conflictos de manera inmediata, y utilizando en gran medida mecanismos civilistas de solución, como la conciliación. Los Inspectores de policía pueden resolver asuntos civiles y delitos menores; los de trabajo, las reclamaciones por asuntos laborales; los de tránsito, de responsabilidad civil extracontractual en accidentes de automotores; los defensores de familia y Comisarios, los asuntos que atañen a la familia. Casi se podría asegurar, sin temor a equivocaciones, que el país cuenta en la actualidad con un número no inferior a unos 30.000 funcionarios y empleados ya nombrados, ubicados en todos los sitios del territorio patrio, que tienen un despacho y su dotación, así sea precaria, que podrían cumplir una función trascendental en la solución de todos los conflictos que se presentan entre las personas más desfavorecidas de la comunidad.

Sin embargo, estos funcionarios, sobre todo los que son nombrados por autoridades loca-

* Jefe del área de Desarrollo Regional del Instituto SER de Investigación.

les, son cuotas burocráticas, razón por la cual en buena parte de los casos sus calidades dejan mucho que desear. Por eso estas instituciones no solo no han cumplido el papel trascendental que les corresponde en la sociedad sino que, con frecuencia, son objeto de críticas severas y de la censura ciudadana.

Se hace necesario entonces acometer una labor de reestructuración y despolitización de estas instituciones, similar a la que se inició en la rama judicial en la reforma constitucional de 1945, la que en su momento se encontraba en las mismas condiciones que tienen actualmente estos funcionarios. Dentro de esta filosofía, el Concejo del Distrito Capital de Santafé de Bogotá dictó el Acuerdo 29 de 1993, por medio del cual dispuso la creación de "Centros de Conciliación" en las alcaldías locales de la ciudad, y la reestructuración y descongestión de las 120 inspecciones de policía, dedicando para el efecto y para la permanente capacitación de los funcionarios y dotación de las inspecciones, el 10% anual del presupuesto del Fondo de Vigilancia y Seguridad, lo que representa una suma considerable para desarrollar estas actividades. La administración anterior no le dió ningún desarrollo a los Centros de Conciliación, pero sí al proceso de reestructuración de las Inspecciones de Policía celebrando para el efecto un contrato con el Instituto SER de Investigación, de cuyos resultados se informa en este artículo.

El trabajo se abordó en tres etapas que se explicarán sucintamente, a saber: un diagnóstico de la situación encontrada, el proceso de descongestión, y el diseño y puesta en marcha de la nueva organización y funciona-

miento de las inspecciones de policía mediante la creación de las Secretarías Generales.

Estas etapas están siendo acompañadas con un programa de capacitación en el lugar del trabajo.

II. La situación encontrada en las inspecciones de policía de Santafé de Bogotá

Las Inspecciones de Policía son instituciones creadas por los Concejos Distritales o Municipales, cuya función es la de conocer de las contravenciones por la violación a los reglamentos expedidos para garantizar la seguridad y la tranquilidad públicas, la higiene, el ornato y el equilibrio ecológico. Conocen además de una serie de procesos civiles (lanzamientos por ocupación de hecho, perturbaciones a la propiedad, protección hotelera, entre otros, y de muchas conductas penales, como las contravenciones contra la propiedad en cuantía no superior a 10 salarios mínimos mensuales y lesiones personales con una incapacidad no superior a 30 días.

El Distrito Capital de Santafé de Bogotá tiene una estructura administrativa que difiere radicalmente de la del resto del país, dadas sus características económicas, demográficas y políticas.

Esta dirigido por el Alcalde Mayor encargado de imprimirle las directrices de acción a una serie de entes administrativos de diverso rango de autonomía, como son Institutos, Fondos, Departamentos Administrativos y Secretarías del Despacho.

