



Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente

Informe Defensorial N° 142

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima 1 - Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
E-mail: defensora@defensoria.gob.pe
Internet: [http:// www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, abril del 2009
400 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2009-06040

El presente Informe ha sido elaborado por la Adjuntía en Asuntos
Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

La presente publicación se realizó con el auspicio de una canasta
de fondos financiada por la Agencia Canadiense de Desarrollo
Internacional (ACDI), la Agencia Sueca para el Desarrollo
Internacional (ASDI), la Cooperación Suiza para el Desarrollo
(COSUDE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional
para el Desarrollo (AECI).

INDICE

PRESENTACIÓN	17
INTRODUCCIÓN	23
CAPÍTULO PRIMERO: LA POLICÍA NACIONAL Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN POLICIAL EN EL PERÚ	49
I.1. La naturaleza e historia de la Policía Nacional	49
I.1.1. La naturaleza de las instituciones policiales	49
I.1.2. Evolución histórica de la Policía Nacional	53
I.2. El Marco normativo y las funciones básicas de la Policía Nacional	57
I.2.1. Marco Normativo	57
I.2.2. Funciones básicas	59
I.3. El Presupuesto público para el desarrollo de la función policial	66
I.3.1. Algunas precisiones sobre la estructura de la administración financiera de los recursos públicos del Sector Interior	67
I.3.2. La evolución del gasto público en el Sector Interior en los últimos años	71
I.3.3. La estructura del presupuesto del Sector Interior por genéricas de gasto	83
I.3.4. La estructura del presupuesto del Sector Interior por Funciones	94

I.4. Áreas esenciales para el fortalecimiento de la Policía Nacional	96
--	----

CAPÍTULO SEGUNDO: LA COMISARIA COMO UNIDAD BASICA DE LA POLICIA NACIONAL Y FACTOR IMPORTANTE EN LA OPTIMIZACIÓN DE LA FUNCIÓN POLICIAL	99
---	----

II.1. Marco normativo e importancia de la Comisaría.	99
--	----

II.1.1. La comisaría como unidad básica de la Policía Nacional	99
--	----

a) La ubicación de la comisaría en la estructura orgánica de la Policía Nacional	99
--	----

b) La estructura interna de las Comisarías y los servicios que brinda	103
---	-----

II.1.2. Derechos del personal policial y del ciudadano que acude a las comisarías	110
---	-----

II.1.2.1. Derechos del personal policial que presta servicios en las comisarías	111
---	-----

A) El derecho a una remuneración equitativa y digna	112
---	-----

B) El derecho a la seguridad e higiene en el trabajo	115
--	-----

C) El derecho al descanso y el disfrute del tiempo libre	116
--	-----

D) El derecho al asesoramiento y defensa legal	120
--	-----

II.1.2.2. Derechos de las personas que acuden a la comisaría	122
A) El derecho a un trato digno y adecuado	123
B) El derecho de accesibilidad de las personas con discapacidad	131
II.1.2.3. Condiciones mínimas en la infraestructura de las comisarías con relación a las personas detenidas	138
II.2. Supervisión Nacional de Comisarías	144
II.2.1 Metodología empleada en la supervisión nacional de comisarías	145
II.2.2. Resultados de la supervisión	158

CAPÍTULO TERCERO: LA CARRERA PROFESIONAL DEL PERSONAL POLICIAL COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN POLICIAL 209

III.1. Planteamiento del tema	209
III.2. Marco normativo de la carrera profesional del personal policial	213
III.3. Análisis de aspectos puntuales sobre la carrera profesional del personal policial	215
III.3.1. La política educativa en la Policía Nacional	216
A) La importancia de la política educativa en la Policía Nacional	216

B)	Situaciones advertidas en la política educativa de la PNP	221
B.1)	Marco Normativo de la política educativa de la PNP	221
B.2)	El Sistema Educativo Policial y los requerimientos de capacitación del personal policial que labora en las comisarías	225
B.3)	La necesidad de mantener permanentemente el enfoque de derechos humanos como un criterio transversal a todos los componentes del Sistema Educativo Policial.	233
B.4)	El Presupuesto destinado a la Política de Educación Policial	236
III.3.2.	La política de incentivos	239
A)	La importancia de una política de incentivos	239
B)	Situaciones advertidas en la Policía Nacional	240
B.1)	Marco normativo de los incentivos	240
B.2)	Tipología de los incentivos	241
B.3)	Publicidad de las normas que regulan el otorgamiento de los incentivos	245
III.3.3.	La política de permanencia en el cargo y los cambios de colocación en la PNP	247
A)	La potestad del empleador para variar las condiciones	

	no esenciales del contrato de trabajo	247
B)	Situaciones Advertidas en la Policía Nacional	249
B.1)	Marco normativo de la política de permanencia y asignación de funciones	250
B.2)	El procedimiento para determinar los cambios de colocación del personal policial.	255
a)	Gran margen de discrecionalidad para el ejercicio del poder de dirección por parte de la institución policial	256
b)	Falta de criterios uniformes y razonables	258
c)	Exigencia de requisitos innecesarios e ilegales para el trámite de cambio de colocación	261
B.3)	Efectos y consecuencias sobre los derechos del personal policial	263
III.3.4.	La Política de ascensos en la Policía Nacional del Perú	265
A)	El derecho a la promoción en el empleo	265
B)	Situaciones advertidas en la Política de Ascensos de la PNP	268
B.1)	Dispersión normativa y falta de uniformidad en los factores de evaluación.	269

B.2) Inexistencia de condiciones adecuadas y transparentes para evaluar al personal policial	272
B.3) Privilegio del criterio de antigüedad y los criterios subjetivos por sobre los criterios de capacidad y méritos personales.	274
B.4) Inexistencia de un criterio lógico que justifique el número de vacantes por cada grado.	276

CAPÍTULO CUARTO: LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA POLICÍA NACIONAL

IV.1. Planteamiento del problema	279
IV.2. Los intentos de lucha contra la corrupción en la Policía Nacional, en la presente década	281
A) Las primeras medidas del Sector Interior en la lucha contra la corrupción	281
B) El Plan General de Lucha contra la corrupción para el período 2007 – 2011 del Sector Interior	284
C) El Plan Estratégico de la Policía Nacional para el período 2007-2011	286
D) El Plan Nacional de Lucha contra la corrupción elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros (Diciembre del 2008).	286

IV.3. Los estudios sobre la corrupción en la Policía Nacional del Perú	287
IV.4. Una nueva forma de comprender la corrupción en la Policía Nacional del Perú.	290
A) Un nuevo enfoque para la comprensión de la corrupción en general	290
B) Un nuevo enfoque para la comprensión de la corrupción en la Policía Nacional	294
IV.5. Supervisión en la PNP: los tipos de corrupción en la Policía a partir de los casos recibidos en la Defensoría del Pueblo.	298
A) Muestra	298
B) Metodología	298
C) Resultado	299
IV.6. Algunos mecanismos para enfrentar la corrupción en la Policía Nacional	315

CAPÍTULO QUINTO: LA POLITICA DISCIPLINARIA COMO UN MECANISMO DE CONTROL INTERNO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y COMO PRESUPUESTO INSDISPENSABLE PARA LA EFICIENCIA DE LA FUNCION POLICIAL: ANALISIS NORMATIVO Y SUPERVISION DEL TRIBUNAL NACIONAL ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA NACIONAL

317

V.1. El análisis normativo de la política disciplinaria de la Policía Nacional	318
--	-----

V.1.1. La necesidad de regular un régimen disciplinario en las instituciones policiales	318
V.1.2. El estado de la disciplina en la Policía Nacional	322
V.1.3. Marco normativo de la potestad disciplinaria en la Policía Nacional	339
V.1.4. Situaciones advertidas en la Policía Nacional	342
V.1.4.1. Superposición de competencias entre los órganos de control disciplinario.	342
A) Los órganos de investigación	343
B) Los Tribunales Administrativos Disciplinarios	346
C) La Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior	348
D) La Oficina de Control Institucional	350
E) El Fuero Militar - Policial	351
V.1.4.2. La necesidad de diferenciar claramente las infracciones administrativas con relación a los tipos penales que se contemplen en el Código de Justicia Militar, a fin evitar el doble juzgamiento o la superposición de competencias.	352
V.1.4.3. La importancia de regular y clasificar adecuadamente las faltas administrativas para el cumplimiento de los fines de la potestad disciplinaria	355

a)	Violencia indebida.	359
b)	Actos de corrupción y cohecho	359
c)	Deliberación política o gremial	360
d)	Faltas relativas a la conducta sexual y familiar	361
V.1.4.4.	Algunas singularidades en la regulación del procedimiento administrativo disciplinario policial	362
V.1.4.5.	La afectación del derecho de contradicción administrativa ante la imposición de una amonestación escrita	367
V.2.	Supervisión efectuada al Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la Policía Nacional	369
V.2.1.	Importancia, objetivos y metodología de la supervisión	369
A)	Importancia	369
B)	Objetivos	370
C)	Metodología	371
V.2.2.	Problemas advertidos como resultado de la supervisión	373
A)	Características generales de la muestra	373
B)	Identificación y caracterización jurídica de los hechos	381
C)	Interpretación y aplicación de las normas	384
D)	Aplicación y utilización de las garantías esenciales del derecho a un debido procedimiento.	394

- E) La proporcionalidad de las sanciones aplicadas al personal policial 400

CAPÍTULO VI: CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA EN LA POLICÍA NACIONAL 403

VI.1. La transparencia en un Estado Democrático 403

- A) Aspectos Generales 403
- B) La transparencia en el ámbito policial 405

VI.2. El derecho de acceso a la información pública en el ámbito policial 409

- A) Algunos aspectos críticos del acceso a la información pública en la Policía Nacional 410

VI.3. Supervisión al Portal de Transparencia de la PNP 416

- A) Objetivos y metodología de la supervisión del Portal de Transparencia de la PNP 416
- B) Resultados de la supervisión del Portal de Transparencia de la PNP 421
 - i) Operatividad y actualización del Portal de Transparencia
 - ii) Contenido del Portal de Transparencia
 - ii.1) Información que debe contener el Portal de Transparencia de la PNP, *pero no está consignada en dicho portal*

ii.2)	Información que contiene el Portal de Transparencia, pero que no está actualizada	
iii.3)	Información que se encuentra en el Portal de Transparencia	
C)	Algunos elementos básicos del derecho de acceso a la información pública	430
	CONCLUSIONES	435
	RECOMENDACIONES	466



PRESENTACIÓN

De acuerdo con el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 1° de la Ley N° 26250, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, esta institución se encuentra configurada como un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Entre las acciones que despliega para el cumplimiento de su mandato constitucional lleva a cabo investigaciones e informes de carácter general con el propósito de analizar el funcionamiento de las instituciones del Estado y el modo en que su labor incide en el respeto de los derechos fundamentales de la población, proponiendo recomendaciones que contribuyan a la efectiva protección de estos derechos.

Entre las instituciones de mayor relevancia para la consolidación de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho se encuentra la PNP, pues tiene el encargo constitucional de mantener el orden interno y preservar la seguridad pública.

En ese sentido, la PNP, y dentro de ella las más de 800 comisarías distribuidas en el ámbito nacional, constituye la cara más próxima y visible del Estado en su relación cotidiana con la población a la que sirve. Por ello, no hay duda de que de su buen funcionamiento depende en gran medida de que la población perciba que el Estado es democrático, eficiente y dirigido a brindar bienestar

económico y social, así como protector y promotor de los derechos fundamentales de toda la ciudadanía. No en vano la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la considera como la “primera línea de defensa de los derechos humanos”.

Por este motivo, me complace presentar el Informe Defensorial N° 142, titulado “Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco Áreas de Atención Urgente”, en el cual la Defensoría del Pueblo formula recomendaciones dirigidas al fortalecimiento de la institución policial, tanto al Ministerio del Interior, a la Dirección General de la PNP, pero también al Congreso de la República, con la confianza de que dichas recomendaciones, de ser acogidas por los órganos competentes, contribuirán al mejoramiento del servicio policial.

Para tal efecto, el primer capítulo del presente informe aborda la configuración constitucional tanto de la PNP como de la función policial, e incide en la necesidad de que el Estado adopte una política de mejora de dicha institución con objetivos claros y con una vocación de permanencia que trascienda los sucesivos períodos gubernamentales.

En esta política de mejora, la Defensoría del Pueblo considera que las comisarías deben recibir una especial atención, toda vez que constituyen la unidad básica del servicio policial, y la cara visible ante la población, no sólo del Sector Interior, sino de todo el Estado, además de ser el punto de interacción cotidiana entre la ciudadanía y las distintas instituciones llamadas a dar respuesta oportuna y efectiva a los problemas de seguridad ciudadana,

tales como el Ministerio Público, el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia.

Por este motivo es que el segundo capítulo da cuenta de la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo a 300 comisarías distribuidas en el territorio nacional, que representan a casi la tercera parte de las existentes en todo el país.

Dicha supervisión nos ha permitido verificar las difíciles condiciones materiales en las que labora el personal policial, pero así mismo los grandes esfuerzos que nuestros policías se imponen por mejorar estas condiciones, destinando incluso parte de sus exiguas remuneraciones a la reparación de la infraestructura de sus centros de trabajo, como lo hace el 57% del personal de las comisarías supervisadas.

Asimismo, entre otros factores, hemos podido constatar que al menos 15 de las comisarías supervisadas (es decir, el 5%), soportan graves problemas de infraestructura que las ubican en situación de “alto riesgo” para la seguridad de sus ocupantes y del público que acude a ellas, según reportes del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Frente a este problema, urge disponer acciones inmediatas por parte del Ministerio del Interior y de la Dirección General de la Policía Nacional, y en ese sentido, la Defensoría del Pueblo formula ante dichas instancias las recomendaciones pertinentes.

Por otro lado, en el capítulo tercero se aborda un presupuesto ineludible para que la población reciba un servicio policial de calidad: la configuración de una carrera policial que asegure la profesionalización de su personal y el establecimiento de reglas claras que

le permitan a éste prever y conocer los beneficios por su desempeño sobresaliente (incentivos), los límites a la potestad de dirección de la institución (cambios de colocación), sus posibilidades de mejora profesional (ascensos), así como las consecuencias de su indisciplina (régimen disciplinario).

En este sentido, la Defensoría del Pueblo propone que tanto el Congreso de la República como el Ministerio del Interior y la Dirección General de la Policía Nacional realicen esfuerzos conjuntos para implementar, por primera vez en el país, una Ley de Carrera Policial que contenga una regulación uniforme, sistemática y adecuada respecto del ingreso, la permanencia, los incentivos, los ascensos y el retiro del personal.

Asu vez, a través del capítulo cuarto se plantean algunas ideas básicas para la optimización de las políticas de lucha contra la corrupción al interior de la PNP. En ellas reafirmamos nuestra posición institucional respecto de que el enfoque en la lucha contra la corrupción no debe restringirse a modernizar y/o simplificar los procedimientos al interior de las instituciones públicas, sino que debe analizar sus medios y/o causas, así como sus efectos, principalmente, la afectación de los derechos fundamentales de las personas.

Para tal efecto, la Defensoría del Pueblo recomienda al Ministerio del Interior y a la Dirección General de la PNP que una política anticorrupción debería contener, mínimamente, una fuerte incidencia en la formación ética del personal policial, la mejora continua de los sistemas internos de recepción y monitoreo de denuncias, así como el fortalecimiento de los mecanismos de control disciplinario interno. En ese mismo sentido

se recomienda que dichas medidas se enfoquen en la prevención y represión de aquellas conductas más recurrentes, las que según las quejas recibidas en nuestra institución, están constituidas por negligencia, omisión o inacción en el proceso de denuncias (37%); negativa o condicionamiento en la recepción de denuncias (30%); uso excesivo y arbitrario de la violencia (27%); y uso del cargo policial para encubrimiento o participación en acciones delictivas (6%).

En el quinto capítulo se da cuenta de la supervisión realizada al Tribunal Nacional Administrativo Disciplinario de la Policía Nacional, específicamente el ejercicio de la potestad disciplinaria, mediante la revisión de resoluciones definitivas correspondientes a 752 casos resueltos. En esa línea, se emiten recomendaciones a la Dirección General de la Policía Nacional para que se fortalezcan los mecanismos de control disciplinario existentes al interior de la institución policial, y específicamente el funcionamiento de dicho Tribunal Nacional con relación a, entre otros temas importantes, una mejora sustancial en la motivación de las decisiones de sanción, en cuyo caso se ha advertido, por ejemplo, problemas en la aplicación y utilización adecuada de las normas, principios y jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional sobre el ejercicio de la potestad disciplinaria.

En el sexto y último capítulo se constata el nivel de cumplimiento de la Policía Nacional con relación a las disposiciones contenidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el respeto del derecho de acceso a la información pública. En este acápite, la Defensoría del Pueblo ha planteado específicas recomendaciones dirigidas a superar algunos problemas

que guardan relación con el cumplimiento parcial de la Ley N° 27806, como por ejemplo, la falta de actualización del portal de transparencia, la existencia de cobros desproporcionados, o el incumplimiento de plazo de entrega de la información pública, entre otros.

En suma, a partir de las cinco áreas aquí analizadas, la Defensoría del Pueblo espera contribuir desde su rol de colaborador crítico del Estado con la construcción de una institución policial moderna, democrática y eficiente, es decir, cercana a la población, equipada técnica y profesionalmente, disciplinada, transparente y con fortaleza ética.

Deseo terminar estas líneas expresando mi más profundo agradecimiento a las autoridades policiales por la colaboración prestada para la elaboración de este Informe, así como a los organismos cooperantes, en especial a la Cooperación Técnica Belga (CTB), y a las instituciones integrantes de la Canasta de Fondos, como la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI), la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECI), por su valioso apoyo para el desarrollo de esta investigación.

Lima, mayo del 2009.

Beatriz Merino Lucero
DEFENSORA DEL PUEBLO

INTRODUCCIÓN

I. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

I.1. Mandato constitucional

De conformidad con el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y con el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, esta institución se encuentra configurada como un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, de la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como de la adecuada prestación de los servicios públicos.

La preocupación de la Defensoría del Pueblo por garantizar el respeto y la defensa de derechos fundamentales como la vida, la libertad y la integridad de las personas ha determinado que, en cumplimiento de su mandato constitucional y legal, establezca como una línea de trabajo prioritaria la supervisión de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

Por ello, la Defensoría del Pueblo, coherentemente con una de las políticas del Acuerdo Nacional,¹ ha emprendido la supervisión de la labor de los principales mecanismos de prevención y represión de aquellas conductas que afectan a la seguridad ciudadana.

¹ El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio del 2002 y su plazo de cumplimiento vencerá el 28 de julio del 2021.

De igual manera es importante señalar que se ha puesto especial énfasis en un adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), creado mediante la Ley N° 27933, así como de la Policía Nacional del Perú (PNP) en su calidad de principal institución de resguardo, mantenimiento y restablecimiento del orden interno y la seguridad ciudadana.

I.2. El trabajo de la Defensoría del Pueblo en materia de seguridad ciudadana

- **Atención de quejas a través de dependencias especializadas**

Un aspecto importante que se debe subrayar es que la Defensoría del Pueblo puso en marcha el Programa de Protección de Derechos en Dependencias Policiales, en respuesta a las constantes quejas respecto de las condiciones y del trato que las personas privadas de libertad reciben en los establecimientos policiales.

Así, por ejemplo, en la información consignada en el Sistema Informático de la Defensoría del Pueblo (SID) se aprecia una tendencia constante en el número de quejas contra la Policía Nacional. Si bien en el 2008 el número de casos se redujo a 1447 y es menor al de los años precedentes, como se aprecia en el Cuadro N° 01, lo preocupante es que la Policía Nacional se mantenga como una de las instituciones públicas más quejadas en el ámbito nacional.

Gráfico N° 01



Fuente: Sistema de Información Defensorial

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En este contexto, dicho programa se encarga de desarrollar políticas de promoción, protección y respeto de los derechos de las personas privadas de libertad en establecimientos policiales, así como de ejercer la función de supervisión mediante actividades de investigación y capacitación en derechos humanos y función policial.

- **Despliegue de supervisiones y elaboración de propuestas**

Respecto de las supervisiones y propuestas, en abril del 2005, la Defensoría del Pueblo publicó el Informe Defensorial N° 91, "*Afectaciones a la vida y presuntas torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes atribuidas a efectivos de la Policía Nacional*", que recomendó al Director General y al Inspector General de la Policía Nacional la

necesidad de adecuar su competencia a los criterios de prevalencia de la vía penal, principio de *ne bis in idem* y sujeción de la administración a los hechos declarados judicialmente, que han sido establecidos por el Tribunal Constitucional.²

En marzo del 2006, la Defensoría del Pueblo publicó un documento titulado “*Hacia un sistema de seguridad ciudadana. Lineamientos de trabajo*”. El objetivo de este documento fue proponer que las instituciones involucradas en la lucha contra la inseguridad ciudadana adopten una perspectiva integral al momento de la identificación de problemas, la elaboración de alternativas de solución, así como el monitoreo de ambos aspectos.

Posteriormente, en marzo del 2007, la Defensoría del Pueblo presentó el Informe Defensorial N° 118, “*Afectación de los derechos a la libertad personal e identidad por mandatos de detención ilegales*”, mediante el cual recomendó establecer como facultad específica de la Policía Nacional la ejecución de las órdenes de captura, mandatos de detención e impedimentos de salida del país que se encuentren en el Registro Nacional del Requisitorias del Poder Judicial”.³

Además, en marzo del 2007, la Defensoría del Pueblo presentó públicamente el Informe Defensorial N° 119, “*Justicia de Paz Letrada en Comisaría: una propuesta*”.

² Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 91, Afectaciones a la vida y presuntas torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes atribuidas a efectivos de la Policía Nacional*, Lima: Defensoría del Pueblo, 2005, p 229.

³ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 118, Afectación de los derechos a la libertad personal e identidad por mandatos de detención ilegales*, Lima: Defensoría del Pueblo, 2007, p 116.

para enfrentar la inseguridad ciudadana”, en el cual se ejerce una evaluación sobre la instalación y funcionamiento de los Juzgados de Paz Letrados que se encuentran ubicados en dependencias policiales. Cabe recordar que dichos juzgados constituyen una estrategia específica del Estado para hacer frente a la proliferación de ilícitos penales menores o faltas.

Seguidamente, en enero del 2008 se presentó públicamente el Informe Defensorial N° 132, “*¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*”, en el que se analizó y resaltó el cúmulo de avances obtenidos en dicho sistema y en sus instancias operativas. Asimismo se formularon recomendaciones, desde una perspectiva de coordinación interinstitucional y promoción de la participación ciudadana, para garantizar una situación de paz social.

El propósito de este último informe es lograr que cada integrante del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana⁴ asuma responsablemente sus funciones, de modo que, al diseñar las políticas del Plan Nacional de Seguridad Nacional y de los respectivos planes locales, éstos tengan como principios de acción la coordinación interinstitucional y la complementariedad de las actividades que se desarrollen.

⁴ Tales como Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio Público, Poder Judicial, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario (INPE), Defensoría del Pueblo, PNP, Gobiernos Locales o Regionales, organizaciones sociales vinculadas a la seguridad ciudadana, como las rondas campesinas, las juntas vecinales y la Sociedad Nacional de Seguridad.

En tal sentido se recomendó fortalecer el liderazgo de los presidentes de estos comités y del conjunto de sus integrantes, el fortalecimiento de las Secretarías Técnicas dentro de cada instancia y la necesidad de aprobar planes locales o regionales de seguridad ciudadana, entre otras propuestas.

Cabe destacar que algunas recomendaciones formuladas en el Informe Defensorial N° 132 ya fueron implementadas. Así, en el 2008, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) realizó un conjunto de actividades orientadas a reactivar los comités (regionales, provinciales, distritales), así como a apoyar su trabajo.

