

Por falta de acuerdo político corremos el riesgo de no depurar la Policía

15 de marzo de 2017

Jaime de Althaus

Para Lampadia

El Congreso se convierte en ocasiones es un caso de laboratorio de la teoría de “La Lógica de la acción Colectiva” de Mancur Olson: legisla a favor de grupos organizados con capacidad de presión buscando sus votos, en perjuicio de grupos amplios de la sociedad no organizados o de la sociedad entera, cuyo interés está más diluido y que, por lo tanto, no ejercen presión directa ni se enteran de que el beneficio a un grupo se da en perjuicio del beneficio de todos. El Ejecutivo, por su parte, es incapaz de buscar acuerdos políticos con Fuerza Popular para sacar adelante y defender reformas que precisamente afectan a grupos organizados y que por eso requieren de un acuerdo político (que permita anular el efecto Olson).



Fuente: lahoradelamalaga

Porque esto es lo que parece haber pasado con la reciente decisión de la Comisión de Constitución de derogar el artículo del decreto legislativo 1242 que modificaba el artículo 87 del decreto legislativo 1149 (ley de carrera policial) estableciendo que la renovación de cuadros de manera excepcional se produce no solo con la designación de un nuevo Director General (pasando al retiro a los generales de mayor antigüedad), sino en cualquier momento y una vez al año respecto de cada grado, “en consideración a las necesidades de la Institución y en base a criterios de oportunidad y utilidad pública”.

El antecedente fue el pase al retiro de 790 oficiales, cuya finalidad principal fue reestructurar la pirámide policial pero que también sirvió para dar de baja a algunos oficiales considerados no idóneos –por diversas razones, incluyendo éticas– para la función policial. Esa medida probablemente generó preocupación en los que quedaron. Pero para nadie es un secreto que la Policía Nacional sufre un problema de corrupción interna que va desde un conjunto de prácticas corruptas institucionalizadas en la operación rutinaria^[1], hasta grupos de oficiales y subalternos vinculados a mafias y organizaciones criminales dedicadas a la extorsión, usurpación de terrenos, narcotráfico, etc.

Entonces no cabe duda que si queremos abatir esas organizaciones y reducir los índices delincuenciales en el país, tenemos que comenzar con depurar la Policía de sus elementos perniciosos. Para ese fin el gobierno dio un conjunto de decretos legislativos con instrumentos diversos orientados a identificar al personal que comete delitos o aquel propenso a faltas disciplinarias que, sumados a las evaluaciones de desempeño, arrojará regularmente un listado de personas no idóneas para desempeñar la función policial –sea por razones éticas o profesionales– que deberían ser retiradas de la Institución. Para ese fin precisamente el decreto legislativo 1242 regula la mencionada “renovación de cuadros de manera excepcional”, que ahora ha sido derogada, asestando un golpe al objetivo fundamental de conseguir una Policía mucho más honesta y profesional si es que no se reemplaza esa norma por una que brinde una salida similar.

Aquí funciona el principio de Olson: los policías estarán agradecidos a los congresistas –al final la votación derogatoria fue unánime y entre aplausos, y todos los grupos políticos se sumaron para que nadie monopolizara el rédito clientelista correspondiente–, pero los ciudadanos pierden la posibilidad de alcanzar mayores niveles de seguridad.

Pero eso se debe también a que el Ejecutivo jamás planteó un acuerdo sobre este punto. El argumento del grupo revisor de los decretos legislativos, presidido por Ursula Letona, fue de tipo constitucional: el fin del vínculo laboral tiene que fundamentarse. Tiene que haber debido proceso. Se apeló a una sentencia del Tribunal Constitucional (STC, Exp. N° 0090-2004-AA/TC, asunto Callegari Herazo, fj. 8) que establece que “...en la actividad estatal del Estado de Derecho se admiten los denominados actos no reglados o discrecionales, que consisten en decisiones en las que la ley otorga a las autoridades o funcionarios del Estado, amplios márgenes de valoración decisoria...”. Pero, “...para que la discrecionalidad no se convierta en

arbitrariedad, se deben verificar determinados requisitos...”, y el grupo se refiere a dos de ellos, que no fueron considerados en la ley: se debe tratar necesariamente de una decisión motivada, y dicha motivación debe estar basada en criterios de razonabilidad y proporcionalidad de la decisión.

El informe de la Comisión arguye que tal motivación no debe estar referida solo a las razones de necesidad institucional, sino que debe haber una para cada individuo.

Lo primero que debe anotarse es que dicha motivación individual y no solo institucional no se exige para el caso de la renovación de cuadros ordinaria o regular que se realiza una vez al año, normada por el artículo 86 de la ley[2], y que siempre ha existido y existirá. La pregunta es ¿por qué la renovación de cuadros excepcional se le exige algo que no se le pide a la regular? ¿Por qué la primera es inconstitucional y la segunda no? Son idénticas en los procedimientos. Lo mismo podemos decir para el otro caso de renovación excepcional, regulado ya desde el 2012 en el decreto legislativo 1149, que ocurre cuando al nombrarse a nuevo Director General pasan al retiro automáticamente los de mayor antigüedad. Eso sí es definitivamente arbitrario.

La renovación de cuadros por proceso regular se aplica en base a criterios técnicos como los requerimientos de efectivos de la Policía Nacional del Perú, al número de vacantes asignadas para el proceso de ascenso, al número de efectivos fijados anualmente por el Poder Ejecutivo que aseguren la estructura piramidal de la organización, la evaluación de la carrera y su prospectiva de desarrollo, y no constituye sanción administrativa.