El Alcalde Mayor es el encargado de desempeñar la función de policía en el territorio distrital, que se encuentra dividido en 20 zonas o Localidades. Cada una de ellas está dirigida por un alcalde local. Las inspecciones de policía están ubicadas en las alcaldías locales pero son coordinadas y dependen de la Secretaría de Gobierno del Distrito.

Al iniciar el presente estudio, las Inspecciones de Policía de Santafé de Bogotá presentaban las siguientes características:

A. A nivel funcional

Las Inspecciones de Policía conocían en forma indiscriminada de querellas contravencionales y asuntos policivos civiles; respecto a estos últimos, todas las inspecciones llevaban diligencias de despachos comisorios provenientes de los juzgados. Se encontró que este tipo de organización no es funcional para las tareas que deben cumplir las inspecciones generando congestión al interior del sistema de justicia policiva.

B. A nivel de organización administrativa, se puede observar lo siguiente:

Ausencia de mecanismos adecuados de control, de supervisión y reporte de resultados, ocasionando dispersión en las actividades de las inspecciones.

Existencia de un clima de alta inestabilidad en los funcionarios, motivado por el sistema de nombramiento y por las políticas de remuneración y promoción del personal.

Ausencia de mecanismos efectivos para la selección de personal a todos los niveles de las Inspecciones de Policía, razón por la cual se encuentran personas desempeñando cargos para los cuales no están preparadas ni tienen la experiencia necesaria para ejercer a cabalidad sus funciones.

Falta de los elementos mínimos de trabajo para el desempeño y desarrollo de las actividades administrativas de las Inspecciones.

Falta de planificación por parte de los inspectores de policía, de las tareas a corto, mediano y largo plazo.

C. En el trámite procesal

Desde el punto de vista de la actividad del proceso policivo, se ha podido establecer que las causas que han originado la congestión en la justicia policiva, son las siguientes:

- Deficiencia en el sistema de información sobre el denunciante, y el denunciado, y en el manejo de los libros del despacho.

- Fallas en el desarrollo del proceso policivo, que se observan en el desinterés de algunos de los denunciantes por colaborar en el desarrollo de la investigación mediante su participación en diligencias importantes, como la ratificación y la ampliación de la denuncia.

- El volumen de despachos comisorios que llegan a las inspecciones de policía provenientes de los juzgados y que demandan casi la totalidad del tiempo de los inspectores en el cumplimiento de las mismas.

- La acumulación de expedientes, especialmente en la etapa de investigación.

- La falta de técnica jurídica tanto en la aplicación de los preceptos normativos, como en las decisiones jurídicas proferidas por los Inspectores de Policía.

- Desconocimiento por parte de los inspectores de policía de las técnicas de conciliación.

III. El proceso de descongestión de las inspecciones

Para poder racionalizar el trabajo de las Inspecciones de Policía era menester primero descongestionarlas, pues se calculó que había por lo menos unos 200.000 procesos que estaban incursos en alguna causal de improseguibilidad de la acción, por lo que debían ser resueltos para facilitar la reorganización de los asuntos en trámite. Era necesario, además, organizar el manejo de los despachos comisorios, y dar desarrollo a mecanismos preprocesales de solución de los conflictos para evitar el exagerado número de casos para trámite. Por esa razón y para lograr la descongestión se siguieron tres estrategias así: restricción de la competencia para el trámite de los despachos comisorios, análisis de los procesos que estaban incursos en causales de improseguibilidad de la acción y la operacionalización del mecanismo de la conciliación.

A. Limitación de la competencia para el trámite de los despachos comisorios

La primera medida que se adoptó fue que los despachos comisorios que envían los juzgados civiles ordenando la práctica de diligen-

cias a los Inspectores de Policía, se adelantarán única y exclusivamente por las inspecciones «A» de cada localidad. Esta decisión obedeció a razones de suma importancia, entre ellas, evitar el olvido y aniquilamiento de la función policivo-preventiva. Prácticamente el ciento por ciento del tiempo de los inspectores se dedicaba a realizar comisiones, dejando a un lado las actividades propias de justicia policiva. Este hecho se convirtió en un factor de mucho peso en la congestión de los despachos, que como veremos más adelante, pasa de doscientos mil expedientes represados, suma que es elevada, y significa una falta de respuesta y de justicia a los problemas cotidianos y querellables de la comunidad que no encuentra otra salida, en el peor de los casos, que hacer justicia por su cuenta agravando más el problema y elevando el nivel de violencia en el Distrito Capital.