Esta labor de la Secretaría Técnica fue reforzada por la Defensoría del Pueblo, pues durante el año 2008 se difundió el referido Informe Defensorial N° 132 en el ámbito nacional.⁵ Asimismo, la Defensoría del Pueblo y el CONASEC suscribieron un Convenio de Cooperación Interinstitucional,⁶ destinado a promover el funcionamiento efectivo de los comités en el ámbito nacional e impulsar la elaboración y ejecución de planes de seguridad ciudadana.

Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo, en su calidad de miembro del CONASEC, participa en sus

⁵ La Adjuntía en Asuntos Constitucionales, en coordinación con diversas Oficinas Defensoriales y Módulos de Atención, llegó a presentar este informe en diversos distritos limeños, como San Juan de Miraflores y La Molina, así como también al interior del país: Arequipa, Cajamarca, Ayacucho, Callao, Piura, Pucallpa, Chimbote, Puno, Andahuaylas y Abancay.

⁶ Suscrito el día 25 de abril del 2008 en la sede del Ministerio del Interior.

sesiones⁷ y apoya labores de capacitación y difusión organizadas por su Secretaría Técnica.

Finalmente, en la misma dirección, una experiencia importante que se debe resaltar es la referente a las reuniones macrorregionales convocadas para que los Presidentes Regionales asuman el compromiso de dar continuidad al funcionamiento de los Comités. Estos encuentros contribuyeron a que en el 2008 se aprobaran veintidós (22) planes regionales de seguridad ciudadana, número mayor si lo comparamos con el correspondiente al 2007, año en el que sólo se aprobaron siete (7) planes regionales de seguridad ciudadana, conforme a la supervisión realizada y contenida en el Informe Defensorial N° 132.

II. POLÍTICA PÚBLICA SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN POLICIAL DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS FUNDAMENTALES

II.1. Concepto de seguridad ciudadana

Contestar a la pregunta de qué es la seguridad ciudadana, no es una tarea fácil. Sin embargo, para el cumplimiento de su mandato constitucional y a partir de fuentes normativas, doctrinarias y jurisprudenciales, la Defensoría del Pueblo ha elaborado un concepto operativo. En efecto, en lo que concierne a la seguridad ciudadana se ha señalado que:

⁷ La participación es realizada por un comisionado de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales. Cabe indicar que durante el 2008 se ha participado y se ha asistido a 13 sesiones (nueve ordinarias y cuatro extraordinarias).

“(…) no constituye en sí misma un derecho de naturaleza constitucional o legal, pero sí un bien jurídicamente protegido en tanto conjunto de acciones o medidas destinadas a preservar otros bienes o valores jurídicamente protegidos por nuestro ordenamiento –además de los derechos

*constitucionales a la vida, integridad, propiedad, etc.- como la tranquilidad pública o paz social, la prevención del delito, uso pacífico de los espacios y vías públicas, erradicación de la violencia, etc”.*⁸

Atendiendo a lo mencionado habría que agregar que este concepto de bien jurídico⁹ ha sido recogido por el Tribunal Constitucional, al precisar que la seguridad ciudadana:

“no debe ser observada como un derecho fundamental sino como un bien jurídico protegido, habida cuenta que hace referencia a un conjunto de acciones o medidas que están destinadas a salvaguardar el desarrollo de la vida comunitaria dentro de un contexto de paz, tranquilidad y

⁸ Dicho concepto ha sido señalado por la Defensoría del Pueblo tanto en el Informe Defensorial N° 81, “*Libertad de Tránsito y Seguridad Ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana*”, Lima: Defensoría del Pueblo, 2004, p. 44; como en el Informe Defensorial N° 132, “*¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*”, Lima: Defensoría del Pueblo, 2008, p. 33.

⁹ Como lo señala Hormazábal (2005), citando a Von Liszt, en *Bien Jurídico y Estado Social y Democrático de Derecho*, el “Bien Jurídico” responde a un concepto que pertenece a la teoría general del Derecho que expresa en el campo de lo jurídico lo que representan los intereses de los individuos en sus relaciones vitales, relaciones que, del mismo modo que los intereses, cuando son asumidas por el Derecho, se transforman en relaciones jurídicas.

orden, mediante la elaboración y ejecución de medidas vinculadas al denominado poder de Policía. La seguridad ciudadana consolida una situación de convivencia con ‘normalidad’, vale decir, preservando cualquier situación de peligro o amenaza para los derechos y bienes esenciales para la vida comunitaria”.¹⁰

Del mismo modo se ha reconocido que el Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad de las personas. En efecto, para el Tribunal Constitucional, la seguridad ciudadana:

“(...) puede ser catalogada como un estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza o repararlos en casos de vulneración o desconocimiento”.¹¹

De acuerdo con lo expuesto, la seguridad ciudadana tiene una doble implicancia, por cuanto, además de responder a una situación ideal de orden, tranquilidad

¹⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia recaída en el expediente N° 2876-2005-PHC (Caso Nilsen Mallqui Laurence y otro). Publicado el 22 de junio del 2005. F.J. 18. Conceptos concordantes de seguridad ciudadana como bien jurídico pueden encontrarse en la Sentencia de fecha 08 de julio del 2005, expedida en el expediente N° 3948-2004-HC (Caso Carlos Alberto Ugaz Rodríguez). F.J. 7, en la Sentencia de fecha 30 de junio del 2006, recaída en el expediente N° 3541-2004-AA (Caso Benil Yeni Verde Marchán) F.J. 10 y Sentencia de fecha 21 de diciembre del 2007, recaída en el expediente N° 6188-2007-HC (Caso Ayar Ilich Peralta Vizcarra) F.J. 5 y 6.

¹¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia recaída en el expediente N° 3482-2005-PHC (Caso Luis Augusto Brain Delgado y otros). Publicado el 27 de junio del 2005. F.J. 13.

y paz -que es deber del Estado garantizar-, implica también el respeto de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones individuales y colectivas.¹²

Finalmente, el artículo 2º de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana,¹³ se vincula a estas ideas al concebir a la seguridad ciudadana, para efectos de la referida ley, como:

“la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas”.

II.2. La seguridad ciudadana como política pública

- **Percepción sobre la seguridad ciudadana**

En junio del 2008, el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) realizó una encuesta nacional¹⁴ en la que se detectó que el 55% de los encuestados consideró que, durante el actual gobierno, los problemas de violencia e inseguridad habían empeorado.

¹² Defensoría Del Pueblo. *Informe Defensorial N° 81. Libertad de Tránsito y Seguridad Ciudadana*. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana, Lima: Defensoría del Pueblo, 2004, p. 15.

¹³ Publicada el 12 de febrero del 2003, y modificada por la Ley N° 28863, publicada el 05 de agosto del 2006

¹⁴ Instituto de Opinión Pública de la PUCP. “Dos años de gobierno de Presidente García”. 07 de julio del 2008. Disponible en http://www.pucp.edu.pe/iop/detalle_sondeo.php?app_sondeo_id=5

Asimismo, la encuesta realizada por la Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública S.A.C., en noviembre del 2008, señala que uno de los principales problemas aún no resueltos por el presente gobierno es la delincuencia, pandillaje y la falta de seguridad ciudadana.¹⁵ A la falta de seguridad ciudadana y a la delincuencia las identifica como componentes de uno de los tres principales problemas aún no resueltos.¹⁶

En el ámbito de Lima Metropolitana, según la encuesta del Instituto de Opinión Pública de la PUCP, realizada en abril del 2008 por encargo de la ONG Ciudad Nuestra,¹⁷ el 75% de la población encuestada consideró que la inseguridad ciudadana y la delincuencia son los dos problemas que deben ser resueltos o atendidos con mayor urgencia.

A su vez, la última encuesta realizada por el Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima en noviembre del 2008, revela que el 75% de la población de la provincia de Lima y la Región Callao considera que la delincuencia ha aumentado.¹⁸

¹⁵ Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública S.A.C. “Estudio de opinión pública a nivel Perú urbano”. Noviembre del 2008. Disponible: <http://www.cpi.com.pe/descargas/OPNA20081128.pdf>

¹⁶ Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública S.A.C. “Estudio de opinión pública a nivel Perú urbano”. Noviembre del 2008. Disponible: <http://www.cpi.com.pe/descargas/OPNA20081128.pdf>

¹⁷ Resultados publicados en el diario Perú21, el martes 24 de junio del 2008.

¹⁸ Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima. V Encuesta Anual sobre Seguridad Ciudadana. Provincia de Lima y Región Callao. Lima: Universidad de Lima, noviembre del 2008.

- **Medidas adoptadas por el Estado y la población frente a la inseguridad ciudadana**

Esta vulnerabilidad de las personas y la necesidad de acciones concretas por parte de la autoridad para enfrentar la inseguridad ciudadana han generado reacciones de diverso tipo.

Por parte de la población, se han generado desde opciones como el levantamiento de rejas, la contratación de vigilantes privados, la organización de juntas vecinales y de rondas campesinas¹⁹ hasta el linchamiento de personas a quienes la población identifica como presuntos delincuentes.

Sobre este particular, cabe indicar que en la Encuesta sobre Seguridad realizada por la PUCP²⁰ en agosto del 2008, las personas encuestadas en Lima Metropolitana afirmaban que entre las medidas de seguridad adoptados en su barrio podían mencionarse: los servicios de un vigilante particular (57%), enrejado o trancas en las calles de acceso (32%), instalación de puestos de serenazgo (29%) y organización de rondas de vigilancia ciudadana (26%)

En este orden de ideas, el Estado, a nivel legislativo, ha criminalizado algunas conductas como delitos. Muestras de ello son los decretos legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley N°

¹⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 132, ¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008, pp. 30-32.

²⁰ Instituto de Opinión Pública de la PUCP. "Seguridad". 30 de agosto de 2008. Disponible en http://www.pucp.edu.pe/iop/detalle_sondeo.php?app_sondeo_id=12

29009²¹, mediante los cuales, por ejemplo, se reguló la sanción penal a funcionarios públicos que participen en huelga, la ampliación de la definición del concepto de flagrancia delictiva, así como las reformas al plazo de detención judicial preventiva, el incremento de penas y el tratamiento del pandillaje pernicioso.²²

En el ámbito de los Gobiernos Locales, las Municipalidades han creado y organizado servicios de serenazgo. Así, para el caso de Lima Metropolitana se estima que en la actualidad hay alrededor de cinco mil serenos en la capital. Los distritos con más serenos son Lima Cercado –que cuenta con más de 600 efectivos– y San Isidro, Santiago de Surco y Miraflores, con alrededor de 400 cada uno. En el otro extremo, distritos emergentes y muy poblados –como San Martín de Porres, Villa María del Triunfo, Comas y Villa El Salvador– no cuentan ni con 100 efectivos cada uno.²³

- **Rasgos esenciales de una política pública en materia de seguridad ciudadana**

Con certeza, a pesar de estos esfuerzos de la población y del Estado, la inseguridad ciudadana continúa siendo uno de los principales problemas cotidianos en la agenda estatal.

En ese sentido, para la Defensoría del Pueblo, las medidas que las autoridades adopten deben guiarse

²¹ Publicada en el diario oficial El Peruano, el día 28 de abril del 2007.

²² Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 129, Análisis de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley N° 29009*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

²³ Costa, Gino; Briceño, Juan; y Romero, Carlos. *La Policía que Lima Necesita*. Ciudad Nuestra. 2008. Lima. p 95.

por un criterio de articulación de esfuerzos entre todos los actores implicados –Estado y sociedad–. Podemos afirmar enfáticamente que para que la lucha contra la inseguridad ciudadana sea efectiva y sostenible en el tiempo se requiere trabajar de manera sistémica.²⁴

Esta preocupación defensorial por el trabajo organizado, incluyente y con enfoque de derechos encuentra eco en diversos organismos internacionales relacionados con la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha propuesto la realización de un informe temático sobre “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en las Américas”²⁵ con la finalidad de propiciar que los Estados adopten políticas de seguridad ciudadana sustentadas en un enfoque de derechos. Para ello ha remitido solicitudes de información a los Estados y organizaciones de la sociedad civil, a fin de asegurar la más amplia participación y legitimidad en la elaboración de dicho informe.²⁶

Asimismo, el 8 de octubre del 2008, los Ministros y Ministras responsables de la seguridad pública de las Américas, aprobaron el “*Compromiso por la*

²⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 132*. pp. 32 - 37

²⁵ Este informe está elaborando en convenio con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). Para mayor referencia, ver: <http://www.cidh.org/ninez/presentacionseene08.doc>

²⁶ A fin de proporcionar insumos y aportes para el mencionado informe, el 05 y 06 de marzo del presente año se ha llevado a cabo en Bogotá la Consulta Subregional sobre Seguridad Ciudadana y Justicia Penal Juvenil, en la que participó un comisionado de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo del Perú.

seguridad pública en las Américas”,²⁷ documento en el cual se reconoce que para disminuir la delincuencia, la violencia y la inseguridad en la región, los Estados deberían “*fomentar y fortalecer políticas (...) en materia de seguridad pública de largo plazo, integrales y con pleno respeto a los derechos humanos*”, así como también deberían “*fortalecer, en el marco de estas políticas, la capacidad de [los] Estados para promover la seguridad ciudadana y para responder eficazmente a la inseguridad, la delincuencia y la violencia, adecuando, según sea necesario, su marco jurídico, estructuras, procedimientos operativos y mecanismos de gestión*”.

En esta misma línea, no podemos dejar de mencionar que, en el caso peruano, los representantes de las organizaciones políticas, religiosas, de la sociedad civil y del Gobierno, aprobaron un conjunto de políticas de Estado, recogidas posteriormente en el *Acuerdo Nacional*.

Este acuerdo es un compromiso de largo plazo suscrito por las diversas fuerzas políticas y sociales del país, que se constituye como un importante referente para el establecimiento de políticas públicas,²⁸ pues

²⁷ Este compromiso fue aprobado en la séptima sesión plenaria celebrada el 08 de octubre del 2008, con motivo de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, realizada en el distrito federal de México, México, los días 07 y 08 de octubre del 2008. Cabe hacer notar que se utiliza la expresión *seguridad pública* y *seguridad ciudadana* debido a la imprecisión que hasta ahora existe en el plano académico sobre este concepto, lo cual pretende ser superado y definido por el informe que está elaborando la CIDH.

²⁸ De acuerdo con lo señalado en el Plan Estratégico Institucional de la Defensoría del Pueblo (2007-2011), nuestra institución ha asumido los contenidos del Acuerdo Nacional como orientación principal para su trabajo y se ha propuesto como reto impulsar su adopción, en tanto referente importante para la elaboración de políticas públicas que establezcan una mayor conexión con la realización de los derechos humanos.

contempla cuatro grandes objetivos y 30 políticas de Estado. Entre éstas, la séptima política está dedicada a la *“erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana”*, para lo cual el Estado *“desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana”*, lo cual involucra a la PNP como garante del orden interno e integrante del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Asimismo, dicho Acuerdo establece que el Estado *“promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución”* y *“promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía”*.

A la fecha, el Estado peruano ha realizado importantes esfuerzos para institucionalizar una política pública en materia de lucha contra la delincuencia.

Cabe destacar el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana como el espacio natural para que los diversos sectores e instituciones involucrados discutan y aprueben políticas concretas de lucha contra la inseguridad ciudadana. Es en este espacio interinstitucional que se están implementando proyectos de seguridad ciudadana con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).²⁹

²⁹ La base de datos de proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo en el Perú, incluidos los específicos en materia de seguridad ciudadana pueden encontrarse en: <http://www.iadb.org/projects/index.cfm?lang=es>

En coincidencia con estas expresiones de organismos internacionales, del Acuerdo Nacional y la propia iniciativa del Estado, la Defensoría del Pueblo recomienda que la actual política pública de seguridad ciudadana sea diseñada, ejecutada y revisada atendiendo al cumplimiento de los siguientes principios o criterios:

- a) **Enfoque de derechos**, toda vez que la finalidad última de una política pública en el ámbito de la seguridad ciudadana debe ser la protección de los derechos fundamentales de las personas.
- b) **Integralidad**, en la medida en que las soluciones que se pongan en práctica deben apuntar no solo a las consecuencias visibles de la inseguridad ciudadana, sino sobre todo a sus causas reales o de fondo.

A este respecto una clara oportunidad para lograr el cumplimiento de esta característica es el funcionamiento adecuado del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), pues en dicho espacio intervienen los distintos niveles de gobierno y sociedad civil a través de sus respectivos comités de seguridad ciudadana.³⁰

- c) **Permanencia**, toda vez que en este campo para obtener resultados eficaces y efectivos³¹ se requiere

³⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 132*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

³¹ Muestra de la necesidad del establecimiento de políticas permanentes a pesar de los cambios de autoridades es el Acuerdo Nacional, el cual ha propuesto el año 2021 como fecha para el cumplimiento de las políticas establecidas en dicho Acuerdo, entre las que se encuentra la seguridad ciudadana.

diseñar, ejecutar y revisar políticas en el corto, mediano y largo plazo.

- d) Sustento técnico**, esto es, la estrategia para encarar la inseguridad ciudadana debe responder a objetivos claros y precisos³²; asimismo, los proyectos que se pongan en marcha para afrontar los problemas locales, regionales y nacionales deben responder a una lógica de planificación, ejecución y revisión continua.

Decimos esto considerando que todo estudio o investigación que tenga por objetivo incidir sobre los problemas de inseguridad en Lima y Callao no podrá soslayar que, según el Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, a noviembre del 2008, los tres principales problemas de inseguridad en dichas zonas son el pandillaje, el consumo y la comercialización de drogas, así como la criminalidad organizada.

- e) Participación ciudadana**, pues al ser la comunidad directamente afectada por los problemas de inseguridad ciudadana, los lineamientos de política pública que se adopten, ejecuten y revisen deben observar, en la medida de lo posible, las características particulares de cada contexto local.³³

³² Esto se condice con la definición de políticas públicas señalada por la Comisión Andina de Juristas, toda vez que éstas deben ser diseñadas de manera ordenada y planificada para atender el bienestar de la población. En el caso específico de una política de seguridad ciudadana es necesario atender de modo urgente los tres principales problemas de inseguridad que afectan a la sociedad.

³³ Costa, Gino y Carlos Basombrío. *Liderazgo Civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Lima: IEP Ediciones, 2004, p. 63.

Con relación a este criterio es necesario destacar la importancia de las Juntas Vecinales u otro tipo de organización para medir la eficacia de las medidas estatales que se adopten en una determinada región, provincia o localidad.³⁴

Para concluir este punto cabe indicar que la eficacia de cualquier política pública en materia de seguridad ciudadana requiere la participación de una institución policial moderna y eficiente. En esa línea, el objetivo del presente informe es presentar propuestas para el fortalecimiento de la PNP.

II.3. Inserción de la función policial en el marco de una política pública que tenga como base al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Tradicionalmente, en nuestro medio se ha considerado que la responsabilidad de la lucha contra la criminalidad e inseguridad ciudadana es una labor exclusiva de la PNP.

No obstante, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo con el diseño normativo del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), la PNP integra el CONASEC, así como sus respectivos comités

³⁴ La participación ciudadana es uno de los principios de la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º del Reglamento de la Ley de dicho Sistema, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2003-IN, publicado el 08 de octubre del 2003. Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha propuesto la participación activa de la sociedad, por cuanto la seguridad ciudadana tiene que ser una responsabilidad compartida, no sólo entre entidades del Estado, sino también con la sociedad civil. Ver *Informe Defensorial N° 132*, pp. 42- 43.

regionales, provinciales y distritales;³⁵ además, tiene una responsabilidad compartida con la sociedad civil³⁶ y competencias específicas.

- **Generación de información oficial idónea para la toma de decisiones**

Teniendo en cuenta el marco anteriormente señalado, habría que indicar en primer término que la PNP tiene una posición privilegiada al momento de generar y contribuir desde su experiencia en el diagnóstico de la problemática local, en la elaboración de mapas de incidencia delictiva, así como en el diseño, ejecución y revisión de los planes de seguridad ciudadana de cada comité.

- **Diseño y ejecución de labores preventivas**

La PNP está habilitada para realizar acciones concretas de prevención del delito. Según el artículo 3º, inciso f) del Reglamento³⁷ de la Ley del SINASEC, la labor de prevención constituye uno de los principios de la organización y funcionamiento de dicho sistema. Asimismo, el artículo 21º, inciso b) del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley N° 27933, le asigna funciones concretas al Jefe Policial o Comisario Provincial para informar la situación delictiva de la jurisdicción, organizar y dirigir el servicio de patrullaje en su jurisdicción, así como organizar y capacitar a las juntas vecinales, entre otras.

³⁵ Según el Resumen Ejecutivo de la gestión del Ministro del Interior Luis Alva Castro. Periodo Marzo 2007 al 14 de Octubre de 2008, se han instalado al cierre de su gestión, 193 comités provinciales y 1631 comités de seguridad ciudadana.

³⁶ Defensoría Del Pueblo. *Informe Defensorial N° 132*, pp. 42- 43.

³⁷ Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2003-IN, publicado el 08 de octubre de 2003.

Con relación a esta importante función se ha llegado a afirmar que podría mejorar la confianza de la ciudadanía en la institución policial.³⁸ Además, esta relación estrecha entre policía y comunidad ha sido reconocida en el documento “Bases de la Reforma Policial”³⁹ y, posteriormente, en el Informe realizado por la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP,⁴⁰ al considerarse que esta forma de trabajo permitiría afinar las acciones policiales en función de las necesidades reales de seguridad de la población local.

Una labor de la Policía Nacional consiste en contribuir a que la población se organice mediante juntas vecinales. En ese sentido son importantes los esfuerzos que ha realizado a través de su Dirección de Seguridad y Participación Ciudadana (DIRPASEC) en la conformación de juntas vecinales.

Además, mediante Resolución Directoral N° 2142-2004-DIRGEN/EMG, se aprobó el Manual de Procedimientos para la organización y funcionamiento de las juntas vecinales de seguridad ciudadana de las comisarías promovidas por la PNP. Esta labor complementa

³⁸ Así lo considera el Coronel (R) Enrique Hugo Muller Solón, experto en temas policiales. Disponible en: <http://www.seguridadidl.org.pe/muller/experiencias.doc>

³⁹ Documento elaborado en el Gobierno Transitorio del Dr. Valentín Paniagua, siendo Ministro del Interior el General Ketín Vidal. Dicho documento ha sido tomado en cuenta en el Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP y, además, se encuentra como un anexo de dicho informe.

⁴⁰ El Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP fue presentado al Presidente de la República Alejandro Toledo Manrique el 22 de febrero del 2002 por la Comisión encargada de llevar a cabo el diagnóstico institucional y definir la agenda y el cronograma del proceso de reestructuración policial. Este informe fue aprobado por Resolución Suprema N° 0200-2002-IN, publicada el 22 de marzo del 2002 en el diario oficial “El Peruano”.

la instalación de juntas vecinales por parte de las municipalidades, coexistiendo en la actualidad dos formas de participación vecinal con organización y fines propios.⁴¹

- **Diseño y ejecución de labores represivas**

Según las informaciones de los principales medios de comunicación del país, la PNP ha obtenido contundentes logros en la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo y la comercialización de drogas. Así, por ejemplo, en la lucha contra el crimen organizado se incautaron 30 millones de soles falsos⁴² y se desbarató 13 bandas de los denominados “marcas”.⁴³ En el caso de la lucha contra el terrorismo, con el operativo “Volcán” se produjo la captura de ocho senderistas.⁴⁴ Tratándose de la lucha contra el narcotráfico, la PNP viene desempeñando una encomiable labor; prueba de ello es la reciente incautación de 555 kilos de cocaína de alta pureza.⁴⁵

⁴¹ Cabe indicar que si bien las juntas vecinales organizadas por la PNP permiten el afianzamiento de la relación policía-ciudadano y además facilitan la participación de la sociedad civil en la conformación de los comités distritales y provinciales de seguridad ciudadana, cabe la reflexión sobre si la PNP debería o no seguir creando juntas vecinales y nombrando a sus representantes o si más bien debería focalizar sus esfuerzos en mejorar su labor de asesoría e interacción con las juntas existentes. Ver *Informe Defensorial N° 132*, pp. 150 – 156.