Por lo demás, la renovación extraordinaria como herramienta de renovación amplia y discrecional ya existía: fue creada en el art. 87 del DL 1230 del 2015 para aplicarse “...cuando así lo amerite el Comando de la institución policial”. Según el viceministro Ricardo Valdez, “lo que propusimos en el nuevo artículo 87 del DL 1242 era más bien circunscribir esta herramienta de renovación a una vez por año en cada grado, pero el Congreso ha entendido otra cosa...”.

Pero lo absurdo de esta situación es que la decisión de renovación excepcional en realidad sí podría venir motivada caso por caso, pues el propio decreto legislativo 1242 establece que “La Inspectoría General, la Dirección Ejecutiva de Personal y la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú, coordinadamente revisan y evalúan en forma anual las referencias disciplinarias del personal, con el fin de determinar su idoneidad para desempeñarse en los diferentes cargos, informado de manera sustentada al alto mando sobre su resultado y efectuando propuestas que permitan una adecuada asignación del personal. Una copia de este informe deberá ser remitida a la Inspectoría General del Ministerio del Interior, que ahora es la Oficina General de Integridad Institucional.

Parece claro que la lista de quienes pasarían al retiro en virtud de la renovación excepcional saldría de dicho informe. Si esto es así, pudo señalárselo explícitamente en el decreto legislativo. En lugar de eso, el Ministerio optó en el Decreto por el atajo más directo: la renovación de cuadros obedeciendo a razones institucionales, no relativas a cada caso. Es que también es cierto que ya el decreto 1149 del 2012 establecía, por ejemplo, que la propia renovación de cuadros regular “no constituye sanción administrativa”. Esto precisamente para que las resoluciones de pase al retiro no tengan que ser fundamentadas en el sentido de acopiar pruebas de la comisión de delitos o faltas. Pero puede haber muchos casos en los que no se disponga de pruebas, aunque sí de diversos elementos que configuran la falta de idoneidad del policía para el desempeño de su función, y que se podrían extraer del informe mencionado. Se trata, entonces, de que pueda existir un cierto grado de discrecionalidad, y si realmente se necesita que haya algún grado de motivación caso por caso, habría que precisar qué es lo que debe contener dicha motivación.

Pero nada de esto se está planteando. Los congresistas festejaron la derogatoria del artículo en cuestión como si fuera un triunfo, cuando hay que buscar una salida. Tampoco el Ministerio hizo ningún esfuerzo por buscar una conversación, un acuerdo, y no solo para encontrar la fórmula, sino para sostenerla, porque la necesaria depuración de la Policía es un proceso difícil y duro –aunque indispensable– que generará obviamente resistencia. La propia decisión de la Comisión de Constitución ha sido expresión de esa resistencia. Por falta de conversación, de un acuerdo político, que el Ejecutivo nunca buscó.

En Colombia, por ejemplo, hubo un acuerdo nacional para aprobar una ley que le diera al gobierno una discrecionalidad muy grande para depurar la policía sin fundamentos mayores. Una ley que contenía una discrecionalidad mucho mayor –según nos explicó Walter Albán, ex ministro del Interior– que la que tendría que plantearse para el Perú si nos atenemos a los parámetros fijados por el TC. La norma fue objetada ante el Tribunal Constitucional colombiano, pero éste la legitimó. Como consecuencia, se pudo retirar alrededor del 12% de los policías entre los años 1995 y 2000. El resultado fue que la Policía de ese país recuperó la confianza perdida de la población. Su aprobación ciudadana pasó de un 21% al 72% en diez años.

Eso es lo que tenemos que lograr en nuestro país. Lo increíble es que en el último tramo del gobierno anterior se elaboró un proyecto de ley en ese sentido, que fue supuestamente entregado a la nueva administración para que ésta lo presentara al nuevo Congreso. Pero al parecer al Ministro Basombrío y su equipo se les traspapeló tal documento o no lo leyeron, porque –cuando menos el Ministro, a quien le pregunté– no sabía de su existencia.

El proyecto de ley en cuestión[3] establecía precisamente “la falta de idoneidad para el cumplimiento del servicio policial como causal de pase a la situación de retiro del personal policial”, y señalaba como condiciones para establecer la falta de idoneidad algunas tales como haber incurrido en conductas contrarias a normas de orden público, sobre todo aquellas relacionadas con la organización y el cumplimiento de las funciones de la Policía Nacional, haber mostrado ineficiencia reiterada o grave en el desempeño de las funciones policiales, haber incurrido en conductas contrarias a los principios y valores que rigen la institución policial, haber incurrido en conductas notorias que afecten directamente la legitimidad y confianza en la Policía, no haber cumplido con las exigencias y requisitos inherentes al grado que ostenta, haber incurrido en delitos o faltas, y haber sido sancionado disciplinariamente de manera reiterada.

Sería bueno rescatar este proyecto de ley y conversar con el Congreso para sacarlo adelante. Romper la aversión al diálogo constructivo, a la búsqueda de acuerdos políticos que permitan romper el círculo vicioso del síndrome de Olson. [Lampadia](#)

[1] Ver “La Gran Reforma (de la seguridad y la justicia)”, de Jaime de Althaus, Planeta

[2] “Artículo 86.- Renovación de cuadros por proceso regular

La renovación de cuadros por proceso regular se aplica en base a criterios técnicos como los requerimientos de efectivos de la Policía Nacional del Perú, al número de vacantes asignadas para el proceso de ascenso, al número de efectivos fijados anualmente por el Poder Ejecutivo que aseguren la estructura piramidal de la organización, la evaluación de la carrera y su prospectiva de desarrollo, y no constituye sanción administrativa.

[3] Ver “La Gran Reforma (de la seguridad y la justicia)”, de Jaime de Althaus, pp. 35-39