La facultad contemplada en el Código de Procedimiento Civil, para comisionar la práctica de diligencias tales como embargos y secuestros, restituciones y demás, se ha venido realizando como paso procesal obligatorio y no alternativo, tal como lo concibió el legislador al incluirla en dicha normatividad

Pero además de ser un factor de congestión de las Inspecciones de Policía, se ha convertido en un factor de dilación de los trámites judiciales, pues son muy pocas las comisiones que realmente se diligencian oportunamente por la falta de facultades por parte del Inspector para tomar medidas que superen los obstáculos en el momento de la realización. En efecto, el Instituto SER de Investigación ha podido constatar en un estudio hecho sobre la totalidad de los despachos

comisorios tramitados en la Alcaldía Local de Teusaquillo, que solo un 25.6% se diligencian, y que la causa mayor de devolución de los exhortos es el incumplimiento por parte del abogado, como se puede ver en el cuadro 1.

Cuadro 1
DESPACHOS COMISORIOS TRAMITADOS
EN LA ALCALDIA LOCAL DE
TEUSAQUILLO AÑO DE 1994

	(%)
Porcentaje de exhortos diligenciados:	25.6
Porcentaje de exhortos devueltos sin diligenciar:	74.4
Causas de la devolución:	
No concurrió el abogado a la diligencia	49.8
Por solicitud del abogado	6.9
Falta de jurisdicción	2.8
No corresponde la dirección	1.2
No concurrió el perito	0.1
Se suspende mientras se entrega el inmueble	0.1
Se devuelve sin registrar causa	11.8
Se suspende sin registrar causa	1.7

Es necesario que el Consejo Superior de la Judicatura se ocupe de este gravísimo problema, que no solo constituye una causa de dilación de los procesos judiciales, sino que está afectando el cumplimiento por parte de las inspecciones de policía de las funciones que le son propias.

La restricción de la competencia para el trámite de los despachos comisorios en las

inspecciones "A", suscitó malestar en el gremio de los abogados litigantes hasta tal punto de verse la medida "entutelada" en dos ocasiones, una fallada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá¹, en el cual confirma el fallo del Juzgado 60 Penal del Circuito, que no tuteló los derechos invocados por un ciudadano, pues no se consideró vulnerado el derecho a obtener una pronta justicia; y otra, fallada por un juez en primera instancia a favor del peticionario, de la cual se espera de nuevo el pronunciamiento del Tribunal².

Como dicha determinación ha causado polémica, el Instituto SER, con miras a acumular más argumentos a la viabilidad de la misma, hizo un estudio comparativo de la eficiencia del trámite de los exhortos antes de la medida y después de ella, tomando para el efecto una muestra (cinco Inspecciones de Policía) y midiendo el porcentaje de exhortos diligenciados durante el primer semestre de 1994, cuando se repartían entre todas las inspecciones, y el segundo semestre de ese mismo año, período en el cual sólo se tramitaban en las Inspecciones A. Se obtuvieron los siguientes resultados:

Porcentaje de exhortos diligenciados.

Primer semestre de 1994:	33.7
Segundo semestre de 1994:	35.9

Tiempo promedio en el trámite de los exhortos diligenciados.

Primer semestre de 1994:	67.05 días
Segundo semestre de 1.994:	42.18 días

¹ Referencia acción de tutela 8115-A. Enero 13 de 1995.

² Referencia acción de tutela, Juzgado 25 Civil del Circuito. Enero 26 de 1995.