⁴² Incautan 30 millones de soles falsos. Billetes de gran similitud iban a ser distribuidos en Lima y Provincias. Diario *La República*, día 10 de noviembre del 2008.

⁴³ PNP desbarató 13 bandas de marcas dedicadas al robo y secuestro al paso. Diario *La República*, 24 de septiembre del 2008.

⁴⁴ Esta noticia puede revisarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2009/18-03/con-novedad-en-el-frente.htm>

⁴⁵ Incautan 555 kilos de cocaína. Huánuco. Droga de Alta Pureza era trasladada a Lima desde el Valle del Monzón. Diario *Perú 21*, 11 de marzo del 2009.

Ahora bien, conviene señalar que en la actualidad en América Latina existe una tendencia que promueve la modernización de las instituciones policiales, lo cual implica la revisión del perfil del policía y la función policial. Estos cambios buscan transitar de una policía exclusivamente represiva a una policía cercana a la comunidad o, según la llaman algunos, “de proximidad”.

Es importante, asimismo, tener en cuenta que en tanto la función policial se desprende del concepto de orden público, del mismo modo resulta importante establecer los límites de la labor represiva de la Policía.

A este respecto, la doctrina internacional trata el tema de la función policial reconociendo su legitimidad cuando se ejerce respetando los derechos fundamentales de las personas, en concordancia con los diversos tratados internacionales y la legislación nacional.

II.4. El contenido del presente Informe Defensorial

En el presente informe, la Defensoría del Pueblo⁴⁶ ha realizado una investigación sobre cinco áreas fundamentales de la Policía Nacional del Perú que

⁴⁶ El presente informe ha sido elaborado por la Adjuntía en Asuntos Constitucionales y ha recibido importantes aportes del Programa de Protección de Derechos en Dependencias Policiales y el Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad, pertenecientes a la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad; y el Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas de la Adjuntía para la prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

inciden directamente en el cumplimiento de sus fines y sobre todo en el servicio que brinda a la ciudadanía.⁴⁷

Una de las primeras áreas investigadas es la evaluación de las condiciones de infraestructura, limpieza y accesibilidad que presentan las comisarías a nivel nacional, pues éstas constituyen la cara visible del Estado ante la ciudadanía, así como el punto de interacción entre la ciudadanía y las distintas instituciones llamadas a dar respuesta oportuna y efectiva a los problemas de seguridad ciudadana, como el Ministerio Público, el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia.

En segundo lugar, se ha estudiado las diversas normas que regulan la carrera del personal policial, en la medida que una regulación uniforme, sistemática y adecuada asegura la profesionalización del personal policial y garantiza el respeto de sus derechos laborales.

Seguidamente, en tercer lugar, a partir de la descripción de las medidas de lucha contra la corrupción policial adoptadas por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo propone enfrentar las causas y efectos de este flagelo, así como pone a disposición una tipología de casos que ha recibido de la población.

Posteriormente, en cuarto lugar se analiza la política disciplinaria en la Policía Nacional, en la medida que ésta representa un factor esencial en la eficiencia en el servicio policial que presta a la ciudadanía, así como

⁴⁷ En ese sentido, debemos agradecer el valioso aporte de los señores Ciro Alegría Varona, Gino Costa Santolalla y Carlos Romero, quienes han contribuido en gran medida para la elaboración del presente informe.

un mecanismo de control interno en la lucha contra la corrupción policial.

En quinto lugar, se constata el nivel de cumplimiento de la Policía Nacional a las disposiciones contenidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el respeto del derecho de acceso a la información pública.

A continuación desarrollaremos cada una de las áreas descritas, no obstante, empezaremos describiendo cuál es la naturaleza de la Policía Nacional del Perú y cuáles son las principales características de la función que desempeña.



CAPÍTULO I

LA POLICÍA NACIONAL Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN POLICIAL EN EL PERÚ

Habiendo precisado las razones que sirvieron de base para la elaboración del presente informe y asumiendo el rol protagónico que cumple la Policía Nacional en el establecimiento y desarrollo de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en este primer capítulo describiremos y analizaremos cuál es su naturaleza y cómo ha evolucionado históricamente, así como cuáles son las principales características de las funciones que ejercen.

I.1. LA NATURALEZA E HISTORIA DE LA POLICÍA NACIONAL

I.1.1. La naturaleza de las instituciones policiales

En la actualidad está ampliamente generalizada la idea de que las instituciones policiales constituyen un mecanismo que coopera en la tarea de consolidar la democracia, es decir, que son agentes promotores y facilitadores del fortalecimiento de la democracia.⁴⁸ La Policía es percibida como una institución fundamental para la vigencia del Estado de Derecho, para preservar la seguridad de la población y para asegurar la entrega de otros servicios sociales.⁴⁹

⁴⁸ COUSELO, Gonzalo Jar. “El Papel de la Policía en una Sociedad Democrática”. En: Revista Reis N° 85. Año 1999. p. 212.

⁴⁹ TUDELA, Patricio. “Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas”. Diciembre de 2007. p. 19

A partir de ello se ha señalado que las instituciones policiales, en general, deben caracterizarse por ser:⁵⁰

- a) Un *órgano público*, porque es dirigido y financiado por el Estado, está sujeto a la dirección de otros órganos públicos y sus fines se conjugan en el servicio al público sin distinción alguna.

Ello lo diferencia por completo de las empresas privadas de seguridad, aún cuando históricamente se sostiene que la policía pública ha reemplazado a diversas manifestaciones de la policía privada.⁵¹

En todo caso, lo importante es señalar que el carácter público de las instituciones policiales las obliga a proporcionar igual protección a todos los habitantes, sin distinción alguna.

- b) Una *institución especializada* en el uso de la fuerza para restablecer el orden social. De acuerdo con esta característica es importante tener en cuenta dos documentos internacionales adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas: el “Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” y los “Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. Estos documentos contemplan una serie de principios, reglas y recomendaciones que deben ser

⁵⁰ BAYLEY, David. “Patterns of Policing. A comparative International Analysis. New Brunswick, Rutgers. University Press. 1985. p. 7.

⁵¹ FRUHLING, Hugo. “Modernización de la Policía”. Ponencia presentada al Foro “Convivencia y Seguridad Ciudadana” en el Istmo Centroamericano organizado por el BID, San Salvador, 2 a 4 junio de 1998.

cumplidos por todos los Estados cuando empleen el uso de la fuerza.

Entre dichos principios se reconocen los siguientes:

- La legalidad, en tanto que los Gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben adoptar y aplicar normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego. El uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legal.
- La necesidad, toda vez que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley utilizarán, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego, y solamente recurrirán a estas últimas cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. El uso de la fuerza es necesario cuando no existe otra forma de lograr el referido objetivo legal.
- La proporcionalidad, que es la equivalencia o correspondencia entre la gravedad de la amenaza y la cantidad de la fuerza empleada. En otros términos, es la respuesta del funcionario encargado de hacer cumplir la ley con relación a la conducta del sujeto, clase, magnitud u oposición que éste presente. El uso de la fuerza es proporcional cuando existe un equilibrio entre la gravedad de la amenaza y la cantidad de fuerza empleada

con el propósito de alcanzar el objetivo legal deseado.

Asimismo, en dichos documentos se señala la necesidad y obligación de los Estados de capacitar y equipar a los funcionarios que están encargados de hacer cumplir la ley, a fin de que éstos puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego.

En consecuencia, los Estados deben compatibilizar y/o adecuar su normatividad interna al conjunto de principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos que regulan el uso de la fuerza.

- c) *Un cuerpo profesional*, en el sentido de preocuparse por mantener un adecuado y evaluable nivel de eficiencia. Esta característica se materializa en el establecimiento de criterios de selección de personal, formación profesional y criterios de ascenso, así como en el interés y énfasis sustantivo en el conocimiento y uso de la tecnología.

Más aún, en los últimos años se suele mencionar dos características adicionales, como: i) Detenta mecanismos externos y/o internos que supervisen su actuación (*accountability*) y b) Responde a las demandas de seguridad ciudadana que realiza la población (*responsiveness*).

A continuación corresponde analizar cuáles son las características de nuestra Policía Nacional y, a partir de ello, evaluar la coincidencia de éstas con relación a las establecidas para las instituciones policiales en general.

No obstante, a fin de contar con una mejor percepción sobre nuestra Policía es necesario realizar un breve recuento histórico de su evolución.

I.1.2. Evolución histórica de la Policía Nacional

Con el propósito de tener una plena comprensión de la evolución histórica de la Policía en nuestro país, dividiremos este breve recuento histórico en tres períodos:

a) Primer Período: División y especialización de las fuerzas policiales

Este primer período se caracteriza por la aparición de tres cuerpos policiales claramente diferenciados e independientes el uno del otro, tanto en el plano organizacional como en el administrativo y normativo. Estos cuerpos son la Guardia Civil creada en 1874, encargada del orden y seguridad pública; la Guardia Republicana creada en 1919, responsable de la seguridad del Estado y la Policía de Investigaciones reconocida en 1948, a la cual se le confió la labor de investigación.⁵²

La consolidación de este período se produjo con la aprobación de una ley orgánica para cada fuerza policial durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. Se pueden mencionar diversos instrumentos legales: el Decreto Ley N° 18069, Ley Orgánica de la Guardia Civil; el Decreto Ley N° 18070, Ley Orgánica de la Guardia Republicana del Perú y, el Decreto Ley

⁵² VILLAVICENCIO, Víctor Modesto. "Derecho Procesal Penal". Editorial Rozas. Lima. 1965. p. 107.

Nº 18071, Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones del Perú (PIP).

b) Segundo Período: unificación de las Fuerzas Policiales y aparición de la Policía Nacional del Perú.

Durante los años 1985 y 1990 se planteó la necesidad de reformar las fuerzas policiales. De ahí que se aprobara, mediante Decreto Legislativo Nº 371,⁵³ la Ley de Bases de las Fuerzas Policiales, la cual comprende a cada uno de los cuerpos policiales existentes en ese momento, y se derogaron los Decretos Leyes Nº 18069, 18070 y 18071 emitidos por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas.

Posteriormente se aprobaron los Decretos Legislativos Nº 372, 373 y 374,⁵⁴ Leyes Orgánicas de la Guardia Republicana del Perú, de la Guardia Civil del Perú y de la Policía de Investigaciones del Perú, respectivamente. Estos decretos señalan que cada una de estas instituciones se convertía en parte integrante de las Fuerzas Policiales del Perú.

Más adelante se formalizó el hito importante de este período que, es la Ley de Reforma Constitucional Nº 24949,⁵⁵ mediante la cual se creó la Policía Nacional del Perú (PNP), indicándose que la organización y funciones de las tres fuerzas policiales serán asumidas por ella; es decir, se unifican las tres fuerzas policiales existentes hasta ese entonces.

⁵³ Publicado en el diario oficial “*El Peruano*”, el 5 de febrero de 1986

⁵⁴ Publicados en el diario oficial “*El Peruano*”, el día 5 de febrero de 1986.

⁵⁵ Publicada en el diario oficial “*El Peruano*”, el día 6 de diciembre de 1988.

Asimismo, mediante modificación del artículo 277° de la Constitución Política del Perú de 1979 por la ley antes referida, se señala que la PNP *“tiene por finalidad principal garantizar, mantener y reestablecer el orden interno, debiendo prestar ayuda y protección a las personas y a la sociedad, garantizar el cumplimiento de las leyes, la seguridad de los patrimonios públicos y privados, prevenir y combatir la deficiencia, vigilar y controlar las fronteras nacionales”*. Además, se señala que *“la Policía Nacional del Perú participa con las Fuerzas Armadas en la Defensa Nacional”*.

Este período culmina con la publicación de la Ley N° 27238, Ley de la Policía Nacional del Perú,⁵⁶ norma en la que se define la naturaleza y finalidades, así como la organización de la PNP como institución que unificó a las fuerzas policiales.

c) Tercer Período: Iniciativas parciales para la reestructuración de la institución policial

Este período se puede dividir a su vez en dos momentos. En el primero se produce el establecimiento de comisiones de reestructuración y en el segundo se desarrollan algunos proyectos de modernización en la Policía Nacional.

• Las comisiones de reestructuración

Este momento se inicia con la elaboración de una propuesta de cambio institucional titulada *“Bases para la Reforma Policial”*,⁵⁷ la cual sirvió de aporte para el

⁵⁶ Publicada en el diario oficial *“El Peruano”*, el día 22 de diciembre de 1999.

⁵⁷ Costa, Gino y Carlos Basombrío, Ob. Cit. Pág. 82.

trabajo que posteriormente se realizaría en torno a la modernización de la PNP.

Posteriormente se creó la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional, la cual elaboró un informe final que contiene un estudio de las fortalezas y debilidades de esta institución, así como los objetivos y las acciones que serán llevadas a cabo para iniciar el proceso de modernización. Concluida la labor de la Comisión de Reestructuración se creó la Comisión de Modernización, encargada de supervisar la puesta en práctica de las recomendaciones de la primera, así como facilitar su ejecución.

- **Proyectos de modernización específicos**

En este segundo momento advertimos algunos proyectos que implican la reestructuración parcial de la institución policial, como el Plan de Distritalización de las Unidades Policiales de la VII Dirección Territorial, los programas “Patrullero Mi Barrio”, “Protégeme” y algunas otras medidas de reestructuración de la VII Dirección Territorial.

Asimismo, conviene señalar que luego del informe emitido por la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP se introdujo una serie de cambios al interior de la institución que involucró no sólo la modificación del organigrama funcional de la Policía Nacional, sino también la implementación de programas destinados a mejorar el servicio.

I.2. EL MARCO NORMATIVO Y LAS FUNCIONES BÁSICAS DE LA POLICÍA NACIONAL

I.2.1. Marco normativo

El Capítulo XII de la Constitución Política, denominado “*De la Seguridad y de la Defensa Nacional*”, regula en sus artículos 166° y siguientes, las funciones y atribuciones de la Policía Nacional.

Una revisión a dichas normas constitucionales permite identificar tres disposiciones básicas:

- a) El artículo 166° de la Constitución establece la finalidad fundamental de la Policía Nacional, bajo una concepción amplísima de la función policial, a saber: garantizar, mantener y restablecer el orden interno; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; vigilar y controlar las fronteras.

En todo caso, el Tribunal Constitucional ha precisado que el cumplimiento de las finalidades descritas en el artículo 166° de la Constitución se debe efectuar con estricta sujeción, garantía y respeto a los derechos humanos, obligación que se deriva del artículo 44° de la Constitución, toda vez que la Policía Nacional, como entidad del Estado, también debe garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales.

- b) El artículo 167° de la Constitución precisa que tanto las Fuerzas Armadas como la Policía

Nacional tienen como Jefe Supremo al Presidente de la República, lo que permite considerar que ésta debe integrar la estructura orgánica del Poder Ejecutivo.

El artículo 169° de la Constitución enfatiza que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas no son deliberantes y están subordinadas al poder constitucional.

Posteriormente, para desarrollar a dichas normas constitucionales, en el año 1999, se publicó la Ley de la Policía Nacional, Ley N° 27238⁵⁸, cuyo artículo 2° define a la Policía Nacional como:

“(...) una institución pública creada para garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas. Es profesional y jerarquizada. Sus integrantes representan la ley, el orden y la seguridad en toda la República y tienen competencia para intervenir en todos los asuntos que se relacionan con el cumplimiento de su finalidad fundamental”.

Asimismo, de acuerdo con la Ley N° 29334, *Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior*, la Policía Nacional constituye un órgano de línea de dicho ministerio.

En ese sentido podemos indicar que de acuerdo con el marco normativo que regula a la Policía Nacional,

⁵⁸ Publicada en el diario oficial “*El Peruano*” el 22 de diciembre de 1999.

ésta se caracteriza por ser única en todo el ámbito del Estado, jerarquizada, centralizada en un solo comando institucional y dependiente del Ministerio del Interior.⁵⁹

I.2.2. Las funciones básicas

Si bien el detalle normativo de las funciones, atribuciones y facultades de la Policía Nacional están reguladas en los artículos 7º, 8º y 9º de la Ley de la Policía Nacional del Perú y en los artículos 9º, 10º y 11º de su reglamento,⁶⁰ el Tribunal Constitucional⁶¹ ha señalado que las funciones básicas de la Policía son dos: preventiva e investigativa (represiva).

En efecto, el Tribunal⁶² ha precisado que:

“Dichas finalidades resumen las dos funciones básicas de la Policía; por un lado la preventiva y, por otro, la de investigación del delito bajo la dirección de los órganos jurisdiccionales competentes. Por la primera, conforme a la Constitución, la Policía debe: a) garantizar, mantener y restablecer el orden interno, b) garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado, c) vigilar y controlar las fronteras, y d) prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad.

⁵⁹ SAN MARTÍN CASTRO, César. *“La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Peruano”*. En: *“La Policía en los Estados de Derechos Latinoamericanos”*. Instituto Max-Planck para el Derechos Penal, Colombia, 2003, p. 465.

⁶⁰ Aprobado por Decreto Supremo N° 008-2000-IN y publicado en el diario oficial “El Peruano”, el día 6 de octubre del 2000.

⁶¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 0022-2004-AI (Caso Ley de la Policía Nacional). F.J. 42.

⁶² Ibidem. F.J. 43.

Por la segunda, la Policía investiga y combate la delincuencia”

Si se profundiza en el desarrollo de cada una de estas funciones básicas se puede colegir lo siguiente:

A) La función preventiva

Esta función comprende los siguientes fines constitucionales:

- Garantizar, mantener y reestablecer el orden interno.
- Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad.
- Garantizar el cumplimiento de las leyes
- Garantizar la seguridad del patrimonio público y del privado.
- Vigilar y controlar las fronteras.

En lo referente al fin constitucional de reestablecimiento del **orden interno**, resulta importante desarrollar lo concerniente al uso de la fuerza en la Policía Nacional, el cual tiene como marco, principalmente, al *Código de Conducta de Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la ley* que ha sido incorporado como norma interna y, además, el *Manual de derechos humanos aplicados a la función policial*.

Sobre este particular, cabe indicar que el concepto de fuerza que consigna el Manual de Derechos Humanos de la PNP establece que es *“el medio compulsivo a través del cual el efectivo policial logra el control de una situación que atenta contra la seguridad, el orden público, la integridad y la vida de las personas dentro del marco de*

la ley, aplicándose mediante un acto discrecional, legal, legítimo y profesional". Asimismo, dicho Manual detalla los principios del uso de la fuerza: legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Podemos identificar, en ese sentido, dos ámbitos en el denominado uso de la fuerza por parte de los efectivos policiales. Uno de ellos se refiere a casos individuales o de alcance menor como es el caso de los arrestos o las detenciones; el otro estaría referido a casos colectivos o de alcance más amplio, como en el caso de las manifestaciones y su represión. Por ende, consideramos que el policía deberá hacer uso diferenciado y progresivo de la fuerza en una serie de respuestas clasificadas en niveles de resistencia⁶³ (desde riesgo latente hasta agresión letal) cuando se trate de intervenir a las personas en el cumplimiento de su función.

Por otro lado, al ocuparnos de este fin constitucional resulta importante remitirnos a dos conceptos esenciales respecto del uso de la fuerza de los efectivos policiales: el orden interno y la seguridad (identificando el ámbito en el que actúan los efectivos policiales). El orden interno está referido a una situación de normalidad, la estabilidad del Estado y el pleno goce de derechos ciudadanos.

El orden interno ha sido entendido asimismo como *"sinónimo de orden policial, ya que a través de la actividad que éste implica se evita todo desorden, desbarajuste, trastorno, alteración, revuelo, agitación, lid pública, disturbio, pendencia social, etc., que pudieran provocar*

⁶³ Puede revisarse la clasificación específica en cuanto a nivel de resistencia en el Manual de derecho humanos aplicados a la función policial.

individual o colectivamente miembros de la ciudadanía”.⁶⁴ Asimismo, el Tribunal Constitucional⁶⁵ sostiene que el orden interno comprende tres aspectos: la seguridad ciudadana, la estabilidad de la organización política y el resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales.

El segundo concepto que se debe precisar con relación al uso de la fuerza es el de seguridad, es decir, la diferencia entre lo que implica la seguridad nacional y la seguridad ciudadana. La primera enfrenta situaciones gravosas que pueden desestabilizar las bases mismas del Estado y del sistema democrático. La segunda trata de neutralizar acciones que afectan los derechos de las personas, pero con tales acciones no se pretende derribar el orden público y social establecido.

En este sentido, el uso de la fuerza por parte de efectivos policiales se justificaría en tanto exista una situación de *anormalidad constitucional*,⁶⁶ en la que además se debe tomar en cuenta el uso diferenciado y progresivo de la fuerza y los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

⁶⁴ BERRIOSLLANCO, Edson. “¿Las Fuerzas Armadas deben participar en el control del orden interno?: Las experiencias de Argentina, Colombia y Perú. Documento elaborado para la Escuela Virtual sobre Democracia en América Latina organizado por el PNUD.

⁶⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia recaída en el expediente N° 0017-2003-AI/TC. Fj. 21 y ss

⁶⁶ Siguiendo el concepto de normalidad acuñado por García Pelayo, la **anormalidad constitucional** sería una situación extraordinaria que se configuraría por la alteración del normal desenvolvimiento del aparato estatal y/o de las actividades ciudadanas, y cuya gravedad hace imprescindible la adopción de medidas excepcionales.

En el caso peruano cabe indicar que la Constitución plantea un sistema mixto de uso de la fuerza en el momento en que precisa que el control del orden interno corresponde a la Policía Nacional, mientras que las Fuerzas Armadas actúan cuando la capacidad operativa policial no pueda controlar los disturbios y, además, cumplen labores de apoyo. Es decir, el legislador ha conferido a las Fuerzas Armadas esta función en tanto no existe prohibición expresa en la Constitución. Sin embargo, consideramos que este uso de la fuerza tanto en las fuerzas policiales como en las fuerzas armadas debe ser diferenciado y progresivo de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso, sobre todo, respetando los principios antes mencionados.

Ahora bien, en cuanto al fin constitucional de la Policía Nacional de ***prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad***, cabe resaltar que en los últimos años, la PNP ha desempeñado un papel importante en su cumplimiento. No podemos dejar de mencionar la participación sacrificada y abnegada de muchos efectivos policiales en siniestros naturales como el terremoto producido en el año 2007 en el sur del país, así como en la protección brindada en las últimas cumbres internacionales celebradas en el año 2008 en el país.

Asimismo es importante destacar la protección brindada a los niños y adolescentes en situación de abandono, los cuales son acogidos en los distintos albergues que existen en el ámbito nacional. Además, el Programa Colibrí y la Comisaría de Mujeres de Lima han permitido brindar ayuda a sectores de la población que se encuentran en estado de indefensión, como son los niños y adolescentes trabajadores de la calle y las mujeres en situación de riesgo de su libertad e integridad, respectivamente. Del

mismo modo existen otras actividades de protección como las que brinda el IEO San Martín de Porres, que se encarga de brindar alojamiento, alimentación, bienestar, atención médica y psicológica y educación técnica, principalmente a niños y adolescentes que han sido víctimas del fenómeno subversivo, entre otras actividades de la PNP orientadas a ayudar a las personas y comunidad.