Sin embargo, a pesar de que al asignar el trámite de los despachos comisorios a una sola Inspección se mejora el rendimiento de ésta, no por ello se logra un mejor rendimiento global, pues fue necesario reducir el número de Inspecciones dedicadas a este trámite de 114 a solo 18, para poder cumplir las funciones policivas que les son inherentes.

B. Descongestión

La actividad de descongestión está orientada a brindar un apoyo jurídico a las Inspecciones de Policía, con el objeto de colocarlas al día en sus actividades de impartir justicia policiva a la comunidad.

La meta inicial se construyó a partir del indicador de congestión, es decir, de la existencia de más de 200.000 expedientes - esta cifra se tomó como base ante la deficiencia del sistema de información - los cuales no habían sido solucionados y por consiguiente no tenían su situación jurídica resuelta. De tal manera que se emprendió la tarea de revisar los procesos existentes en las diecinueve (19) localidades objeto del estudio, - la localidad de Sumapaz no fue incluida -.

El resultado de dicho trabajo aparece en el cuadro No. 2. Como se puede observar en este cuadro, la actividad de descongestión ha tenido un resultado positivo: se obtuvo la defi-

Cuadro 2
ACTIVIDAD DE DESCONGESTION. COBERTURA
(18 de julio - 28 de febrero) 1994-1995

Tiempo	No. de Formatos Aplicados											No. Total de formularios aplicados
	Mes	No. días	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Julio	15	2.321	231	376	1.403	4.067	1.543	112	-	-	-	10.053
Agosto	31	7.924	260	1.300	7.831	13.611	2.959	276	92	114	380	34.747
Septiembre	30	7.420	356	1.856	8.117	21.088	2.320	400	794	392	1.128	43.871
Octubre	31	5.117	417	2.206	5.976	23.090	1.167	516	538	653	729	40.409
Noviembre	30	1.658	447	1.736	8.587	18.400	1.779	441	790	613	1.084	35.535
Diciembre	31	1.945	62	312	4.101	11.870	862	004	36	38	692	19.922
Enero	31	857	14	247	6.330	13.403	623	004	32	74	32	21.616
Febrero	28	2.569	47	472	7.070	16.011	1.470	004	22	30	.234	27.929
Total	107	29.811	1.834	8.505	49.415	121.540	12.723	1.757	2.304	1.914	4.279	234.082

Nota: 1 Inhibitorio de devolución. 2 Inhibitorio caducidad. 3 Inhibitorio no contravención. 4 Inhibitorio prescripción. 5 Cesación prescripción. 6 Cesación devolución. 7 Cesación caducidad. 8 Inhibitorio aceptación. 9 Cesación aceptación. 10 Querellante ilegítimo.

nición jurídica de 234.082 expedientes que se encontraban sin una solución definitiva dentro del sistema de la Justicia Políciva.

Es de anotar que el setenta y dos por ciento (72%) - 170.955 -, fueron evacuados por la vía jurídica de la prescripción, lo que significa que en cada uno de estos procesos transcurrieron más de dos años desde la ocurrencia de los hechos, sin que la autoridad de policía tomara una decisión de fondo.

Así mismo cerca del dieciocho por ciento (18%) - 42.534 -, fueron devueltos y archivados, por la no concurrencia de los querellantes a colaborar con el proceso investigativo.

El diez por ciento (10%) restante de los expedientes se definió jurídicamente en casos tales como la caducidad, el querellante ilegítimo y los desistimientos con aceptación.

Si bien es cierto que la actividad de descongestión podría catalogarse como exitosa, pues el número de expedientes evacuados así lo demuestra, también es necesario decir que esta es una situación que en lo posible debe evitarse - el proyecto está orientado a que esta situación no se repita - pues realmente en el fondo, lo que se está mostrando es la incapacidad para administrar justicia, asentando en la mayoría de los casos la impunidad y todas las secuelas que esta conlleva, entre ellas el aumento en los índices de violencia en el Distrito Capital.

C. Conciliación

Como un mecanismo complementario del proceso de descongestión, y dada la circuns-

tancia de que aún no se han creado los Centros previstos para este propósito, se creó una etapa preprocesal para intentar una solución conciliada de las querellas que se fueran presentando.

Una de las más importantes innovaciones de la Justicia Políciva es la introducción de la Conciliación, como mecanismo de solución de conflictos. Los funcionarios de Policía deben preocuparse fundamentalmente de buscar el arreglo pacífico de los problemas que se susciten entre los ciudadanos, tratando de lograr un arreglo conciliado entre ellos, que conduzca al desistimiento de la acción contravencional una vez se haya logrado la satisfacción de los intereses de la parte ofendida, mediante arreglos que sean compatibles con las posibilidades económica de los contraventores.

Nuestra legislación había venido aceptando la conciliación judicial como mecanismo de terminación del proceso una vez iniciado éste, pero salvo en el caso de conciliación en materia laboral, no había aceptado la conciliación extrajudicial como mecanismo de solución de conflictos.

Dentro de este contexto, interesa evaluar la operancia de la institución de la conciliación como mecanismo civilista de solución de conflictos en la Justicia Políciva, y sus resultados dentro del proceso de descongestión.

La fase de conciliación se inició el 8 de agosto, en las diecinueve (19) localidades, como mecanismo de descongestión, y como una de las alternativas para poner fin a los procesos.

A pesar de la importancia de la actividad de la conciliación en la Justicia Policiva, esta labor aún no se ha cubierto en su totalidad, por las siguientes razones:

- Falta de un espacio físico adecuado para realizar la conciliación.

- Falta de conocimiento por parte de los inspectores de policía de las técnicas necesarias para llevar a cabo la conciliación. Esta situación impide la realización de conciliaciones en forma periódica.

- Exceso de volumen de trabajo por parte de los inspectores que retarda la programación de conciliaciones.

- Desconocimiento por parte de la comunidad de este mecanismo de arreglo amigable.

Sin embargo, la conciliación pre-procesal comienza lentamente a ganar terreno dentro de este proceso de descongestión, si se tiene

en cuenta que del total de querellas radicadas en las Inspecciones de las Alcaldías Locales de Usaqué, Teusaquillo, Puente Aranda, Barrios Unidos y Kennedy, en donde se está adelantando el proceso de reestructuración de estas dependencias, aproximadamente el once por ciento (11%), - 373 - fueron conciliadas, cifra importante si se tiene en cuenta la fecha de iniciación del proyecto (Cuadro 3).

IV. La reestructuración de las inspecciones de policía

El proceso de reestructuración de las Inspecciones de Policía se hizo en dos procesos complementarios: el primero, la creación de las Secretarías Generales, y el segundo, la computarización de éstas Secretarías.

A. Creación de las Secretarías Generales

Todas las Inspecciones de cada Alcaldía Local se integran alrededor de una Secretaría General, de tal manera que todo el trámite se

Cuadro 3
COBERTURA DE LA ACTIVIDAD DE CONCILIACION EN LA ETAPA PRE-PROCESAL
(18 de julio - 28 de diciembre 1994)

Localidades	Fecha de Iniciación	No. Conciliaciones realizadas		Total	Total Radicados
		Contravencionales	Civiles Policivas		
1. Usaqué	18 de Julio	77	29	116	1177
2. Teusaquillo	3 de Octubre	30	11	41	115
3. Pte. Aranda	3 de Octubre	25	1	26	568
4. B. Unidos	18 de Octubre	82	8	89	931
5. Kennedy	25 de Octubre	95	6	101	560
Total				373	3351

adelanta en estas dependencias, remitiendo el expediente al Inspector que le haya correspondido por reparto, para que él dicte las providencias de fondo. Con esto se pretende hacer un mejor uso de los recursos humanos, unificar los trámites y facilitar la computarización del mismo.