En lo que concierne al fin constitucional de **garantizar el cumplimiento de las leyes**, debemos señalar que éste se enmarca en la coacción que ejerce el Estado para que los ciudadanos cumplan lo establecido en el ordenamiento jurídico. Así, en cumplimiento de dicho fin, prestará apoyo a los órganos jurisdiccionales respectivos cuando alguna persona haya infringido lo señalado en la ley. Sin embargo, cabe indicar que este fin constitucional debe ser cumplido por la propia PNP, pues ésta también debe ser respetuosa de la normatividad legal y, sobre todo, su actuación tiene que regirse por lo establecido en la Constitución y las leyes respectivas.

Por otro lado, con relación al fin de **garantizar la seguridad del patrimonio público y del privado**, cabe señalar que éste se relaciona con el trabajo que debe realizar la PNP en materia de seguridad ciudadana, toda vez que se trata de proteger el patrimonio de las personas, así como el patrimonio que forma parte del Estado. Para cumplir tal fin, por ejemplo, la PNP está utilizando cámaras de video vigilancia con centrales de monitoreo. Dichas cámaras se han implementado paulatinamente en diversos distritos, a fin de que la PNP pueda obtener el control en tiempo real de las zonas más críticas de cada jurisdicción distrital y actuar inmediatamente.

Finalmente, respecto al fin constitucional de ***vigilar y controlar las fronteras***, resulta pertinente indicar que debe ser ejercido por la PNP como parte de las políticas de seguridad ciudadana que se deben implementar en las zonas de fronteras. En ese sentido, no se debe confundir su ejercicio como parte de la defensa de ataques o invasiones de los países limítrofes, sino más bien como parte del ejercicio de una labor preventiva del delito, a fin de que los ciudadanos que viven en las zonas de frontera puedan lograr una convivencia pacífica.⁶⁷

B) La función represiva

Esta función comprende únicamente el fin constitucional referido a la ***investigación y combate de la delincuencia***. Cabe indicar, al respecto, que este fin ha sido durante muchos años lo que ha regido la actividad policial. Sin embargo, las tendencias actuales giran en torno al modelo policial que basa su actuación en la prevención más que en la represión.

Además, recuérdese que la función represiva de la policía está ligada a una concepción propia de un Estado absoluto o un Estado democrático inicial que necesita preocuparse por los actos negativos de sus ciudadanos y que, además, requiere que la democracia se consolide en la conciencia de la sociedad. Obviamente, la concepción

⁶⁷ No obstante lo señalado, es pertinente señalar que la PNP cuenta con la Directiva DGPNP N° 03-16-2006-DIREOP-DIRDENCONF PNP, de fecha 08 de abril del 2006, la misma que tiene por objeto el establecer normas y procedimientos para el funcionamiento sistémico de la Dirección de Defensa Nacional y Control de Fronteras de la Policía Nacional. Esta directiva no se enmarca estrictamente en políticas de seguridad ciudadana sino de seguridad nacional pues busca resguardar la soberanía de la nación especialmente en zonas fronterizas. Disponible en: www.pnp.gob.pe/transparencia/directivas/DIR21.doc.

de la función netamente represiva de la policía no cabe en un Estado Democrático y Social⁶⁸ como el nuestro, pues su ejercicio se debe legitimar en la Constitución y las leyes respectivas y, además, debe ser un complemento de la función preventiva.

En efecto, es importante destacar que la investigación y combate de la delincuencia como parte de la función represiva resulta necesariamente un complemento a la función preventiva, considerando que, tras producirse una vulneración de lo establecido en el ordenamiento jurídico, se debe investigar a los autores de tales hechos delictivos, a fin de que reciban las sanciones penales respectivas y asuman las consecuencias propias de su conducta.

Cabe señalar que, en el ejercicio de este fin constitucional, la Policía Nacional ha obtenido grandes logros, principalmente en lo que se refiere al combate al crimen organizado. Así, se han obtenido datos respecto a la desarticulación de 189 bandas por parte de la DIRINCRI, 9,253 detenidos por requisitorias, 2,313 atestados formulados por la DIRINCRI y un monto en especies recuperadas ascendente a S/46`917,332.

I.3. EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN POLICIAL

El desarrollo práctico de las funciones constitucionalmente designadas a la Policía requiere

⁶⁸ Juan Bustos Ramírez: "Las funciones de la policía y la libertad y seguridad de los ciudadanos". Disponible en: http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080521_40.pdf

de un sostén de planificación apoyado en el plano económico que le aporte sustento a sus acciones. Una Policía diseñada bajo estrictos parámetros democráticos, pero con escasos recursos o con una gestión deficiente, probablemente implica una menor calidad del servicio que brinda al ciudadano.

Como toda institución pública, la Policía Nacional basa su nivel de actividad, es decir, planifica sus actividades, en función de los recursos que le son asignados año a año en el marco del proceso de elaboración del presupuesto público, en el que participa en un plano decisivo el Ministerio de Economía y Finanzas, además del Congreso, si bien este último actúa sólo en la aprobación de la Ley de Presupuesto Público.

Aunque no toda buena gestión está vinculada siempre a más recursos, no hay duda de que el análisis de variables referentes a cuánto ha recibido la Policía Nacional en los últimos años, cómo ha variado tal asignación, cuánto representa dentro del presupuesto público y frente a otros sectores o cómo es repartido internamente en la institución, es necesario para comprender y lograr precisos puntos de referencia para evaluar la capacidad y despliegue policial. En esta sección, justamente, son abordados estos aspectos.

I.3.1. Algunas precisiones sobre la estructura de la administración financiera de los recursos públicos en el Sector Interior

La estructura montada para la administración financiera de los recursos públicos incluye diversas aristas y clasificaciones que ayudan a asignar ciertas prioridades en los distintos niveles del Estado. La autoridad central

se ubica en el Ministerio de Economía y Finanzas y por debajo de éste se forman los pliegos y unidades ejecutoras. Esta división es importante, pues determina el grado de manejo de los recursos públicos en sus diversas etapas (programación, formulación, control y evaluación).

En lo que toca al contenido de esta sección, la distinción entre pliego y unidad ejecutora comporta dos objetivos. El primero es identificar las diferencias normativas básicas y prácticas que se dan en el Sector Interior, conformado por la Policía y el Ministerio del Interior. El segundo consiste en justificar por qué el análisis presentado sobre el presupuesto del sector es diferenciado entre lo que le corresponde a cada una de estas instituciones.

Dentro del Sector Interior, la Policía depende orgánicamente del Ministerio del Interior. Bajo el esquema presupuestario, del mismo modo se repite una relación de dependencia. El Ministerio está considerado como un pliego y la Policía como una unidad ejecutora. Las implicancias entre ambos conceptos están recogidas en un grupo de normas sobre la materia.

En el artículo 4° de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado se señala que los pliegos mantienen una relación técnico – financiera con el Ministerio de Economía y Finanzas (Dirección de Presupuesto Público). Asimismo, con rango de pliegos presupuestarios, según el artículo 7° de dicha ley se encuentran, “[...] *las entidades del Sector Público, a las que se le aprueba una asignación en el Presupuesto Anual, para el cumplimiento de las Actividades y/o Proyectos a su cargo, de acuerdo a los objetivos institucionales determinados para un Año Fiscal. Igualmente constituyen Pliegos Presupuestarios, las Municipalidades Provinciales y Distritales.*”

A su vez, en el numeral 1) del artículo 8° de dicha norma se le otorga al titular de cada pliego la responsabilidad *“[...] por las Funciones, Programas, Subprogramas, Actividades y Proyectos a su cargo, que conllevan al logro de los objetivos nacionales e institucionales y, en lo específico, al cumplimiento de las metas establecidas en los Presupuestos Institucionales.”*

Por último, uno de los puntos más importantes que marca a cada pliego es su responsabilidad, la cual recae en sus oficinas de presupuesto y sobre

“[...] la Programación, Formulación, Control y Evaluación del Presupuesto de la Entidad, sujetándose a los Objetivos Institucionales establecidos por el Titular del Pliego para cada Año Fiscal, a las asignaciones presupuestarias aprobadas en la Ley Anual de Presupuesto y a las disposiciones que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público, para cuyo efecto, realizan la coordinación, recopilación y remisión de la información que genere el proceso presupuestario del Pliego.”, todo esto de acuerdo con el número 3) del artículo 8° de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.

Justamente, el último párrafo marca una de las diferencias más notorias entre el pliego y la unidad ejecutora. El artículo 43° de la comentada ley define a ésta última como *“[...] aquella Dependencia Orgánica que cuenta con un nivel significativo de desconcentración administrativa, para contraer compromisos, devengar gastos y ordenar pagos e informar sobre el avance y/o cumplimiento de metas, cuya identificación presupuestaria requiere la autorización pertinente por*

parte de la Dirección Nacional del Presupuesto Público. [...]”

Como complemento de esta definición, la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, define para sus efectos a una unidad ejecutora como la dependencia orgánica administrativamente desconcentrada que: i) determina y recauda ingresos; ii) contrae compromisos, devenga gastos y ordena pagos con arreglo a la legislación aplicable; iii) registra la información generada por las acciones y operaciones realizadas; iv) informa sobre el avance y/o cumplimiento de metas; recibe y ejecuta desembolsos de operaciones de endeudamiento; y/o se encarga de emitir y/o colocar obligaciones de deuda.

En ese sentido, la Policía Nacional en sí no es una unidad ejecutora, sino que está compuesta por varias.⁶⁹ Sin embargo, al margen de la larga discusión que ello puede generar, el foco de la discusión debe ceñirse a un tema de fondo: la correcta y eficiente administración de los recursos bajo un esquema de coordinación orientado a resultados entre el Ministerio del Interior y la Policía. De no ser así, el efecto de convertirse en pliego podría no obtener los beneficios esperados. Una gestión moderna y con impacto en la seguridad ciudadana y en el bienestar del ciudadano puede ser lograda aún sin las modificaciones del status de unidad ejecutora de la Policía.

⁶⁹ En el 2009 las unidades ejecutoras registradas del Pliego Ministerio del Interior son: Oficina General de Administración (Ministerio del Interior), la Dirección de Economía y Finanzas de la Policía, las Direcciones Territoriales de Trujillo, Lima, Huancayo, Cusco y Arequipa; la Dirección de Aviación Policial; la Dirección de instrucción y doctrina; la Sanidad de la Policía; la Dirección de Investigación Criminal (desde el 2009) y la Dirección General de Gobierno Interior (desde el 2009).

I.3.2. La evolución del gasto público en el Sector Interior en los últimos años

El gasto público en la Policía Nacional tiene como fundamento la función democrática de control del orden interno. En razón de ello, la evolución del presupuesto de la Policía o del Sector Interior en su conjunto ofrece la visión de cómo los actores políticos han trasladado su visión y discurso al apoyo policial en dichas funciones. Después de todo, el presupuesto del Ministerio del Interior representa una pequeña proporción del Sector. En el 2008, el 96% del presupuesto del Sector correspondió a la Policía, lo que equivale a 4.188 millones de nuevos soles, restando el 4% para el Ministerio del Interior (153 millones).

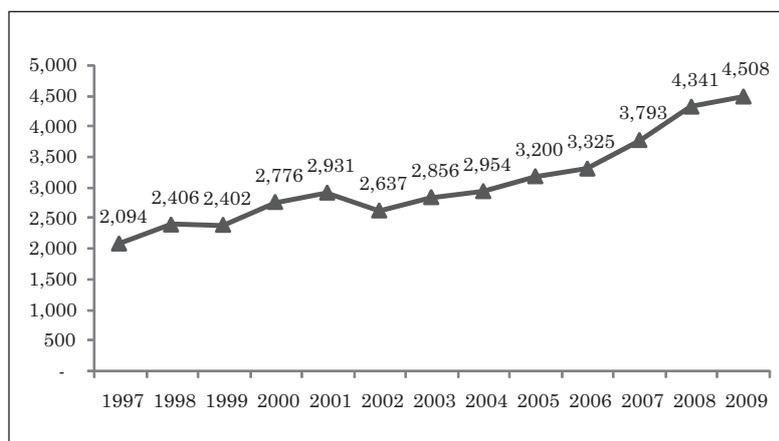
La información histórica sobre el Presupuesto Institucional de Apertura del Sector Interior (aquel monto que aprueba el Congreso en la respectiva Ley de presupuesto) muestra gráficamente una primera conclusión: desde 1997, la tendencia general de la asignación destinada al Sector Interior ha sido al alza. Si comparamos el presupuesto del Sector entre ese año y el 2008, el crecimiento registrado es de 107%, es decir, se ha duplicado con holgura. Desde la recuperación de la democracia, desde el 2001 al 2008, el aumento también ha sido considerable: 48%.

Una segunda conclusión importante es que dentro de la serie histórica analizada existen dos puntos donde la tendencia al alza se rompió: entre 1998 y 1999, y entre el 2001 y 2002. El primer lapso esconde una reducción menor (cuatro millones), sin embargo, el segundo muestra otro matiz. La reducción de aproximadamente 300 millones de nuevos soles para el Sector Interior

estuvo motivada por una concepción no adecuada del gasto en la policía. En efecto, tal como lo señala el ex ministro del Interior, Gino Costa, el gasto público en la Policía fue considerado como un gasto militar, sufriendo por ello recortes presupuestarios.⁷⁰ Todo ello se produjo en el marco de algunas medidas destinadas a reducir el nivel de manejo de recursos de las instituciones policiales y militares, donde se destaparon sonados casos de corrupción.

Gráfico N° 02

**Presupuesto del Sector Interior 1997-2009
(en millones de nuevos soles)**



Nota: Los datos se refieren al Presupuesto Institucional de Apertura (el monto que se aprueba en la Ley de Presupuesto).

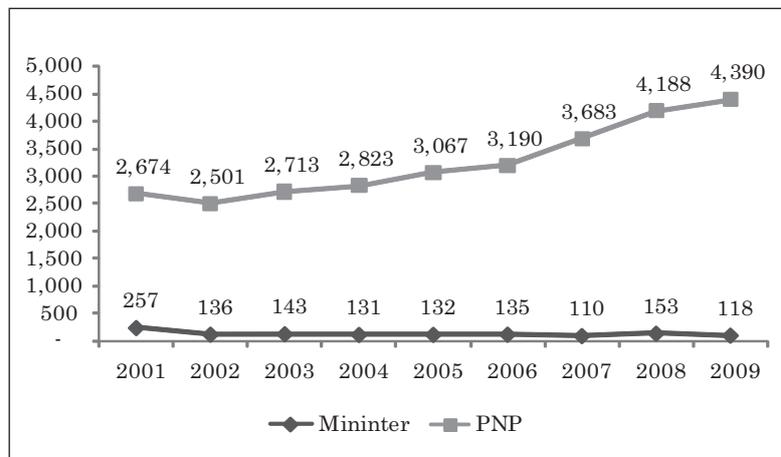
Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público. Presentación del Ministro del Interior ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso, 2002.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

⁷⁰ Costa, Gino. "Mejor gestión = más recursos = mejor servicio". En *Ideele*, n.º 166, octubre, 2004, p. 74.

Gráfico N° 03

Presupuesto de la Policía y del Ministerio del Interior, 2001-2009 (en millones de nuevos soles)



Nota: Los datos se refieren al Presupuesto Institucional de Apertura (el monto que se aprueba en la Ley de Presupuesto).

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por último, a partir del 2002 en adelante, la secuencia de crecimiento ha sido ininterrumpida. Es más, los datos para el 2007 y 2008 indican un fuerte apoyo al aumento de los recursos públicos destinados al Ministerio del Interior y a la Policía. Sólo entre el 2006 y el 2008, el Presupuesto Institucional de Apertura aumentó en mil millones.

Ello ha determinado que, en la actualidad, el Sector Interior sea el tercero más grande en términos presupuestales dentro del aparato público, sólo superado

por Educación (5.290 millones de nuevos soles en el 2008) y Economía y Finanzas (19 mil millones de nuevos soles en el 2008).

Según el ex Ministro Luis Alva Castro,⁷¹ a partir del 2005, el presupuesto del Sector crece porque se empieza a cumplir con el pago de deudas pendientes con el personal. Otros factores han influido asimismo en ese crecimiento, como la incorporación de una mayor cantidad de alumnos a la escuela de oficiales, la creación de aproximadamente 20 escuelas de sub oficiales, el desplazamiento de personal policial de unidades administrativas a policiales, aumento de remuneraciones a personal en actividad y cesante, entre otros aspectos de menor impacto.

En el plano teórico se suele argumentar que las estrategias de los Gobiernos para combatir las diferentes expresiones de la violencia y criminalidad pueden ser rastreadas mediante el gasto público en seguridad, defensa y justicia.⁷² En el caso peruano, esta premisa ofrece un punto interesante de comparación. Lo que se observa es que, en general, los tres sectores en mención han recibido mayores asignaciones presupuestarias desde el 2001 a la fecha, aunque el Sector Justicia se queda un tanto rezagado. Por su parte, tanto Interior como Defensa han tenido presupuestos similares sobre todo a partir del 2002, luego que el gasto militar fuera recortado de manera sustancial.

⁷¹ Presentación del Ministro del Interior, Luis Alva Castro, ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2008.

⁷² Gonzáles, Francisco y Carlos Posada. "Criminalidad, violencia y gasto público en defensa, justicia y seguridad en Colombia". En *Revista de Economía Institucional*, vol. III, 2001, p. 78.

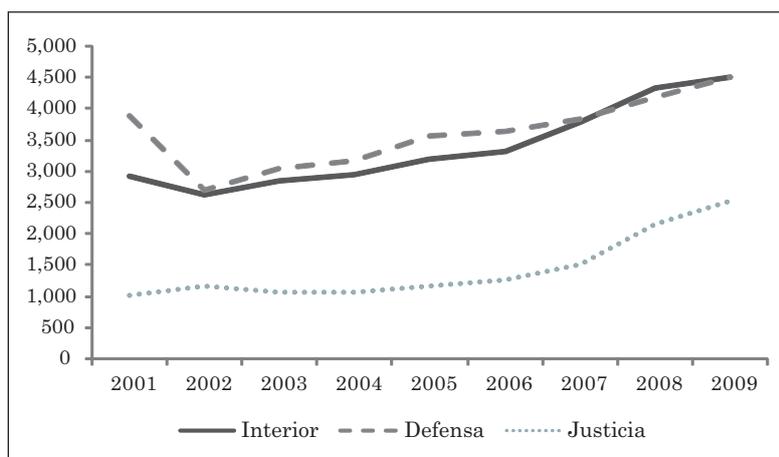
Con una precisión mayor se puede indicar que, sólo hasta el 2007, el Sector Defensa adquirió una importancia presupuestaria mayor que Interior, aunque siempre por un escaso margen. Sólo en el 2008, Interior pasa a tener un mayor Presupuesto Institucional de Apertura (4.340 millones versus 4.198 millones de nuevos soles)⁷³, toda vez que en el 2009 el Sector Defensa nuevamente vuelve a obtener una mayor asignación, aunque sin contar con los recursos provenientes del Fondo de las Fuerzas Armadas y de la Policía que terminan favoreciendo, en menor proporción, a esta última.

Sin embargo, ello no siempre significa una mejor administración o inversión de los recursos o que hayan existido reformas en marcha. Se trata únicamente de cómo ha crecido la capacidad económica de cada uno de estos tres sectores.

⁷³ Aunque después, las modificaciones presupuestarias hicieron que a Defensa se le asigne un mayor presupuesto (Presupuesto Institucional Modificado), en términos efectivos el presupuesto girado al Sector Interior fue mayor que en Defensa, al igual que lo fue el porcentaje de ejecución del mismo.

Gráfico N° 04

Presupuesto de los Sectores Interior, Defensa y Justicia, 2001-2009 (en millones de nuevos soles)



Notas: No se incluyen el gasto público de Gobiernos Regionales o Locales en materia de seguridad ciudadana. El Sector Justicia incluye las siguientes entidades: Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Tribunal Constitucional y Consejo Nacional de la Magistratura. Los datos se refieren al Presupuesto Institucional de Apertura (el monto que se aprueba en la Ley de presupuesto).

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

A pesar de que el Sector Interior ha venido recibiendo mayores recursos en los últimos años, ello no es necesariamente sinónimo fehaciente de su importancia dentro del Presupuesto Público. En ciertos años, el Presupuesto Público puede crecer mucho y destinar sólo un mínima parte a fortalecer el presupuesto del Sector Interior. El fondo del asunto es que la cifra absoluta del presupuesto de una entidad pública no refleja con

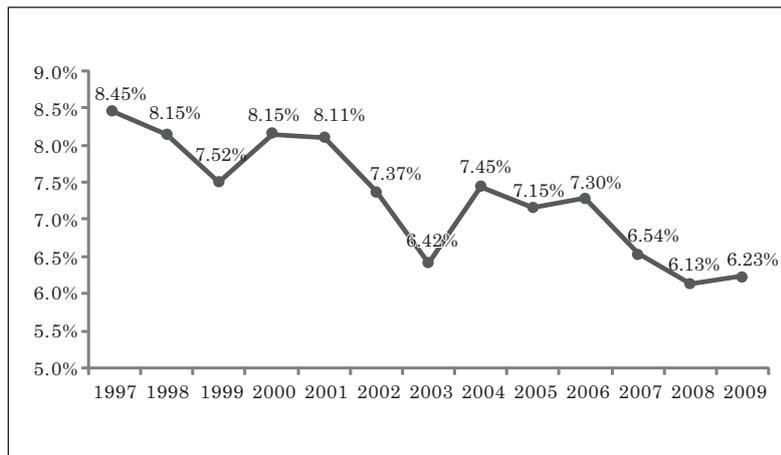
claridad su importancia presupuestaria dentro del gasto público.

Un mejor indicador se encuentra en el porcentaje del gasto público destinado al Sector Interior. Bajo esta óptica, ahora es evidente que a pesar de que en términos absolutos el presupuesto del Sector Interior ha crecido en los últimos años, su participación dentro de la “torta” del presupuesto público no ha seguido la misma línea de comportamiento. Es más, se advierte su tendencia a la baja.

En 1997, el Sector Interior recibió el 8.45% del presupuesto público mientras que, casi un decenio más tarde, en el 2008, ese porcentaje se redujo a 6.13%. Para el 2009, la situación no cambia mucho. Según la Ley de Presupuesto del año fiscal 2009, la participación del Sector asciende a 6.23%. Si bien en términos absolutos, como ya se mencionó, el presupuesto del Sector tuvo fuertes incrementos para el 2007 y 2008, en términos relativos, en esos dos mismos años la importancia presupuestal del Sector Interior dentro del gasto público ha sido la menor en los últimos 11 años.

Gráfico N° 05

Porcentaje del gasto público destinado al Sector Interior, 1997-2009



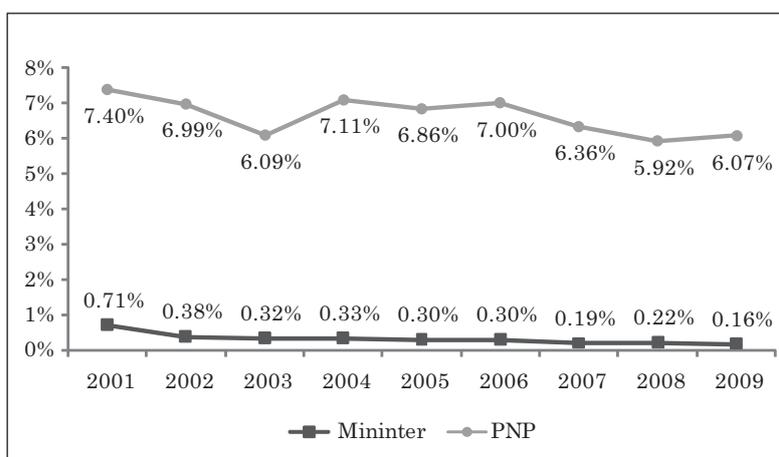
Nota: Los datos se refieren al Presupuesto Institucional de Apertura (el monto que se aprueba en la Ley de Presupuesto).

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público; Presentación del Ministro del Interior ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso, 2002.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 06

Porcentaje del gasto público destinado a la Policía y el Ministerio del Interior, 1997-2009



Nota: Los datos se refieren al Presupuesto Institucional de Apertura (el monto que se aprueba en la Ley de Presupuesto).

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público; Presentación del Ministro del Interior ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso, 2002.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Estos datos reflejan que los incrementos en el presupuesto público han sido trasladados cada vez en menor proporción a la Policía Nacional y al Ministerio del Interior, en vista de que otros sectores habrían estado recibiendo una mayor priorización.

No obstante, conviene tener en cuenta que para el caso peruano se ha estimado que el costo económico de la violencia produce un efecto de 1.5% del PBI.⁷⁴

⁷⁴ Londoño, Juan y Rodrigo Guerrero. *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*. Washington, agosto, 1999, p. 26.

De ahí que si bien la cantidad de habitantes por efectivo policial está por encima del estándar recomendado por la ONU, cada año esta relación se deteriora más. En el 2008 se consideraban 313 habitantes por cada efectivo policial. Sin embargo, se debe tener en cuenta que ese promedio es nacional y oculta las grandes diferencias en zonas urbanas y zonas rurales.

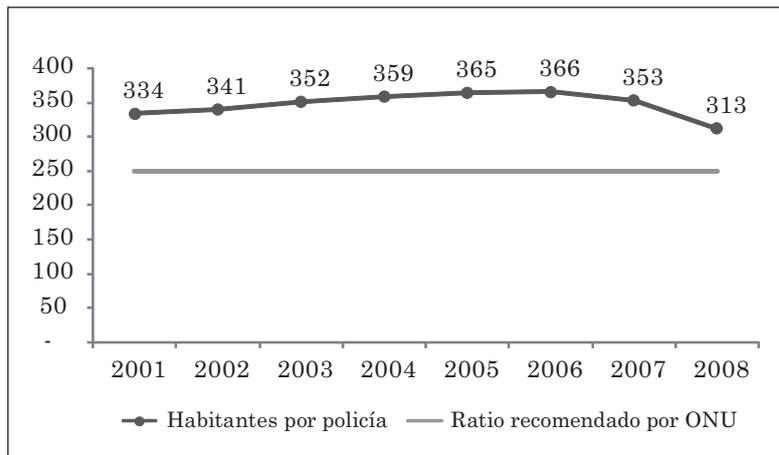
Además, existen estudios que han probado que la relación entre la tasa de efectivos policiales y la delincuencia no es tan directa como se pensaría, es decir, que la premisa “más policías, menos delincuencia” no es del todo cierta, estando detrás de ellos otros factores como la eficiencia en la asignación de recursos y no exclusivamente el presupuesto disponible.⁷⁵ En el mismo sentido, para el caso colombiano, país que posee la tasa de homicidios más alta del mundo, se ha concluido que una mayor dotación de policías no contribuye necesariamente a la eficiencia del gasto público ni a la efectividad de la función policial.⁷⁶

⁷⁵ Guzmán, Enrique. “Delincuencia y gasto policial en Chile (1977-1997)”. En *Perspectivas*, Santiago de Chile, volumen III, N.º 1, p. 105.

⁷⁶ Gonzáles, Francisco y Carlos Posada. “Criminalidad, violencia y gasto público en defensa, justicia y seguridad en Colombia”. En *Revista de Economía Institucional*, vol. III, 2001, p. 87.

Gráfico N° 07

Número de policías por cada 100 mil habitantes, 2001-2008



Fuente: Dirección de Recursos Humanos de la Policía; www.inei.gob.pe.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Tampoco es posible descartar que el menor registro de delitos obedezca, además, a una menor frecuencia de denuncia de los delitos ante las respectivas autoridades policiales.

Lo que sí podría ser más que una coincidencia es la reducción de la cantidad de delitos desde el 2005 en adelante, año posterior a la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que, pese a algunas de sus deficiencias, habría generado un efecto positivo sobre el control de la criminalidad.

Si bien, de un lado, la cantidad de delitos registrados por la Policía ha disminuido, la tendencia general de las

faltas ha sido la contraria. Estas infracciones menores se tramitan ante el Juez de Paz Letrado (desde hace unos años existen Juzgados de Paz Letrados en las comisarías) y en ocasiones la policía también juega un rol conciliatorio.

Algunas posiciones sustentan que la falta de recursos genera una mayor delincuencia, y viceversa. Gino Costa ha sugerido que la fijación en el tema presupuestario esconde las carencias gerenciales de quienes la sostienen.⁷⁷ Hay que tener en cuenta que, en teoría, a mayores recursos, mayor capacidad operativa y, por tanto, la policía debería tener un rol más activo y efectivo en el combate contra la criminalidad.

Pero esa relación no siempre se cumple en la realidad. Los aumentos a las remuneraciones del personal policial, bonificaciones, el pago de deudas (como pensiones, vacaciones atrasadas, o pagos por colocaciones) son ejemplos de cómo el crecimiento del presupuesto policial puede ser dirigido a aspectos que no necesariamente tendrán un mayor efecto en la calidad de la función policial.

En todo caso, más policías – si bien es algo deseable en muchos aspectos – no es sinónimo de una mejor acción policial. En la medida en que la cantidad de policías crezca a la par con un servicio de calidad hacia el ciudadano, el bienestar general de la población y la efectividad de la función policial serán factores que conllevarán a resultados que podrá percibir la ciudadanía.

⁷⁷ COSTA, Gino. “Mejor gestión = más recursos = mejor servicio”. En *Ideele*, n.º 166, octubre, 2004, p. 74.

I.3.3. La estructura del presupuesto del Sector Interior por genéricas de gasto

Una de las clasificaciones más importantes y utilizadas en el análisis presupuestario es aquella que divide la asignación económica en genéricas de gasto. A partir de esta clasificación se puede observar cuánto del presupuesto se destina a remuneraciones, bienes y servicios, inversiones, entre otras partidas.

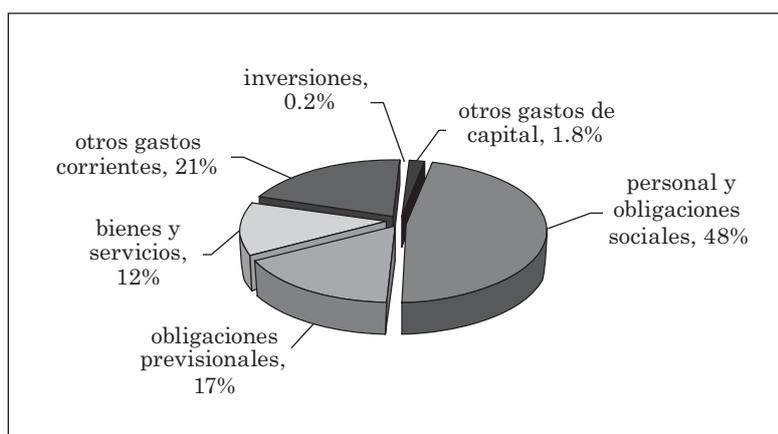
Los grupos de gasto están definidos en dos grandes clasificaciones: Gastos corrientes y Gastos de capital. Los primeros constituyen la mayoría (98% en el 2008). El Ministerio de Economía y Finanzas los define como los “gastos para el mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado.”

Por su parte, los Gastos de capital están definidos como aquellos destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado. Éstos obtienen una participación marginal del presupuesto del Sector Interior (2%), debido a las características de la función policial y, en concreto, a las partidas incluidas en estas dos grandes clasificaciones.

A continuación se revisará el contenido de ambas clasificaciones.

Gráfico N° 08

Presupuesto del Sector Interior por genéricas de gasto, 2008



Nota: Los datos se refieren al Presupuesto Institucional de Apertura (el monto que se aprueba en la Ley de Presupuesto).

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cuadro N° 01

Presupuesto del Sector Interior por genéricas de gasto, 2001-2008

(en millones de nuevos soles)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gastos corrientes:	2,892.5	2,613.8	2,830.3	2,928.5	3,173.8	3,302.3	3,713.1	4,256.7
Personal y obligaciones sociales	1,408.0	1,451.6	1,538.5	1,501.4	1,565.2	1,658.5	1,808.0	2,086.5
Obligaciones previsionales	498.0	520.4	583.2	588.7	578.5	617.4	652.6	731.1
Bienes y servicios	867.5	311.1	331.9	449.8	274.6	207.9	396.4	532.0
Otros gastos corrientes	119.0	330.6	376.8	388.6	755.5	818.5	856.1	907.1

Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente

(en millones de nuevos soles)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gastos de capital:	38.3	23.4	25.7	25.8	25.7	22.9	80.0	84.2
Inversiones	21.2	8.1	8.1	9.0	6.6	7.6	6.3	7.2
Otros gastos de capital	17.1	15.4	17.5	16.8	19.1	15.3	73.8	77.0
Total	2,931	2,637	2,856	2,954	3,200	3,325	3,793	4,341
(en porcentajes)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gastos corrientes:	98.7%	99.1%	99.1%	99.1%	99.2%	99.3%	97.9%	98.1%
Personal y obligaciones sociales	48%	55%	54%	51%	49%	50%	48%	48%
Obligaciones previsionales	17%	20%	20%	20%	18%	19%	17%	17%
Bienes y servicios	30%	12%	12%	15%	9%	6%	10%	12%
Otros gastos corrientes	4%	13%	13%	13%	24%	25%	23%	21%
Gastos de capital:	1.3%	0.9%	0.9%	0.9%	0.8%	0.7%	2.1%	1.9%
Inversiones	0.7%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Otros gastos de capital	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.5%	1.9%	1.8%
Total	100%							

Nota: Los datos se refieren al Presupuesto Institucional de Apertura (el monto que se aprueba en la Ley de Presupuesto).

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

A) Gastos corrientes: personal, pensiones, bienes y servicios, y otros gastos corrientes

Dentro de los gastos corrientes se hallan tres genéricas de gasto: Personal y obligaciones sociales (48% en el 2008), Obligaciones previsionales (17%), Bienes y servicios (12%) y Otros gastos corrientes (21%).

El gasto total que en el Sector demanda personal o planillas sobrepasa el 48%, destinado a la partida

Personal y obligaciones sociales. En realidad, la planilla está conformada además por las obligaciones previsionales, además del rubro “Asignación por combustible (efectivo)” dentro de la partida Otros gastos corrientes. Cabe destacar que el gasto en pensiones muestra un importante incremento de año en año, principalmente por el cumplimiento de deudas atrasadas y la homologación de aumentos que se otorgaron al personal activo.

Con todo ello, el gasto en personal, tanto activo como pasivo, en el Sector asciende al 76% de su presupuesto para el 2008. El inconveniente de esta concentración es que no deja un amplio margen para el resto de acciones que se deben llevar a cabo, pues la planilla es un gasto ineludible.

En teoría, el crecimiento del presupuesto destinado al pago del personal es directamente proporcional al número de trabajadores del Sector. La planilla fija y la cantidad de personas que pasan al retiro no evidencian grandes variaciones de año en año. Sin embargo, existen diversos matices que influyen en el monto final presupuestado para el pago al personal.

En principio, en comparación con el 2001, en el 2008 el número de policías es mayor en casi 12 mil personas. En los últimos años se produjo un incremento de las vacantes en las escuelas de oficiales y suboficiales, se crearon alrededor de 20 escuelas de sub oficiales y, por tanto, se pudo observar una progresiva incorporación de efectivos, con mayor fuerza desde el 2005. No obstante, el número de policías se redujo entre el 2002 y el 2005.

Si se observa el gráfico respectivo, la variación del

número de policías y el gasto en planillas en los últimos años comparten cierta similitud en su evolución en el tiempo. La relación entre estas dos variables no explica todo el crecimiento del presupuesto debido a que han existido otros aspectos que han influido en el presupuesto de personal, al margen de la incorporación de efectivos policiales, a saber:

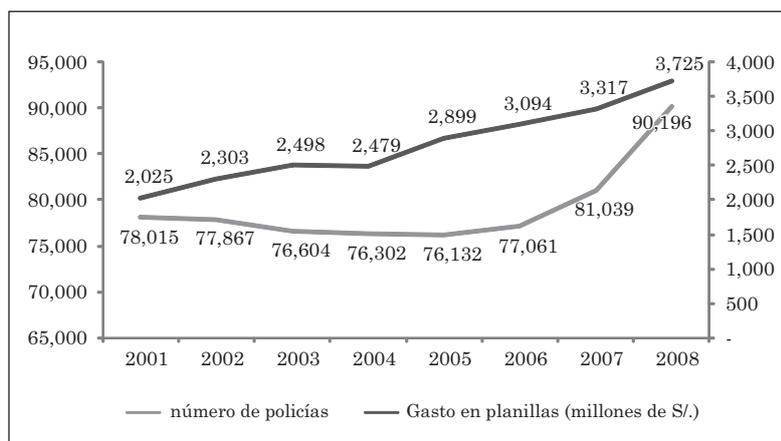
- Desplazamiento de personal policial de unidades administrativas a unidades operativas (2004: 2,800 efectivos; 2006: 1,450) y la incorporación de efectivos para las tareas de seguridad ciudadana (2005: 3,015), acciones que acarrearán mayores gastos en bonificaciones además de otras de corte operativo (como combustible).⁷⁸
- Aumento de 100 nuevos soles a los efectivos policiales en el 2004.
- Entrega de una bonificación de 100 nuevos soles para los pensionistas en el 2008.
- Aumento de la asignación por ración orgánica única (rancho a policías en comisarías) de 2.80 a 6.20 nuevos soles en el 2007 (antes del 2005 se cargaba a la propia remuneración del policía).
- Pago de deudas pendientes con el personal del Sector (vacaciones, beneficios por grado inmediato superior, entre otros).⁷⁹

⁷⁸ Muñoz, Alejandra. *Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú*. En: www.seguridadidl.org.pe/articulos/2008/sc_presupuesto/sc_presupuesto.php

⁷⁹ Presentación del Ministro del Interior, Luis Alva Castro, ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2008.

Gráfico N° 09

Número de policías y gasto en planillas del Sector Interior, 2001-2008



Nota: Los datos se refieren al Presupuesto Institucional de Apertura (el monto que se aprueba en la Ley de Presupuesto).

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público; Dirección de Recursos Humanos de la Policía.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Descontando los gastos en personal, los gastos corrientes además están compuestos por las partidas Bienes y servicios y parcialmente por la partida Otros gastos corrientes (dentro de ésta, el rubro “Asignación por combustible en efectivo” forma parte del pago de planilla).

Dentro de Bienes y servicios están comprendidos, según el Ministerio de Economía y Finanzas, los “gastos para la adquisición de bienes, por comisión de servicio, viáticos, por servicios prestados por personas naturales o jurídicas.” En buena cuenta, los bienes y servicios son

parte de los gastos del día a día para la operatividad de una institución. Preocupa, por ello, que el monto global no haya crecido al compás de otras partidas. Luego de un fuerte recorte para el 2002 (bajó de 867 millones a 311 millones de nuevos soles), la asignación del 2008 llegó a 532 millones.

Como se aprecia en el siguiente cuadro, dentro de la partida Bienes y servicios el Sector Interior cuenta con una amplia gama de gastos, siendo los más importantes el destinado a Combustibles y lubricantes (150 millones en el 2008) para toda la flota vehicular del Sector, principalmente para tareas de patrullaje, y Alimentos para personas (114 millones en el 2008).

Por su parte, la partida Otros gastos corrientes tienen la misma definición de los Bienes y servicios, pero con la particularidad de que no implican contraprestación de servicios. En su caso, se advierte un crecimiento importante entre el 2001 y el 2008, pues pasó de 119 millones a 907 millones.

No obstante, la explicación no va necesariamente por un mayor apoyo en este tipo de gastos, sino por una cuestión de ordenación en los rubros del presupuesto. Los dos rubros que empujan este gasto hacia arriba son los de mayor peso dentro de los Otros gastos corrientes.

El primero es la Asignación por combustible en efectivo que forma parte de las remuneraciones. Su aumento afecta positivamente la partida, pero no genera mayor efecto en las condiciones en que se presta el servicio policial (en términos de condiciones para el trabajo diario).

El segundo rubro está vinculado con la Asignación por ración orgánica única o rancho que reciben los policías en comisarías. Hasta antes del 2004, dicha asignación estaba contemplada dentro de la remuneración del personal, pero a partir del año siguiente se desvincula ese tipo de gasto y pasa a ser asumida por el propio Ministerio (como pliego) y se incorpora a la partida Otros gastos corrientes. Además, en el 2007, se logra aumentar el valor del rancho de 2.80 a 6.20 nuevos soles.

Con estas explicaciones se entiende por qué hasta la fecha las carencias logísticas de las unidades administrativas y operativas de la Policía continúan siendo materia de preocupación. En la medida en que no se vayan cubriendo esos vacíos, las condiciones en las que el personal policial desempeña sus funciones irán deteriorando su motivación y compromiso con la institución y ciudadanía en general, afectando así la calidad de la función policial.

Cuadro N° 02

Detalle del presupuesto en Bienes y servicios del Sector Interior, 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Combustible y lubricantes	383.9	164.3	168.6	114.7	116.8	62.5	147.3	150.3
Alimentos de personas	139.6	103.9	125.1	214.0	35.3	37.2	56.0	114.0
Vestuario	68.5	3.9	4.4	5.5	6.4	1.8	52.8	91.8
Bienes de consumo	75.3	6.4	9.2	34.8	20.8	10.6	22.6	25.6
Otros servicios de terceros	52.9	12.8	7.8	17.5	19.8	16.4	21.5	24.1
Viáticos y fletes (cambio de colocación)	30.0	0.02	0.03	4.1	7.2	0.04	16.0	17.6
Viáticos y asignaciones	18.2	2.7	2.6	4.0	5.4	4.4	4.5	16.3
Seguro de bienes muebles e inmuebles	-	-	-	-	11.2	13.5	13.3	13.3

Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Servicio de luz	-	-	-	-	9.8	9.9	9.5	11.5
Servicio de agua y desagüe	-	-	-	-	4.1	6.5	6.8	11.2
Servicio de telefonía móvil y fija	-	-	-	-	17.4	8.7	11.2	11.1
Servicios no personales	8.1	1.0	3.0	3.0	3.7	10.0	9.7	10.4
Materiales de escritorio	-	-	-	-	5.7	7.9	6.5	8.2
Otros servicios de comunicación	-	-	-	-	0.6	6.3	4.3	6.6
Pasajes y gastos de transporte	3.5	1.8	2.2	1.6	1.5	1.5	1.5	5.4
Contratación con empresas de servicios	2.1	1.9	2.0	1.1	1.6	2.8	4.2	3.6
Seguro obligatorio accidentes de tránsito (SOAT)	-	-	-	-	0.2	0.1	1.5	1.5
Materiales de construcción	5.3	-	-	0.4	0.2	0.2	0.3	1.1
Alquiler bienes inmuebles	-	-	-	-	0.5	0.7	1.2	1.1
Insumos médicos, quirúrgicos u odontológicos y de laboratorio	-	-	-	-	-	2.1	0.5	0.9
Materiales explosivos y municiones	3.1	-	-	-	0.01	0.8	0.8	0.9
Otros seguros	-	-	-	-	0.1	0.1	0.5	0.9
Gastos de ejercicios anteriores	6.4	1.3	0.4	0.2	0.6	0.5	0.3	0.7
Arbitrios	-	-	-	-	0.2	0.1	0.7	0.7
Enseres	-	-	-	-	0.9	0.0	0.2	0.7
Correos y servicio de mensajería	-	-	-	-	0.02	0.3	0.5	0.5
Materiales de instalación eléctrica y electrónica	-	-	-	-	0.2	0.3	0.5	0.4
Propinas	0.4	-	-	0.2	-	-	0.3	0.3
Instrumental médico quirúrgico y odontológico	-	-	-	-	-	1.3	0.7	0.3
Alquiler bienes muebles	-	-	-	-	0.7	0.7	0.0	0.3
Materiales de enseñanza	-	-	-	-	0.05	0.1	0.1	0.3
Servicio de consultoría	0.0	-	0.2	0.7	0.5	0.4	0.2	0.2
Gastos por servicios en el exterior	1.2	-	-	0.1	0.2	-	0.2	0.2
Publicidad	-	-	-	-	-	0.04	0.1	0.1
Medicamentos	-	-	-	-	-	0.05	0.1	0.1
Bienes de distribución gratuita	0.4	-	-	-	0.02	-	0.01	0.01
Sentencias judiciales	-	-	-	-	3.0	0.01	0.04	0.01
Tarifas de servicios básicos	51.7	6.2	5.6	42.3	-	-	-	-

Defensoría del Pueblo

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alquiler de bienes	1.3	0.3	0.3	0.7	-	-	-	-
Seguros	15.5	4.6	0.5	5.1	-	-	-	-
Total	867.5	311.1	331.9	449.8	274.6	207.9	396.4	532.0

Nota: Los datos se refieren al Presupuesto Institucional de Apertura (el monto que se aprueba en la Ley de Presupuesto).

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cuadro N° 03

Detalle del presupuesto en Otros gastos corrientes del Sector Interior, 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Asignación por combustible en efectivo (gasto de planilla)	-	-	-	-	390.0	433.5	462.0	488.9
Asignación por ración orgánica única	-	-	-	-	299.0	319.0	310.8	329.3
Otros beneficios	1.3	313.4	351.4	360.7	36.3	43.4	40.7	43.2
Régimen de ejecución especial	110.3	13.8	16.4	16.4	16.4	16.4	16.4	34.3
Subvenciones sociales	7.0	3.0	6.5	6.3	12.4	3.3	24.6	5.8
Sentencias judiciales y laudos arbitrales	-	-	-	-	-	1.2	-	3.7
Transferencias a instituciones privadas, comunidades campesinas y organizaciones sociales	0.3	0.3	1.8	0.4	1.4	1.6	1.6	1.8
Gastos de ejercicios anteriores	0.1	-	-	0.2	-	-	-	-
Indemnizaciones y compensaciones	-	0.1	0.7	3.5	-	-	-	-
Transferencias al CAFAE	-	-	-	1.1	-	-	-	-
Total	119.0	330.6	376.8	388.6	755.5	818.5	856.1	907.1

Nota: Los datos se refieren al Presupuesto Institucional de Apertura (el monto que se aprueba en la Ley de Presupuesto).

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

B) Gastos de capital: Inversiones y otros gastos de capital

Los gastos de capital están definidos como los que se realizan con el fin de aumentar la producción o generar un incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado. En buena cuenta, implica gastos en infraestructura y adquisición de inmuebles. Dentro del presupuesto del Sector Interior representan una pequeña porción, pues la función policial no requiere una continua inversión en este tipo de gastos. Sin embargo, ello no quiere decir que sea correcto destinar pocos recursos económicos a este tipo de aspectos.

En el 2008, los Gastos de capital apenas se elevaron al 1.9% del presupuesto del Sector con 84 millones de nuevos soles. El año anterior habían llegado al 2.1%, lo que equivale a 80 millones de nuevos soles, y en el 2006 fueron sólo 23 millones (0.7%).

La partida Gastos de capital está compuesta por dos rubros, denominados Inversiones (0.2%) y Otros gastos de capital (1.8%). Es básicamente este segundo el que explica el aumento de la partida global a partir del 2007. Un mayor nivel de detalle ha sido obtenido por Alejandra Muñoz, quien detalla que la partida Gastos de capital ha mostrado un crecimiento gracias a los siguientes aspectos:⁸⁰

- Implementación de diversas comisarías del país.
- Modernización, repotenciación, renovación, reemplazo y reparación de equipamiento de la Policía.

⁸⁰ Muñoz, Alejandra. *Op. Cit.* En: www.seguridadidl.org.pe/articulos/2008/sc_presupuesto/sc_presupuesto.php

- Equipamiento del servicio especial de patrullaje a pie (direcciones territoriales).
- En el desarrollo del proyecto de la comisaría virtual se adquirieron 4,562 computadoras, se interconectaron 166 comisarías en Lima y 33 en provincias, se desarrolló el sistema DATAPOL, y se adquirieron 40 cámaras de video vigilancia para Lima.
- Adquisición de equipos para la Dirección de Criminalística para la investigación, la denuncia y el combate a la delincuencia y el crimen organizado en todo el ámbito nacional.
- Adquisición de 1,500 patrulleros y motocicletas (mediante el PNUD).