La Secretaría General está concebida como una unidad de apoyo y de servicio en la administración de la justicia policiva, y en especial para el ciudadano, que busca la protección de sus derechos en aspectos penales y civiles policivos.

La Secretaría General pretende dinamizar, centralizar y aprovechar al máximo el recurso humano con el que cuentan las inspecciones de las distintas localidades, facilitando una mayor gestión de los funcionarios en la labor de administrar justicia.

Las Secretarías Generales situadas en cada una de las localidades del Distrito Capital, tramitan los asuntos de competencia de las inspecciones de policía que a su vez se especializan en el conocimiento de la querella según sea contravencional especial (penal) o de carácter civil y policivo.

La Secretaría General es la encargada de atender en primer momento al quejoso, realizando la recepción de la denuncia y la inmediata citación a la audiencia de conciliación, la cual se efectúa en la Secretaría General. Así mismo, selecciona los asuntos que llegan a esta según su competencia actuando como filtro de las inspecciones.

En caso de que no se concilie, se hace el reparto correspondiente y es el inspector

quien profiere el auto cabeza de proceso, en el cual se incluyen las diferentes actividades investigativas a realizar, tales como, entrega de vehículos, la elaboración de oficios ordenando experticios, las comunicaciones a otras autoridades, y todas las demás que legalmente es posible tendientes al esclarecimiento de los hechos. Estas diligencias se realizan por conducto de la Secretaría General bajo la dirección y supervisión del jefe de Secretaría, funcionario que ostenta las mismas calidades de un inspector de policía.

Finalmente, al término de la etapa de investigación, el expediente regresa al inspector de conocimiento para que este profiera la providencia de fondo a que haya lugar.

Esta nueva organización ha dado agilidad y eficacia en el cumplimiento de la función policiva en las localidades. Basta mirar el caso de la Alcaldía Local de Usaqué, en donde ya están reestructuradas las Inspecciones: de un promedio de 1052 expedientes radicados en la Secretaría General en un período de seis meses, se repartieron a las inspecciones para iniciar la investigación correspondiente tan sólo 203 expedientes; los restantes 849 expedientes fueron decididos en la Secretaría teniendo en cuenta fenómenos jurídicos como la prescripción, la caducidad, la falta de legitimidad del querellante y la no ratificación de la querella, entre otros.

El mecanismo de conciliación por su parte representa un factor preponderante en la eficacia de la Secretaría General.

De esa manera cerca del ochenta y seis por ciento - 86 % - de los usuarios obtuvieron de

la administración respuesta rápida y eficaz, permitiendo a su vez la total dedicación de los inspectores al estudio y fallo de los asuntos de su competencia, circunstancia que permite mejorar la calidad de las providencias.

B. Diseño del sistema de información para las secretarías generales de las inspecciones de policía -Agiliza -

Dentro del programa de descongestión y reestructuración de las inspecciones de policía se diseñó un sistema computarizado de información y almacenamiento de datos llamado -Agiliza . El diseño del programa se hizo con base en la observación directa de los trámites administrativos que realizan las inspecciones de policía de cada localidad.

El Sistema de información permite la agilización de los procedimientos y la recu-

peración de la información contenida en los expedientes.

El sistema está programado para dar reportes periódicos sobre la situación de los procesos, así como permitir la consulta vía fax modem de los organismos de control y de la Secretaría de Gobierno.

El contar con un sistema de información actualizado permite a las autoridades del Distrito Capital tomar las medidas de control necesarias, y al mismo tiempo evaluar la eficiencia de los inspectores de policía en la administración de la justicia policiva local.

Como el sistema genera estadísticas sobre tipos de contravenciones conocidas en cada Alcaldía Local, permite también diseñar políticas preventivas con relación a los distintos tipos de conductas contravencionales que se presentan en cada una de ellas.