I.3.4. La estructura del presupuesto del Sector Interior por funciones

El sistema de administración financiera de los recursos públicos organiza de diversas formas la información de carácter presupuestal. Como se explicó anteriormente, una de esas clasificaciones corresponde a la definición de sectores, pliegos y unidades ejecutoras, y otras a las partidas genéricas de gasto. Además de esas referencias existen otras cuyo objetivo es organizar el gasto público de manera transversal a todas las entidades públicas. Para efectos de esta sección importa analizar la clasificación por Funciones del gasto público, con información más pormenorizada en las líneas que aparecen a continuación.

El aparato público en su conjunto desarrolla distintas Funciones, a las que hace operativas mediante distintas entidades. Por ejemplo, dentro del presupuesto público, la principal Función es “educación”, llevada

a cabo mediante distintas entidades, principalmente los Ministerios de Educación, Defensa, Interior e incluso los Gobiernos Regionales y Locales. La segunda Función en importancia es la que atiende el gasto previsional y luego le siguen otras tantas en importancia (planeamiento, gestión y reserva de contingencia, deuda pública, transporte, salud, orden público y seguridad, defensa y seguridad nacional, entre otras tantas). A su vez, cada entidad programa sus actividades y las articula a diversas Funciones determinadas, guiándose por las directivas del Ministerio de Economía y Finanzas.

Si se observa el esquema con que trabaja todo el sector público, cada Función puede ser desagregada en un nivel mayor, denominado Programa. Del mismo los Programas se pueden dividir en Sub programas y así se puede seguir con tres niveles adicionales.

Respecto del contenido de esta sección, se buscó y sistematizó información al mayor nivel de desagregación con el objetivo de obtener un mayor detalle y un mejor conocimiento de la realidad policial. La dificultad radicó en que, a lo largo de los años de estudio, la clasificación de las Funciones varió, ocasionando que su contenido no siempre coincidiera de un año a otro. Debido a que el objetivo en este punto no es analizar el máximo detalle del presupuesto ni criticar la clasificación, se decidió por mantener la clasificación y contenido de las Funciones entre los años 2001 y 2004 puesto que, además, parece ser más coherente con la función policial que la aplicada en los años posteriores. En todo caso, se trata simplemente de disposición temática modificada para el análisis, que no tiene efectos sobre datos totales.

Hecha esta salvedad, el primer dato a tener en cuenta es que el presupuesto del Sector Interior está dividido en cinco Funciones. Ordenadas de mayor a menor peso en el presupuesto del 2008, éstas son: Orden interno (57%), Asistencia y previsión social (26%), Defensa y seguridad nacional (11%), Salud y saneamiento (5%), y Educación y cultura (2%).

I.4. ÁREAS ESENCIALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA POLICÍA NACIONAL

Ahora bien, para que la Policía Nacional pueda desarrollar una óptima función y brindar un servicio policial de calidad, consideramos que es necesario una atención urgente a ciertas áreas esenciales, a saber: el fortalecimiento de las comisarías como unidades básicas, la necesaria regulación de una carrera profesional del personal policial, la lucha contra la corrupción policial, el establecimiento de una política disciplinaria y el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De lo contrario, la respuesta policial a la inseguridad ciudadana no será la más óptima y, por el contrario, se agudizará la desconfianza de la población con relación a la institución policial. Así, por ejemplo, el 53% de la población peruana considera que la Policía Nacional es la segunda institución más corrupta, según lo revela la V Encuesta Nacional de Corrupción realizada por IPSOS Apoyo Opinión y Mercado S.A. en el mes de septiembre y octubre del 2008, por encargo de Proética.⁸¹

⁸¹ Encuesta realizada IPSOS Apoyo Opinión y Mercado S.A. “V Encuesta Nacional sobre corrupción 2008”, realizada entre el 13 de setiembre y 17 de octubre de 2008.

Si bien debemos reconocer la abnegada y sacrificada labor que ha mostrado la Policía Nacional, a lo largo de estos años, en la lucha contra el terrorismo (captura de los líderes de Sendero Luminoso), la lucha contra la delincuencia (captura de bandas de secuestradores y asaltantes de bancos) y la lucha contra el narcotráfico, consideramos que existen problemas en cada una de las áreas que hemos señalado anteriormente.

No debemos olvidar que la inseguridad ciudadana no sólo se debe concebir como un problema de funcionamiento de instituciones, sino también como un grave obstáculo al libre desarrollo de las personas y la consolidación del sistema democrático. Por ello, la Defensoría del Pueblo considera que se debe analizar y resaltar los avances obtenidos y las dificultades que se presentan dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y de sus instancias operativas, siendo una de ellas la Policía Nacional del Perú, la cual es reconocida como la institución clave en el mantenimiento del orden interno y el aseguramiento de la seguridad ciudadana.

En los siguientes capítulos se analizarán las áreas prioritarias para el fortalecimiento de la Policía Nacional.



CAPÍTULO SEGUNDO

LA COMISARÍA COMO UNIDAD BÁSICA DE LA POLICÍA NACIONAL Y FACTOR IMPORTANTE EN LA OPTIMIZACIÓN DE LA FUNCIÓN POLICIAL

Ya descritas las principales características de la función policial en el Perú, a partir de este capítulo analizaremos cada uno de los componentes necesarios para la optimización y eficiencia de la función policial.

A continuación examinaremos la necesidad de fortalecer a las comisarías como unidades básicas de la Policía Nacional y cuyo servicio representa la concretización de la función policial.

II.1. MARCO NORMATIVO E IMPORTANCIA DE LA COMISARÍA

II.1.1. La comisaría como unidad básica de la Policía Nacional

A) La ubicación de la comisaría en la estructura orgánica de la Policía Nacional

De acuerdo con la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, Ley N° 2933482 y la Ley de la Policía Nacional, Ley N° 27238,83 la PNP es un órgano de línea de dicho ministerio y contempla en su

⁸² Publicado en el diario oficial “El Peruano”, el día 24 de marzo del 2009.

⁸³ Publicado en el diario oficial “El Peruano”, el día 22 de diciembre del 1999.

estructura orgánica un órgano de dirección, un órgano de asesoramiento, órganos de control, órganos consultivos, órganos de apoyo, un órgano de instrucción y doctrina, así como órganos de ejecución.⁸⁴

Entre los órganos de ejecución se contempla a las direcciones especializadas,⁸⁵ las direcciones territoriales⁸⁶ y las regiones policiales.⁸⁷ Éstas últimas dependen de la Dirección Ejecutiva de Operaciones Policiales (DIREOP)⁸⁸, ejercen la función policial en un determinado espacio geográfico y comprenden a las comisarías.⁸⁹

⁸⁴ Artículo 11° de la Ley de la Policía Nacional del Perú.

⁸⁵ Éstas constituyen órganos ejecutivos encargados de ejercer función policial en su campo de especialidad, y además concurren en apoyo de las comisarías, en tanto que pueden intervenir en asuntos de su competencia de oficio o a requerimiento de las Jefaturas de Región u otras dependencias policiales (Artículo 27° del Reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2000-IN). Asimismo, estas direcciones, de acuerdo con el artículo 13.7.2° del citado reglamento, dependen de la Dirección Ejecutiva de Operaciones Policiales (DIREOP).

⁸⁶ El artículo 13.7.2° del Reglamento de la Ley de la PNP sólo indica que las Direcciones Territoriales tienen a cargo a las Direcciones Especializadas y Regiones Policiales. No obstante, la Dirección Territorial de la Policía, como órgano ejecutivo de la Policía, no tiene una definición legal o reglamentaria.

⁸⁷ El artículo 24.1° de la Ley de la Policía Nacional y el artículo 26° del Reglamento de la Ley de la Policía Nacional establecen que las Regiones Policiales están a cargo de Oficiales Generales o Coroneles en Situación de Actividad. Tienen responsabilidad en la ejecución del presupuesto económico asignado. Y mantienen coordinación permanente con las Direcciones Especializadas en asuntos de su competencia para mejorar el cumplimiento de sus funciones.

⁸⁸ El mismo que, de acuerdo con el artículo 13.7.2° del Reglamento de la Ley de la Policía Nacional, constituye un órgano de apoyo de la Dirección General de la Policía.

⁸⁹ Cabe señalar que hemos constatado que en el Cuadro de Organización de la Policía Nacional - 2009 contemplado en el portal institucional de la Policía, además de las comisarías, las regiones policiales comprenden,

Ahora bien, de acuerdo con la Resolución Ministerial N° 1091-2003-IN/PNP90 que aprueba el “Manual de Organización y Funciones de las Comisarías Policiales”, éstas constituyen los órganos básicos de relación y atención a la comunidad.

En efecto, tal como lo indicara la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional⁹¹ en su informe final,⁹² la Comisaría es una dependencia fundamental de la función policial, toda vez que es el primer punto de contacto entre la población y la Policía, y en algunas ocasiones el único rostro del Estado, sobre todo en las zonas más alejadas del país; de ahí que se señale que “dentro del distrito o en la ciudad, es la embajada funcional de la institución policial y del Gobierno”.⁹³

Más aún, la ubicación de la comisaría en la estructura orgánica de la Policía Nacional la obliga a involucrarse permanentemente con los diversos órganos (dirección, apoyo y ejecución), convirtiéndose de esta manera en un espacio de interacción institucional vital para el funcionamiento de la Policía.

en algunos casos, divisiones especializadas y departamentos, los cuales están orientados a luchar contra formas delictivas específicas o cumplir funciones policiales altamente especializadas. Así, por ejemplo, tenemos la División Contra Drogas o la División Contra el Terrorismo.

⁹⁰ Publicado en el diario oficial “*El Peruano*”, el día 09 de noviembre del 2003.

⁹¹ Ministerio del Interior. *Informe Final de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional*, Lima: Ministerio del Interior, 2002, p. 92.

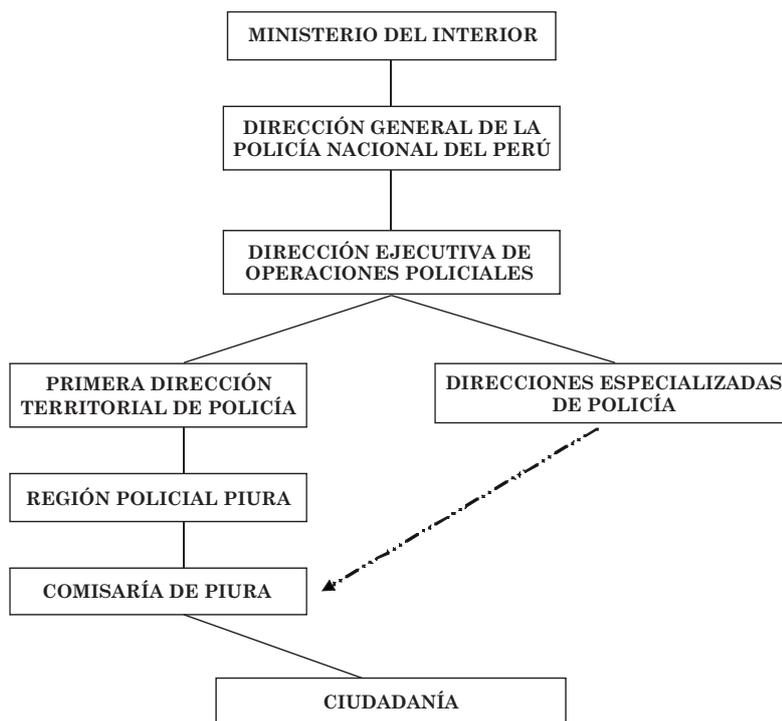
⁹² Presentado al Presidente de la República Alejandro Toledo Manrique el 22 de febrero de 2002, aprobado por Resolución Suprema N° 0200-2002-IN del 22 de marzo del 2002.

⁹³ Haddad, David. “*La realidad de las comisarías en el Perú*”, ponencia presentada al Taller “Centralización y Descentralización de la Función Policial” citado por COSTA SANTOLALLA, Gino. “Ob. Cit”, p. 25.

En consecuencia, la ubicación de la comisaría determina que sea considerada como la unidad básica de la PNP y le otorga un papel protagónico en el ámbito interno y externo de la institución policial: interno, ya que se trata de un espacio de interacción de los diversos órganos policiales; externo, por cuanto es el primer punto de contacto entre la población y la Policía.

Un ejemplo de la ubicación de las comisarías y su importancia, se puede observar en el caso de la Comisaría de Piura, cuya acción se rige por el siguiente organigrama:

Gráfico N° 10



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se observa en el organigrama de la Comisaría de Piura, ésta depende de la Región Policial Piura, y está apoyada, a su vez, por las direcciones especializadas, las cuales dependen directamente de la DIREOP.⁹⁴

B) La estructura interna de las Comisarías y los servicios policiales que brinda

i) La organización interna de la Comisaría.

Apartir de las recomendaciones formuladas por la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional y con la finalidad de diseñar una nueva estructura orgánica para las Comisarías Policiales que las dote de mayor flexibilidad y versatilidad, así como de desburocratizar su funcionamiento, racionalizar su personal y facilitar las relaciones y coordinaciones con las autoridades locales, con el propósito de coadyuvar a la prestación de servicios policiales eficientes y acercar la policía a la comunidad, se aprobó, mediante Resolución Ministerial N° 1091-2003-IN/PNP, el Manual de Organización y Funciones de las Comisarías Policiales.⁹⁵

En dicho Manual se define a la Comisaría como *“una de las células básicas orgánicas de la PNP, que ejerce sus funciones y competencia en un espacio geográfico del Territorio nacional, para cumplir la finalidad fundamental de la Policía Nacional”*.

⁹⁴ Ahora bien, en algunos casos ocurre que al interior de una región policial existen divisiones territoriales de policía a cargo de comisarías, en consecuencia, aparece un escalón orgánico más entre la comisaría y la región policial, no obstante, la comisaría permanece como base de la organización policial.

⁹⁵ Publicada en el diario oficial “El Peruano”, el 30 de noviembre del 2003.

Asimismo, se indica que las *funciones* de la Comisaría son:

- Garantizar, mantener y restablecer el orden interno y orden público en el ámbito territorial asignado.
- Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad.
- Garantizar el cumplimiento de leyes y la seguridad del patrimonio público y privado.
- Prevenir, investigar y combatir la delincuencia a fin de garantizar la seguridad ciudadana, dentro del marco del respeto irrestricto a los Derechos humanos.
- Participar en la ejecución de medidas tutelares aplicables al niño y adolescente, de protección a la mujer, a los ancianos, discapacitados y desvalidos.
- Controlar el cumplimiento de la legislación de tránsito y transporte terrestre e investigar y denunciar accidentes de tránsito.
- Expedir certificados domiciliarios, de supervivencia y mudanza, así como copias certificadas de denuncias.
- Atender los requerimientos de las Autoridades Judiciales y del Ministerio Público de acuerdo con su competencia y de conformidad con las disposiciones vigentes.
- Cooperar con los Gobiernos Locales y Autoridades Políticas, en el cumplimiento de sus fines, de acuerdo a ley.
- Cumplir otras funciones que le asigne el Comando Institucional.

En cuanto a su *estructura orgánica*, la comisaría esta conformada principalmente por órganos de comando,

apoyo y ejecución. Así, pues, el órgano de comando está a cargo del Comisario, y tiene por misión planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar las actividades administrativas y operativas de los órganos competentes de la comisaría. Además, el comisario es responsable de los servicios policiales que presta la comisaría a la comunidad, establecidos en el Manual, así como de la adecuada administración de los recursos asignados a la Comisaría.

Por otro lado, el órgano de apoyo está conformado por el Departamento de Administración, que cuenta con las secciones de Recursos Humanos y Logísticos; Sección de Trámite Documentario y Archivo; y la Sección de Operaciones, Instrucción y Estadística. A este departamento se le han encargado las siguientes tareas: i) administrar el potencial humano, recursos logísticos y económicos asignados a la comisaría; ii) recibir, evaluar, registrar y tramitar la documentación administrativa y remitirla a otras unidades de la PNP, públicas y privadas, así como organizar y conducir el archivo; y, iii) dirigir las actividades relacionadas con informática, telecomunicaciones, identificación policial y criminalística en la comisaría.

En cuanto al órgano de ejecución, éste está conformado por los Departamentos de Prevención Policial, Investigación Policial y Atención al Público. El primero tiene a su cargo la Sección de Patrullaje Policial, la Sección de Participación Ciudadana y Proyección Social, y la Sección de Apoyo a la Justicia.

El Departamento de Prevención Policial tiene por misión *“garantizar, mantener y restablecer el orden público en la jurisdicción; prestar protección y ayuda a las personas,*

garantizar el cumplimiento de la ley, la seguridad del patrimonio público y privado; así como prevenir la comisión de delitos y faltas en el ámbito territorial asignado a la comisaría”.

Por su parte, el Departamento de Investigación Policial está compuesto por la Sección de Investigación de Delitos; la Sección de Investigación de Faltas, la de Contravenciones y Garantías; la Sección de Investigación de Accidentes de Tránsito; y la Sección del Niño, del Adolescente y la Familia.

A su vez, este último Departamento “*planea, organiza, dirige, coordina y controla las actividades de investigación de delitos y faltas, perseguibles de oficio, contempladas en el Código Penal, Leyes Especiales, Código de tránsito, reuniendo los elementos probatorios, descubriendo e identificando a los responsables, a fin de denunciarlos ante la autoridad competente, formulando la documentación policial pertinente y poniendo a disposición las pruebas y evidencias del caso”.*

Finalmente, el Departamento de Atención al Público está a cargo de la Sección de Atención al Público y Seguridad; la Sección de Denuncias y Certificaciones; y la Sección de Comunicaciones. En su caso tiene por misión *planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar las actividades de la sección de atención al público, supervisando la expedición de los certificados y copias de las personas que acuden a la Comisaría, y velar por el estricto cumplimiento de los servicios de seguridad de las instalaciones.*

ii) El servicio policial que se brinda al ciudadano en las Comisarías

De conformidad con el numeral 43 del artículo 1° de la Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional, el servicio policial es el conjunto de actividades que ejecuta el personal policial en situación de actividad para el cumplimiento de la misión y funciones asignadas a la institución policial, de acuerdo con lo estipulado en las normas, reglamentos vigentes y la Constitución Política.

Más aún, el Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial⁹⁶ precisa que el servicio policial comprende la labor policial de servir a los ciudadanos y proteger a la sociedad.

En tal sentido, el servicio policial que se presta al ciudadano en las comisarías viene a ser la concretización de la función policial y puede ser definida como el conjunto de actividades que de manera integrada realiza la Policía Nacional, a través de sus comisarías, las cuales tienen por finalidad cumplir con su misión y funciones de garantizar: a) el orden interno, b) el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, y c) el normal desarrollo de las actividades ciudadanas.

A partir de ello, y teniendo en cuenta la estructura orgánica de las comisarías, el servicio policial que se debe prestar al ciudadano en las comisarías se debe realizar fundamentalmente, a través de sus órganos ejecutivos, tales como los Departamentos de

⁹⁶ Aprobado por Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN de fecha 31 de mayo del 2006.

Prevención Policial, Investigación Policial y Atención al Público.

Así, por ejemplo, el Departamento de Prevención Policial, mediante su Sección de Patrullaje, debe brindar el servicio de patrullaje policial en la jurisdicción de su comisaría; asimismo, a través de su Sección de Participación Ciudadana y Proyección Social, debe realizar actividades de acercamiento hacia la ciudadanía, recogiendo los reclamos y sugerencias de ésta respecto del servicio policial.

Por otro lado, el Departamento de Investigación Policial, mediante su Sección de Investigación de Delitos, debe proporcionar protección a los ciudadanos víctimas de actos delictivos puesto que registra denuncias y realiza investigaciones por la presunta comisión de delitos. Por su parte, el Departamento de Atención al Ciudadano, a través de su Sección de Atención al Público y Seguridad, debe brindar el servicio de constataciones policiales.

En todo caso, es importante señalar que el servicio policial que se brinda al ciudadano en la comisaría debe generar una relación de interdependencia entre la institución policial y el ciudadano. Éste último debe ser el sujeto principal de los servicios policiales y sus demandas de seguridad deben encontrar satisfacción mediante los servicios policiales que se brindan en las comisarías.

Sin embargo, según la percepción ciudadana, el servicio policial que se brinda en las comisarías no es el más adecuado. Así, por ejemplo, en la V Encuesta Anual sobre Seguridad Ciudadana en la provincia de Lima y la Región Callao, llevada a cabo el 8 y 9 de noviembre

de 2008 por la Universidad de Lima, en el rubro “evaluación a la policía”, se obtuvo que la labor que cumple la Policía para enfrentar a la delincuencia fue calificada como regular por el 58.7% de los encuestados, mientras que, respecto del trato que dan los policías a los ciudadanos, el 62.2% de los encuestados lo calificó “regular; el 24.% de malo.

De la misma manera, en otra encuesta⁹⁷ realizada en Lima Metropolitana, el 75% de los encuestados calificó de ineficiente la labor que realiza la policía para combatir la nueva modalidad de robo conocida como “marca”.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera importante evaluar cuáles serían las causas por las que el servicio policial que se brinda en las comisarías no estaría satisfaciendo las necesidades de seguridad de la ciudadanía.

Al respecto, en el 2002, evaluando el servicio policial que se brindaba en las comisarías, la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional⁹⁸ advirtió que éste era deficiente debido, principalmente, a que la infraestructura y el equipamiento de las comisarías era inadecuado, tanto en los aspectos laborales, como en lo referido a las condiciones de salubridad e higiene.

Por ello, dicha Comisión recomendó reconocer a las comisarías como los órganos más importantes de relación y

⁹⁷ Realizada por IPSOS APOYO OPINION Y MERCADO S.A y que fue publicada en el diario “El Comercio”, el 21 de diciembre del 2008, p. A11.

⁹⁸ Ministerio del Interior. *Informe Final de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional*, Lima: Ministerio del Interior, 2002, p. 92.

atención a la comunidad, darles prioridad en la asignación de recursos humanos, materiales y logísticos.⁹⁹

Hoy en día, la Defensoría del Pueblo reitera la importancia de la comisaría y centra su atención en sus dos actores principales: el personal policial (recurso humano encargado del servicio policial) y el ciudadano (usuario del servicio policial).

De ahí que el presente informe contenga los resultados de una supervisión de las condiciones laborales del personal policial que labora en la comisaría, así como de la infraestructura para la atención del ciudadano, en especial la accesibilidad del ciudadano y las condiciones materiales de detención.

II.1.2. Derechos del personal policial y del ciudadano que acude a las comisarías

Previamente a la presentación de los resultados de la supervisión efectuada a 300 comisarías de todo el ámbito nacional, la Defensoría del Pueblo considera necesario precisar cuál es el marco normativo que garantiza el respeto de los derechos del personal policial y del ciudadano que acude a las comisarías.

Se debe tener en cuenta, además, que dicho respeto constituye una condición necesaria para el adecuado servicio policial, entendido éste como la concretización de la función policial.

⁹⁹ Ministerio del Interior. *Informe Final de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional*, Lima: Ministerio del Interior, 2002, p. 96.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera, al igual que la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional, que los aspectos que se deberían mejorar para alcanzar la optimización esperada del servicio policial son:

- a) La provisión al personal policial de recursos suficientes y adecuados para ejercer la función policial, que se manifiesta en el respeto de los derechos del policía; y,
- b) Una atención al ciudadano con un enfoque de protección de derechos, en la medida que el deber que tiene el Estado de prevenir y combatir el delito no se puede contraponer a la obligación de respetar los derechos fundamentales de la persona y la comunidad.

II.1.2.1. Derechos del personal policial que presta servicios en Comisariás

En el servicio policial, como en toda actividad, el recurso más valioso está constituido por el recurso humano, es decir, el personal policial.¹⁰⁰ De ahí que sea importante, atendiendo a lo establecido en la Ley de Régimen de Personal de la Policía Nacional y los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”¹⁰¹,

¹⁰⁰ De acuerdo con el numeral 31) del artículo 1° de la Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional, el personal policial comprende el conjunto de oficiales policías, oficiales de servicios, suboficiales y especialistas, en situación de actividad, así como los cadetes de la Escuela de Oficiales y Alumnos de las Escuelas de Suboficiales de la Policía Nacional.

¹⁰¹ Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

revisar cuáles son las principales condiciones de trabajo que el Estado debe brindar al personal policial que labora en las comisarías.

Más aún, debemos considerar que estas condiciones devienen en derechos del personal policial y que su otorgamiento o carencia incide directamente en la optimización del servicio policial que presta al ciudadano. Además, las condiciones de trabajo no sólo permiten que el personal policial cumpla eficazmente con sus funciones, sino que lo hagan sentirse orgulloso de pertenecer a la institución policial¹⁰².

A este respecto, para efectos de la supervisión efectuada en el presente informe, la Defensoría del Pueblo considera como principales condiciones de trabajo del personal policial que labora en las comisarías: una remuneración digna, equitativa y suficiente; la seguridad e higiene en el trabajo; el descanso y el disfrute del tiempo libre, así como la protección y orientación legal.

A) El derecho a una remuneración equitativa y digna

De conformidad con el artículo 24° de la Constitución Política, todo trabajador, sin ninguna distinción, tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure para él y su familia el bienestar material y espiritual.

¹⁰² Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINAGUA). “Informe de Verificación: La Policía Nacional Civil. Un nuevo modelo policial en construcción”. Abril del 2001. F. 18.

De la misma manera, en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos por el Perú se reconoce dicho derecho del trabajador. Así, el inciso 3) del artículo 23° de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

A su vez, el artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren, en especial: a) una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie (...).

Por su parte, nuestro Tribunal Constitucional¹⁰³ ha precisado que la remuneración, entendida como retribución que recibe el trabajador en virtud del trabajo o servicio realizado para un empleador, es un derecho fundamental de naturaleza alimentaria, en la medida que tiene una estrecha relación con el derecho a la vida y el desarrollo integral de la persona humana, así como es acorde con el principio – derecho a la igualdad y dignidad.

¹⁰³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia recaída en el expediente N° 04922-2007-PA (Caso Sindicato Nacional de Trabajadores de SUNAT). F.J. 6

En el caso del personal policial,¹⁰⁴ el inciso 6) del artículo 24° de la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional establece expresamente que el personal policial tiene, entre otros derechos:

“Una remuneración justa que contemple su nivel de formación, movilidad por razones de servicio, dedicación de su misión y funciones, así como los demás beneficios que le corresponde de acuerdo a la normatividad vigente.”

Además, la Defensoría del Pueblo considera necesario que el Estado, en el cumplimiento de este derecho, tome en cuenta el alto riesgo para la vida¹⁰⁵ que en algunas ocasiones significa para el personal policial cumplir con sus funciones.¹⁰⁶

¹⁰⁴ De acuerdo con Ezequiel Malarino, el derecho a la remuneración digna del personal policial está prevista por todas las legislaciones de la región. No obstante, el nivel de remuneración es extremadamente bajo y ello constituye uno de los problemas principales del mal funcionamiento estructural de los cuerpos policiales en la región latinoamericana. Ver: MALARINO, Ezequiel. *“La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos: un resumen comparativo”*, p. 604.

¹⁰⁵ En particular, el derecho a la vida del personal policiales constantemente comprometido. Son evidencias de ello estos textos informativos, titulados “Asesinan de 4 balazos a policía en el Callao” (publicado el jueves 20 de noviembre del 2008 en el diario *Correo de Lima*); “Tres policías mueren en emboscada narcoterrorista en la ciudad de Huanta” (publicado el lunes 17 de noviembre del 2008 en el diario *La República*); “Capitán muere por disputa minera en Casapalca” (publicado el martes 25 de noviembre del 2008 en el diario *La República*); “Secuestradores acribillan a dos policías en el Callao” (publicado el miércoles 31 de diciembre del 2008 en el diario *Perú 21*) e “Invasores matan a tres policías” (publicado el miércoles 21 de enero del 2009 en el diario *La República*).

¹⁰⁶ Principalmente, las funciones establecidas en los incisos 1, 2, 3, 10 y 11 del artículo 7 de Ley de Policía Nacional del Perú, Ley N° 27238 (mantener la seguridad y tranquilidad públicas, prevenir, combatir, investigar y denunciar los delitos y faltas, garantizar la seguridad ciudadana, cumplir con los mandatos escritos del Poder Judicial y participar en la seguridad de los establecimientos penitenciarios).

En ese sentido, los miembros del personal policial, en su calidad de trabajadores, tienen el derecho fundamental a la remuneración, la cual debe presentar dos características: i) *equitativa*, es decir, debe responder equilibradamente a la función que realiza, y ii) *digna*, en cuanto a que dicha remuneración permita que el personal policial satisfaga todos los derechos inherentes a su persona y le asegure un nivel de vida adecuado para él y su familia.

B) El derecho a la seguridad e higiene en el trabajo

En atención a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, el contenido y alcances de los derechos y libertades se deben interpretar de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por el Perú.

En tal sentido, si bien nuestro ordenamiento jurídico constitucional no reconoce expresamente el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, debemos tener presente que, de acuerdo con el literal b) del artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados deben reconocer el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren la seguridad e higiene en el trabajo.

De la misma manera, el literal e) del artículo 7° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, indica que los Estados Partes, como el Perú, deben garantizar, en sus legislaciones nacionales, la seguridad e higiene en el trabajo.

La Defensoría del Pueblo considera que dicha obligación se hace aún más importante, en el caso del personal policial, en razón de la trascendental labor que desempeñan en el control del orden interno y la seguridad ciudadana. De ahí que las Comisarías deban presentar una infraestructura segura e higiénica para el desenvolvimiento de las funciones policiales. No basta la sola construcción de la comisaría, sino que se debe brindar seguridad y limpieza permanente al personal policial.

C) El derecho al descanso y el disfrute del tiempo libre

De conformidad con el segundo párrafo del artículo 25° de la Constitución Política, todos los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Asimismo, el inciso 22) del artículo 2° de la Constitución reconoce el derecho de toda persona al disfrute del tiempo libre y al descanso.

Este derecho, además, se encuentra reconocido en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos por el Perú. Así, el artículo 24° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que toda persona tiene derecho al descanso y al disfrute del tiempo libre. A su vez, el literal d) del artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados deben reconocer el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

De la misma manera, el literal h) del artículo 7° del Protocolo de San Salvador determina la obligación de los Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Perú para garantizar, en sus legislaciones nacionales, el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

Por su parte, el Tribunal Constitucional,¹⁰⁷ luego de revisar la normatividad constitucional e internacional sobre este derecho, ha concluido que:

- i) La jornada laboral, para ser compatible con el artículo 25° de la Constitución, deberá considerar que las personas tienen derecho al descanso y al disfrute del tiempo libre, y
- ii) El disfrute y compensación del descanso semanal y anual remunerado se regulan por ley o por convenio, conforme al parámetro constitucional descrito.

Asimismo, ha precisado que el ejercicio del derecho al descanso y al disfrute del tiempo libre guarda estrecha relación con la implantación de una jornada de trabajo razonable. Es decir, la jornada de trabajo no puede ser un impedimento para el adecuado ejercicio del mencionado derecho o convertirlo en impracticable. De ahí que las jornadas laborales atípicas deberán también ser razonables y proporcionadas según el tipo de actividad laboral, a fin de que el derecho al descanso diario sea posible.

¹⁰⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia recaída en el expediente N° 4635-2004-AA (Caso Sindicato de Trabajadores Toquepala y anexos). F.J. 19.

Por otro lado, la Sala Laboral de Lima¹⁰⁸ ha sostenido que el descanso es un correlato de la jornada que tiene que concederse obligatoriamente al término de la labor diaria, semanal y anual, sin que deje de ser remunerado.

De ahí que debamos referirnos al derecho al descanso remunerado o el derecho a las vacaciones como un derecho fundamental que centralmente busca otorgar un tiempo al trabajador para que pueda realizar labores de recreación, recuperación de fuerzas para continuar laborando, o simplemente exista una desconexión del trabajo.¹⁰⁹

En efecto, el descanso y el disfrute del tiempo libre son indispensables para que el trabajador recobre las energías perdidas en el trabajo y pueda volver de mejor manera a su tarea productiva o de trabajo.¹¹⁰ De lo contrario, jornadas largas de trabajo que no incluyen descanso podrían ocasionar la disminución de la calidad en la atención y la efectividad del accionar individual de cada policía.

A este respecto, la Corte Constitucional de Colombia¹¹¹ ha señalado, en relación con las consecuencias que

¹⁰⁸ Sentencia recaída en el expediente N° 027-91-ICA de fecha 16 de marzo de 1993 y señalada en: TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. *Instituciones del Derecho Laboral*. Primera edición. Editorial Gaceta Jurídica, Junio del 2004, p. 404.

¹⁰⁹ ALBIOL MONTESINOS, Ignacio et. Al. *Compendio de Derecho del Trabajo. Fuentes y contrato individual*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 266.

¹¹⁰ ORTECHO, Víctor Julio. “El Derecho al disfrute del tiempo libre”. Este artículo puede revisarse en la siguiente dirección electrónica: <http://derechogeneral.blogspot.com/2007/12/derecho-al-disfrute-del-tiempo-libre.html>.

¹¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia recaída en la causa N° 024-98.

podría acarrear el no respeto al derecho al descanso del trabajador, que:

“(...) la jornada permanente, indefinida e ininterrumpida, sin períodos de descanso razonable, atenta contra la dignidad del trabajador, cercena su libertad, pone en peligro sus derechos a la salud, y a la vida, y causa daño a su familia, por lo que resulta contraria al ordenamiento superior. Así, pues toda relación laboral establecida por empleadores particulares, o por el Estado o entidades públicas en su condición de patronos, exige a la luz del ordenamiento jurídico, jornadas máximas y los períodos de descanso a ellas correspondientes”.

En el caso del personal policial, conviene tener en cuenta un estudio psicológico realizado en España en el año 1986¹¹² sobre el estrés laboral en la Policía Nacional, mediante el cual se llegó a la conclusión de que la profesión policial es una de las más estresantes, en la medida en que la labor que desarrolla la realiza en un entorno conflictivo, en el límite de la marginalidad y la criminalidad.

Si bien el numeral 12) del artículo 64° de la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional solamente reconoce el derecho al goce de vacaciones anuales, el numeral 17) del mismo artículo precisa que son derechos del personal policial:

¹¹² Este estudio fue realizado por un Grupo de Trabajo convocado por el Ministerio del Interior en el año 1986 en la ciudad de Madrid. Ver: SANCHEZ MILLA, JJ et. Al. “Policía y estrés laboral”. En: Revista de la Sociedad Española de Salud Laboral en la Administración Pública N° 4, Vol 1, Año 2001, Madrid, p. 21.

“Los demás derechos, beneficios y prerrogativas reconocidos por la Constitución y las leyes y sus respectivos reglamentos, aplicables a la Policía Nacional del Perú”.

De ahí que podamos concluir que el personal policial sí tiene derecho al disfrute del tiempo libre y a un descanso remunerado, es decir, que la determinación de la jornada de trabajo policial debe ser razonable y no puede ser un impedimento para el ejercicio de dicho derecho.

De lo contrario se corre el riesgo de que el personal policial no descanse y recupere fuerzas, afectándose con ello la calidad y la efectividad del servicio policial que se presta a la comunidad en las comisarías, además de su salud o vida.

D) El derecho al asesoramiento y defensa legal

De acuerdo con el numeral 10) del artículo 64° de la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional, el personal policial tiene derecho al asesoramiento y defensa legal por cuenta del Estado, cuando sea demandado en la vía civil o denunciado penalmente, así como procesado administrativamente por actos, omisiones o decisiones adoptadas en el ejercicio regular de sus funciones.

Este derecho adquiere importancia en la medida que el personal policial, en el cumplimiento de sus funciones,¹¹³ se podría ver expuesto en algunos casos a una intimidación

¹¹³ Principalmente, las funciones establecidas en los incisos 2) del artículo 7° de Ley de Policía Nacional del Perú, Ley N° 27238 (prevenir, combatir, investigar y denunciar los delitos y faltas).

legal. Así, por ejemplo, en la Mesa de Trabajo sobre Servicio Policial en Comisarías,¹¹⁴ organizada por la Defensoría del Pueblo, algunos comisarios expresaron que el personal policial a cargo de investigaciones criminales es frecuentemente asediado por sus investigados mediante procedimientos disciplinarios o procesos judiciales que buscan entorpecer las investigaciones.

En el 2002, la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional recomendó crear equipos integrados por abogados policías en todas las sedes de regiones y direcciones especializadas de la Policía Nacional para que asesoren y presten asistencia jurídica al personal policial que tenga problemas en el ejercicio de sus funciones.¹¹⁵

En atención a dicha recomendación, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional suscribieron la firma de convenios con algunos estudios de abogados y organismos no gubernamentales (ONG) para orientar y defender legalmente al Policía denunciado.

Asimismo, conviene mencionar la labor que ha realizado la Defensoría del Policía, desde su creación en febrero del 2002, en defensa de los derechos del personal policial. Así, por ejemplo, durante el 2007, atendió 4,681 consultas del personal sobre las siguientes materias: dilación de trámite, beneficios económicos, descuentos indebidos, cambios de colocación, acoso y

¹¹⁴ Realizada el 13 de agosto del 2008 en el Hotel “José Antonio” (Miraflores), en el cual participaron 20 comisarios de la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional – Lima.

¹¹⁵ Ministerio del Interior. *Informe Final de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional*, Lima: Ministerio del Interior, 2002, p. 138.

hostigamiento, abuso de autoridad, reincorporación, medida disciplinaria, atención de salud, pase a la situación de retiro, pensiones, entre otros.¹¹⁶

No obstante, la Defensoría del Pueblo considera necesario reforzar la obligación del Estado con respecto a la protección legal que debe brindar al personal policial que sea denunciado maliciosamente por cumplir adecuadamente con sus funciones. Ello constituirá un respaldo al buen policía y contribuirá a la eficiencia del servicio que se brinda a las personas.

II.1.2.2. Derechos de las personas que acuden a las comisarías

Otro aspecto importante en la evaluación del servicio policial que se brinda en las comisarías está constituido por la atención que se presta a los ciudadanos que acuden a ellas.

No debemos olvidar que la razón de ser del servicio policial es servir y proteger al ciudadano y a la comunidad; de ahí que resulte indispensable que todo accionar policial esté orientado precisamente a respetar los derechos fundamentales de ellos.

Para ello, la Defensoría del Pueblo considera que es importante el desarrollo de la ética profesional del personal policial, es decir, la conducta honesta,

¹¹⁶ De acuerdo a información periodística (Diarios *Correo de Lima* y *la República* del 19 de marzo de 2009), en el año 2008, la Defensoría del Policía atendió 1, 800 quejas y denuncias formuladas por agentes policiales. De este total, el 80% corresponde a casos de acoso sexual denunciados por personal policial femenino.

solidaria, pro-activa, comprometida y justa del personal, el cual facilita y legitima el cumplimiento de su misión, fortaleciendo su relación con la ciudadanía.¹¹⁷

De ahí que el numeral 4) del artículo 66° de la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional señale que una obligación del personal policial es cumplir sus funciones con imparcialidad, responsabilidad, diligencia y prontitud, así como ejercerlas con lealtad y ética profesional.

A) El derecho a un trato digno y adecuado

El artículo 1° de la Constitución Política reconoce que el fin supremo del Estado Peruano es la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad. A partir de ello, todas las entidades, autoridades y funcionarios del Estado están obligados a servir a ese fin.

En el caso de la Policía Nacional, las leyes que regulan las obligaciones del personal policial determinan expresamente su respeto a la dignidad y los derechos de las personas. Así, el artículo 10° de la Ley de la Policía Nacional del Perú, Ley N° 27238, establece que el personal policial, en el ejercicio de sus funciones, debe observar y sujetarse a los principios del Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.¹¹⁸

A su vez, dicho código señala, en su artículo 1°, que los

¹¹⁷ Ministerio del Interior. *Informe Final de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional*, Lima: Ministerio del Interior, 2002, p. 45.

¹¹⁸ Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 34/169.

funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben cumplir en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a la comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión. Del mismo modo, su artículo 2° indica que, en el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Por otro lado, el segundo párrafo del numeral 7) del artículo 66° de la Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional, determina expresamente la obligación del personal policial de respetar y poner en práctica los principios contenidos en el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y, en ese sentido, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos de todas las personas.

El artículo 18° del Código de Ética Profesional de la Policía Nacional¹¹⁹ indica, por su parte, que el Policía tiene el deber de tratar con diligencia y ponderación a las personas, inclusive a los infractores de la Ley.

En ese sentido, las normas antes citadas determinan que el trato que tiene que brindar el personal policial que labora en las comisarías debe, ante todo, caracterizarse por ser respetuoso de la dignidad y los derechos de las personas que acuden a ella.

¹¹⁹ Aprobado mediante Resolución Suprema N° 0140-89-IN/DM del 30 de junio de 1989.

Por ello, la Defensoría del Pueblo considera que es conveniente, en procura del respeto a la dignidad y al buen trato que se debe brindar a los usuarios del servicio policial en comisarías, que la institución policial modifique sus normas de atención a la ciudadanía, a fin de que construya un Protocolo Básico de Atención al Ciudadano que contenga:

- i) Principios, reglas y normas que regulan el servicio policial
- ii) Derechos de los usuarios con relación a los servicios policiales
- iii) Obligaciones y responsabilidades del personal policial
- iv) Organización y estructura de la Comisaría
- v) Procedimientos y servicios policiales que se prestan
- vi) Sistema de quejas y mecanismos de reclamos

Un ejemplo concreto se puede observar en la Policía Local de Alicante en España, que tiene una carta de compromisos¹²⁰, en la que se desarrolla: el plano de ubicación de las comisarías, la relación de servicios que prestan, los derechos de los usuarios con relación a los servicios, compromisos de calidad ofrecidos, formas de colaboración y participación de los ciudadanos, marco normativo de cada una de las prestaciones y servicios, publicación de resultados y medidas de subsanación, sistema de quejas y sugerencias, e información de carácter complementario.

¹²⁰ Dicha carta puede revisarse en la siguiente dirección electrónica: www.alicante-ayto.es

i) *Las víctimas del delito o del abuso del poder*

Los principales usuarios de los servicios policiales prestados en la comisaría son las víctimas de delitos o del abuso de poder, quienes en busca de la justicia en razón del daño que se les ha ocasionado acuden a las comisarías.

Ahora bien, el Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial, ha definido a las víctimas del delito y del abuso de poder.

Las primeras son aquellas personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimientos emocionales, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas, incluida la que proscribe el abuso del poder.

Por otro lado, las víctimas del abuso de poder son aquellas que han sufrido daños como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones de derecho penal nacional, pero afectan normas internacionales reconocidas y relativas a los derechos humanos.¹²¹

Asimismo, dicho manual indica que el trato de la Policía Nacional hacia las víctimas de delitos y del abuso de poder debe tener en consideración lo siguiente:

¹²¹ Ministerio del Interior. *“Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial”*. Lima, 2006, p. 38.

- Las víctimas tienen derecho a ser tratadas con respeto y compasión por su dignidad.
- Las víctimas tienen derecho a beneficiarse de los mecanismos de la justicia y a obtener una pronta reparación.
- Las víctimas deben ser informadas de la marcha de las actuaciones y de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y se haya solicitado esa información.
- Las víctimas pueden necesitar asistencia para proteger su intimidad y para garantizar su seguridad y la de sus familiares contra la intimidación y las represalias.
- La policía depende de la cooperación de la víctima en el aporte de informaciones que le permita esclarecer la comisión de un delito. En consecuencia, su relación con la víctima es muy importante.

De esa manera, los miembros de la Policía nacional, al ser el primer punto de contacto de las víctimas de delitos, están obligados, además de brindar un trato digno y adecuado, a dar la máxima prioridad al bienestar físico y psicológico de la víctima. Si bien el delito cometido puede ser irreversible, la asistencia oportuna a las víctimas contribuye decisivamente a limitar las consecuencias negativas que el delito tiene para ellas.¹²²

ii) Los grupos vulnerables

En principio, de acuerdo con el inciso 2) del artículo 2º de la Constitución Política, toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y nadie puede ser discriminado por

¹²² Ministerio del Interior. “Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial”. Lima, 2006, p. 38.

motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

De ahí que el personal policial tenga el deber de respetar y proteger a la persona humana sin distinción de clase social, raza, religión, lengua, nacionalidad, creencia o de cualquier otra naturaleza.¹²³ Asimismo, es deber del policía asistir a los integrantes de la comunidad que por razones personales, sociales o de cualquier otra índole, requieran de ayuda.¹²⁴

No obstante, el Manual de derechos humanos aplicados a la función policial ha querido reforzar la función y el servicio policial en la protección de algunos grupos sociales que por sus características especiales pueden estar más propensos a la vulneración de sus derechos.

Así, dicho manual considera a estos grupos sociales como “grupos vulnerables” y los define como aquel conjunto de personas que en virtud de su género, raza, condición económica, social, cultural, étnica, lingüística, cronológica, funcional o de otra índole, sufre la omisión, precariedad y discriminación en la regulación de su situación por parte de los Poderes del Estado.¹²⁵

Entre la lista de grupos vulnerables que se mencionan en el citado manual, tenemos:

* *Los menores de edad*, a quienes el personal policial debe atender y proteger rápidamente ante el

¹²³ Artículo 17° del Código de Ética Profesional de la Policía Nacional

¹²⁴ Artículo 20° y 21 del Código de Ética Profesional de la Policía Nacional

¹²⁵ Ministerio del Interior. “Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial”. Lima, 2006, p. 40.

abuso, maltrato físico, psicológico, cualquier forma de explotación o violencia sexual que sufran. A su vez, ante la delincuencia juvenil, está obligado a desarrollar una serie de medidas especiales para prevenirla.

* *Las mujeres refugiadas y desplazadas*, en razón que han sido víctimas de la violencia política.

* *Personas adultas mayores*, es decir, aquellas que tienen 60 o más años.¹²⁶ De ahí que la Policía deberá tratar a estas personas con especial cuidado en función a su edad.

* *Comunidades nativas, campesinas y étnicas*, ante las cuales la Policía Nacional tiene como función principal respetar sus derechos individuales y colectivos, así como reconocer y proteger sus valores y costumbres sociales, culturales, religiosas y espirituales.

* *Lesbianas, gays, travestis y bisexuales*, a quienes la policía debe tratar con el mismo respeto que se brinda a cualquier otro ciudadano¹²⁷. De ahí que el personal policial deba tener siempre presente los siguientes aspectos:

- Evitar todo acto discriminatorio o vejatorio.
- No permitir la agresión sexual

¹²⁶ Edad que ha sido establecida en el documento “Lineamientos de política para las personas adultas mayores”, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2000-PROMUDEH, y en el Plan Nacional para las personas adultas mayores 2002-2006, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2002-PROMUDEH.

¹²⁷ Algunos casos de abusos contra este grupo vulnerable han sido recogidos en el Informe del 2005 sobre la situación de los Derechos Humanos de Lesbianas, trans, gays y bisexuales en el Perú. Movimiento Homosexual de Lima. *Informe Anual 2005*, Lima, junio del 2006. Capítulo 1.

- Garantizar el ingreso o permanencia en lugar público o abierto al público.
- Garantizar y reconocer el derecho a la libre expresión, asociación y reunión.

* *Personas que viven con VIH-Sida*, quienes deberán ser tratadas por la Policía Nacional con el mismo respeto que se brinda a cualquier otro ciudadano y prestar una atención especial a su salud, principalmente cuando son detenidos en locales policiales o reclusos en instalaciones penitenciarias. Además, no se debe hacer mención a esta situación de salud de la persona, salvo en los casos previstos por ley.

* *Trabajadoras y servidores sexuales*, en la medida en que están generalmente expuestos a maltratos, discriminación y abuso. Por esta razón, el personal policial debe atender esta problemática de manera integral, buscando principalmente la dignificación de la persona y luchando contra su explotación, garantizando su protección y auxilio en forma permanente.

* *Desplazados internos*, que se caracterizarían por carecer de servicios básicos y sufrir de discriminación y abandono, siendo la Policía el único enlace con la acción del Estado para proteger sus derechos humanos.

* *Las personas con discapacidad*, a quienes el personal policial debe atender adecuadamente. A partir de ello, el Manual de Derechos Humanos aplicado a la función policial¹²⁸ señala expresamente que la Policía Nacional debe adecuar progresivamente sus instalaciones a fin de

¹²⁸ Ministerio del Interior. "Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial". Lima, 2006, p. 40.

que las personas con discapacidad tengan fácil acceso a sus áreas y ambientes con señalizaciones y corredores de circulación apropiados.

A continuación explicaremos cuáles son los componentes mínimos del derecho de accesibilidad de las personas con discapacidad.

B) El derecho de accesibilidad de las personas con discapacidad.

De conformidad con diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Perú como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹²⁹ las “Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas”,¹³⁰ el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”¹³¹ y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad,¹³² el Estado está obligado a cumplir con proteger y respetar los derechos de personas con discapacidad.

Entre los derechos de las personas con discapacidad que el Estado peruano ha reconocido, como parte de sus obligaciones internacionales, se encuentra el derecho

¹²⁹ Ratificada por el Estado Peruano el 31 de diciembre del 2007 y en vigor desde el 3 de mayo del 2008.

¹³⁰ Aprobadas mediante Resolución N° 48/96 del 20 de diciembre de 1993.

¹³¹ Ratificado por el Estado peruano el día 4 de junio de 1995 y en vigor desde el 16 de noviembre de 1999.

¹³² En vigencia para el Estado peruano desde el 14 de setiembre del 2001.

a la accesibilidad, entendido éste como el derecho fundamental de las personas con discapacidad a acceder, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público, con el fin de que estas personas puedan vivir de forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida.

Asimismo, la obligación del Estado respecto a este derecho se encuentra regulada en la Ley N° 27050, Ley General de las Personas con discapacidad¹³³ y su reglamento,¹³⁴ así como en el Reglamento Nacional de Edificaciones aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA¹³⁵ que son de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional¹³⁶ y brindan normas técnicas que deben seguir las instituciones públicas y privadas que atiendan al público en la edificación de sus construcciones, a fin de garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

De esta manera, la falta de rampas en las veredas, la carencia de vías de acceso adecuadas a los edificios públicos y privados, así como la ubicación inadecuada del mobiliario urbano constituyen trabas u obstáculos físicos que limitan o impiden la libertad de movimiento de las personas con discapacidad y, de esta manera, son un límite para el ejercicio de otros derechos. Estos impedimentos son conocidos como barreras urbanísticas

¹³³ Publicado en el diario oficial “*El Peruano*”, el 6 de enero de 1999.

¹³⁴ Aprobado por Decreto Supremo N° 003-2006-MINDES, publicado en el Diario Oficial “*El Peruano*” el día 30 de marzo del 2006.

¹³⁵ Publicado en el diario oficial “*El Peruano*”, el día 8 de mayo del 2006.

¹³⁶ Así, lo establece el artículo 2° de la Norma G.010 del Reglamento Nacional de Edificaciones.

y arquitectónicas.¹³⁷ De conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹³⁸ el Estado está obligado a adoptar medidas que incluyen la identificación y eliminación de estas barreras de acceso.

En el caso de la Policía Nacional, como ya se ha indicado, existe la obligación de adecuar progresivamente sus instalaciones policiales, a fin de que las personas con discapacidad tengan fácil acceso a sus áreas y ambientes con señalizaciones y corredores de circulación apropiados.

Más aún, como se detallará a continuación, la institución policial, como otras instituciones públicas, está obligada a cumplir con las Normas técnicas A90 y A120 del Reglamento Nacional de Edificaciones. La primera de ellas regula las condiciones de habitabilidad y funcionalidad con que deben contar las edificaciones que brindan servicio comunitario. La segunda establece las condiciones y especificaciones técnicas de diseño para la elaboración de proyectos y ejecución de obras de edificación que brindan atención al público, así como para la adecuación de las existentes, donde sea posible.¹³⁹

* *Condiciones de accesibilidad de las comisarías*

De acuerdo con las normas técnicas anteriormente señaladas, los criterios que determinarían el cumplimiento

¹³⁷ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 114, "Barreras físicas que afectan a todos. Supervisión de las condiciones de accesibilidad de palacios municipales"*, Lima: Defensoría del Pueblo, 2006. p. 16.

¹³⁸ Artículo 1°.

¹³⁹ El texto completo de las normas aparece en la Separata Especial del Diario oficial "*El Peruano*", publicada el 9 de junio del 2006.

del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad son los siguientes:

- a) Ingresos y circulación de uso público.
- b) Rampas y escaleras.
- c) Ascensores.
- d) Teléfonos públicos.
- e) Mobiliario de las zonas de atención
- f) Servicios higiénicos

No obstante, en la medida en que corresponde al presente informe y por razones metodológicas, la Defensoría del Pueblo sólo ha supervisado el nivel de accesibilidad de las puertas de ingreso de las comisarías y las características de sus rampas y escaleras.

- a) Características de las puertas de ingreso de las comisarías

El artículo 6° de la Norma Técnica A 120 del Reglamento Nacional de Edificaciones señala, en su inciso a), que el ingreso a la edificación debe ser accesible desde la acera correspondiente. Asimismo, en su inciso b) precisa que se debe entender por ingreso principal a aquél que es utilizado por el público en general, precisando que en las edificaciones construidas con anterioridad a la vigencia de la norma se debe contar con un ingreso accesible¹⁴⁰ como mínimo.

¹⁴⁰ Si bien la accesibilidad es entendida como un derecho fundamental, la Norma A. 120 del Reglamento Nacional de Edificaciones le asigna una acepción técnica, a saber: la accesibilidad es la condición de acceso que presta la infraestructura urbanística y edificatoria para facilitar la movilidad y el desplazamiento autónomo de las personas, en condiciones de seguridad.

Dicho ingreso accesible, de acuerdo con el artículo 8 de la norma A 120, debe presentar las siguientes características:

- El ancho mínimo del vano con una hoja será de 0.90 cm.
 - De utilizarse puertas giratorias o similares, se deberá prever otra que permita el acceso de las personas en sillas de ruedas.
 - El espacio libre mínimo entre dos puertas batientes consecutivas abiertas será de 1.20 m. Si existe una diferencia de nivel (desnivel) en la puerta de ingreso, además de la escalera de acceso, debe existir una rampa.
- b) Características de las rampas y escaleras de las comisarías

El artículo 9° de la norma A.120 establece las siguientes características para el diseño de las rampas:

- El ancho libre mínimo de una rampa será de 90 cm entre los muros que la limitan.
- Asimismo, deberá mantener los siguientes rangos de pendientes máximas:
 - Diferencias de nivel de hasta 0.25 m - 12% de pendiente.
 - Diferencias de nivel de 0,26 a 0,75m - 10% de pendiente.
 - Diferencias de nivel de 0,76 hasta 1.20m - 8% de pendiente.
 - Diferencias de nivel de 1.21 hasta 1.80 m - 6% de pendiente.

- Diferencias de nivel de 1.81 hasta 2.00 m - 4% de pendiente.
- Diferencias de nivel de 1.81 hasta 2.00 m - 4% de pendiente.
- Diferencias de nivel mayor - 2% de pendiente.

En tal sentido, la inclinación de las rampas debe permitir a las personas en sillas de ruedas subir fácilmente y de forma independiente.

Ahora bien, para verificar que la pendiente de la rampa sea correcta se deberá dividir la altura a superar (de la vereda o escalera) entre la longitud de la rampa.

Por ejemplo, si se desea saber cuál es el porcentaje de la pendiente de una rampa de 1.20 metros de largo para subir una vereda que tiene una altura de 14 centímetros, se dividirá 14 centímetros entre 120 centímetros y se obtendrá como resultado 0.11, o sea 11%.

- Las rampas de longitud mayor de 3.00 metros así como las escaleras, deberán tener parapetos o barandas en los lados libres y pasamanos en los lados confinados por paredes.

Los requerimientos técnicos anteriormente especificados, se han concebido para superar las dificultades que deben afrontar las personas con discapacidad debido a la falta de condiciones de accesibilidad del entorno urbano y arquitectónico, pues es necesario que las dimensiones de los espacios tengan medidas ergonómicas adecuadas, las que deberían ser

empleadas en el diseño, construcción y adecuación de la infraestructura urbana y arquitectónica.

En efecto, las personas con discapacidad que utilizan muletas, bastones o andadores, o que son usuarias de sillas de ruedas, necesitan para su desplazamiento espacios mayores a los requeridos por las personas sin discapacidad.¹⁴¹

En atención a lo anterior, resulta necesario verificar el nivel de cumplimiento de estas normas por parte de la PNP, por cuanto el no cumplimiento de dichas normas no sólo implicaría la afectación del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, sino también de otros de sus derechos como el de acceso a la justicia, el derecho a la defensa, etc.

Más aún, en el caso de las comisarías, el cumplimiento de estas normas adquiere una especial relevancia, en la medida en que es una unidad básica de atención al ciudadano a la que se le debe exigir que brinde las condiciones adecuadas para acoger a toda persona que requiera los servicios policiales.

¹⁴¹ Así, por ejemplo, una persona con discapacidad física que usa muletas necesita de un espacio de entre 90 centímetros y 1.20 metros de ancho para poder desplazarse cómodamente. Una persona que usa andador utiliza un espacio de 60 centímetros de ancho. El espacio utilizado por una persona ciega que se desplaza con la ayuda de un bastón tiene un diámetro máximo de 1.20 metros. Asimismo, se debe tener presente que el radio de giro de la silla de ruedas es de 1.50 metros.

II.1.2.3. Condiciones mínimas en la infraestructura de las comisarías con relación a las personas detenidas

El inciso 1) del artículo 2° de la Constitución Política reconoce el derecho a la integridad personal que establece que toda persona tiene derecho (...) a su integridad moral, psíquica y física (...). A su vez, en el ordenamiento jurídico internacional, este derecho se encuentra reconocido en el artículo 5° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el inciso 1) del artículo 5° de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Para la Defensoría del Pueblo, el respeto de la integridad personal implica el resguardo de la persona en toda su extensión. De ahí que ninguna persona puede ser lesionada o agredida físicamente, ni ser víctima de daños mentales o morales que le impidan conservar su estabilidad física, psicológica y moral. Esta prohibición tiene singular relevancia en aquellas personas que se encuentran privadas de libertad, quienes por su particular condición están en una situación especialmente vulnerable para ser objeto de trasgresiones a su integridad.¹⁴²

En una sede policial, particularmente en la comisaría, el respeto del derecho a la integridad abarca el trato del personal policial (en cumplimiento de sus diversas funciones brindadas a las personas) hacia las personas, así como las condiciones materiales de detención del

¹⁴² Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 96, Afectaciones a la vida y presuntas torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes atribuidas a efectivos de la Policía Nacional*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005, pp. 17-18.

establecimiento. A pesar de que la detención por la policía es supuestamente de corta duración, ello no implica que las condiciones materiales de detención deban ser las más elementales.¹⁴³

De ahí que este tema siempre haya sido una preocupación de la Defensoría del Pueblo. Así, por ejemplo, el año 2007 supervisó 29 comisarías de Lima Metropolitana, y se pronunció públicamente en reiteradas ocasiones haciendo un llamado para la mejora de la infraestructura de las comisarías.¹⁴⁴

En todo caso, para la Defensoría del Pueblo, las salas de meditación policial deberán observar los siguientes aspectos:

- a) El área de las salas de meditación.
- b) La iluminación y ventilación de la sala de meditación.
- c) Condiciones de salubridad de las salas de meditación (higiene personal del detenido, instalaciones sanitarias de la sala de meditación, existencia en su interior de medios para descansar).
- d) Medidas de seguridad para la atención de los detenidos (presencia fija de custodios de detenidos).¹⁴⁵

¹⁴³ Asociación para la Prevención de la Tortura. Monitoreo de lugares de detención: una guía práctica, Ginebra, 2004, p. 238.

¹⁴⁴ Al respecto, cabe señalar las notas periodísticas “Más del 50% de comisarías tiene calabozos hacinados e inseguros” del 25 de octubre del 2007 y “¿Cuándo llegará la modernidad?” del 25 de enero del 2009, aparecidas en el diario *El Comercio*.

¹⁴⁵ De acuerdo a la Asociación para la prevención de la tortura, los elementos que deben comprender las condiciones materiales de detención son: alimentación, iluminación y ventilación, higiene personal, instalaciones sanitarias, ropa y cama, así como la cantidad de detenidos.

En efecto, al privar a una persona de su libertad, las autoridades asumen la responsabilidad de cubrir las necesidades vitales de esa persona. La privación de libertad tiene en sí misma un carácter punitivo. El Estado no tiene la autoridad para agravar esto mediante condiciones de detención inadecuadas, que no cumplan con los estándares internacionales que el Estado se ha comprometido a respetar.¹⁴⁶

En este orden de ideas, el marco general de estándares para la privación de la libertad está conformado por los Principios Básicos para el Tratamiento a los Reclusos de la ONU, aplicables a toda persona privada de libertad en cualquier lugar donde ésta se encuentre. Asimismo, la Convención contra la Tortura, el Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos, y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos humanos, que definen dichos estándares conforme detallamos a continuación.

i) El área de las salas de meditación de las comisarías

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, haciendo suyo el criterio de la Corte Europea de Derechos Humanos, señala que un espacio de cerca de dos metros cuadrados para un interno es un nivel de hacinamiento que en sí mismo era cuestionable a la luz del artículo 3° del Convenio Europeo de Derechos Humanos y no podía considerarse como un estándar aceptable, y que una celda de siete metros cuadrados para dos internos era un aspecto relevante para determinar una violación del mismo artículo.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Asociación para la prevención de la tortura. Op. Cit., p. 143.

¹⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia) vs. la República Bolivariana de Venezuela*. Sentencia de fecha 05 de julio de 2006. Párrafo 90.

Más aún, precisa que el establecimiento de espacios inadecuados para los reclusos constituye en sí mismo un trato cruel, inhumano y degradante, contrario a la dignidad inherente del ser humano y, por ende, violatorio del artículo 5.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.¹⁴⁸

Por su parte, el *Comité Europeo para Prevención de la Tortura*, haciendo especial referencia a las celdas policiales, ha señalado que para determinar un tamaño estándar (o cualquier otro tipo de alojamiento para el detenido/preso) es una cuestión complicada. Se deben tener en cuenta algunos factores a la hora de realizar dicha valoración.¹⁴⁹ No obstante, para el Comité Europeo es deseable que las celdas de la policía previstas para que las ocupe una sola persona para estancias superiores a unas pocas horas tengan alrededor de siete metros cuadrados, dos metros o más entre las paredes y dos metros y medio entre el suelo y el techo.¹⁵⁰

A nivel nacional, la Policía Nacional del Perú ha emitido la Directiva N° 01-94-IN/PNP sobre “Normas para la construcción de delegaciones policiales tipo a nivel nacional”, en la que se dan algunas especificaciones para el diseño y construcción de los ambientes de detención en las comisarías modelos, señalando que las paredes deben ser macizas (concreto armado, albañilería de ladrillo, amarre de cabeza) y el calabozo de hombre (17 m²) y de mujeres (13 m²) deben contar con medio baño cada uno.

¹⁴⁸ Ídem, párrafo 91.

¹⁴⁹ Comité Europeo para la prevención de la tortura. 1991. Segundo Reporte Anual. Recomendación N° 43.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

En consecuencia, podríamos afirmar que el área de la sala de meditación policial para una sola persona no puede ser menor a los siete metros cuadrados, dos metros o más entre las paredes y dos metros y medio entre el suelo y el techo, debiéndose aspirar al cumplimiento de la directiva emitida por la Policía Nacional.

ii) *Condiciones de iluminación, ventilación y salubridad de las salas de meditación en comisarías*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las malas condiciones físicas y sanitarias de los lugares de detención, así como la falta de luz y ventilación adecuadas, pueden ser en sí mismas violatorias del artículo 5º de la Convención Americana de Derechos Humanos, dependiendo de su intensidad y su duración, y de las características personales de quien las sufre, pues pueden causar sufrimientos de una intensidad que exceda el límite inevitable de sufrimiento que acarrea la detención, y porque conllevan sentimientos de humillación e inferioridad.¹⁵¹

Por su parte, el *Comité Europeo de Prevención de la Tortura* ha indicado que todas las celdas policiales deben estar limpias (...), y deben tener una iluminación adecuada (i.e., suficiente para leer, exceptuando los períodos para dormir); de preferencia, las celdas deben recibir luz natural. Además, las celdas deben estar equipadas con medios para descansar (e.g., sillas o bancas fijas), y se debe proporcionar colchones limpios y sábanas limpias a las personas que se vean obligadas a permanecer durante la noche en custodia. Las personas en custodia policial deben tener acceso a servicios de

¹⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Óp. cit., párrafo 97.

retretes apropiados, bajo condiciones decentes, y se les deben ofrecer los medios adecuados para que se laven. Deben tener acceso inmediato a agua potable y se les debe proporcionar alimentación en las horas apropiadas, incluyendo al menos una comida completa (i.e., algo más sustancial que un emparedado) por día. En lo posible, se les debe ofrecer a las personas que sean mantenidas en custodia policial por 24 horas o más la posibilidad de realizar ejercicio en el exterior cada día.¹⁵²

Ahora bien, para la *Asociación para la prevención de la tortura*, las celdas policiales deben tener luz natural y ventilación, así como una temperatura apropiada al clima y la estación del año. Sostienen que si alguien tiene que pasar una noche en la celda, ésta debe estar equipada con colchones y sábanas; además, el acceso a los sanitarios no debe demorarse¹⁵³.

Finalmente, los incisos 12 y 13 de las *Reglas Mínimas de tratamiento de reclusos* prescriben que las instalaciones sanitarias deberán ser adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales, en el momento oportuno, “en forma aseada y decente” y en general que “todos los locales frecuentados regularmente por reclusos deberán ser mantenidos en debido estado y limpios”.

iii) Las medidas de seguridad en las salas de meditación de las comisarías.

La PNP ocupa la posición de garante frente a todos los ciudadanos y ciudadanas que concurran a la comisaría;

¹⁵² Comité Europeo para la prevención de la tortura. 2001. Doceavo Reporte Anual. Recomendación N° 47.

¹⁵³ Asociación para la prevención de la tortura. Loc. cit.

de ahí que ésta cuente con medidas de seguridad adecuadas para la atención del ciudadano.

Así, el Manual de Organización y Funciones de las comisarías¹⁵⁴ dispone que el Departamento de Atención al Público de la comisaría controle a toda persona que concurra a dicho establecimiento. Asimismo, señala que la Sección de Atención al Público y Seguridad, dependiente del Departamento de Atención al Público, dirige y controla los servicios de seguridad del local, la custodia de personas detenidas y vehículos retenidos sujetos a investigación policial, velando por su integridad física en forma permanente.

En ese sentido, para el caso de los detenidos, el puesto del calabocero está definido como aquel efectivo policial encargado de velar por la integridad del detenido, supervisando la entrega de alimentos y controlando la higiene de la sala de meditación. De ahí que es importante que este puesto sea ocupado por un efectivo policial a exclusividad, con un horario adecuado, que focalice su atención en los detenidos y las condiciones materiales de detención.

II.2. SUPERVISIÓN NACIONAL DE COMISARÍAS

La Defensoría del Pueblo, en atención a su rol de colaborador crítico de las instituciones del Estado, ha realizado una supervisión a las condiciones materiales y el nivel de equipamiento que presentan diversas comisarías a nivel nacional, con la finalidad de advertir

¹⁵⁴ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 1091-2003-IN/PNP, del 30 de junio del 2003.

cuál es el nivel de influencia de ellas con relación al servicio policial que se brinda a los ciudadanos.

A continuación se pormenorizarán los resultados finales de dicha supervisión teniendo en consideración el marco normativo y doctrinario anteriormente descrito.

II.2.1. Metodología empleada en la supervisión nacional de comisarías

A) La Muestra

La Defensoría del Pueblo eligió una muestra de 300 comisarías distribuidas en todo el ámbito nacional que se obtuvo de un universo constituido por 824 que, según el Cuadro de Organización de la Policía Nacional 2008,¹⁵⁵ es el número total de comisarías existentes en el territorio nacional.

Esta muestra representa más del 30% de comisarías de todo el país, para lo cual se dispuso el desplazamiento durante los meses de abril a diciembre del 2008 de miembros de 22 Oficinas Defensoriales y tres Módulos de Atención Defensorial, los cuales se entrevistaron con los señores Comisarios y el personal policial de turno de dichas dependencias policiales.

Ahora bien, las ciudades a las que pertenecen las comisarías seleccionadas fueron elegidas atendiendo al

¹⁵⁵ Publicado en el Portal de Transparencia de la Policía Nacional. Asimismo, puede ser ubicado en la siguiente dirección electrónica: <http://www.pnp.gob.pe/transparencia/documentos/organizacion2008.pdf>.

mismo criterio¹⁵⁶ adoptado para la selección de ciudades que sirvieron de muestras en el Informe Defensorial N° 132, “¿Ciudadanos desprotegidos?”, como es el caso de Lima, Arequipa, Chiclayo, Chimbote (Santa), Cusco, Huamanga, Huancayo, Ica, Iquitos, Pucallpa, Piura y Trujillo.

Asimismo, a fin de tratar de abarcar la mayor cantidad de comisarías y conocer la realidad de las comisarías más lejanas, se han considerado ciudades ubicadas en zonas alejadas a las citadas anteriormente, como es el caso de Callao, Jaén, Puquio, Pasco, Huánuco y La Merced, así como aquellas ubicadas en zonas fronterizas, como Tumbes, Juliaca y Puno.

De esta manera, las ciudades seleccionadas con sus respectivas direcciones territoriales o regiones policiales son:

1. Tumbes y Piura (I Dirección Territorial de la PNP).
2. Chiclayo y Jaén (II Dirección Territorial de la PNP).
3. La Libertad (III Dirección Territorial de la PNP).
4. Loreto (V Dirección Territorial de la PNP).
5. Ucayali - Pucallpa (VI Dirección Territorial de la PNP).
6. Lima y Callao (VII Dirección Territorial de la PNP).

¹⁵⁶ De acuerdo con el *Informe Defensorial N° 132*, los criterios para la selección de ciudades fueron: el estudio de victimización en las ciudades de Lima y la información del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) recogida en el Censo de Población del 2005 acerca de las 10 provincias más pobladas (sin incluir a Lima Metropolitana).

7. Huancayo, la Merced, Pasco y Huanuco (VIII Dirección Territorial de la PNP).
8. Ayacucho y Puquio (IX Dirección Territorial de la PNP).
9. Cusco (X Dirección Territorial de la PNP).
10. Arequipa (XI Dirección Territorial de la PNP).
11. Puno y Juliaca (XII Dirección Territorial de la PNP)
12. Chimbote (XIII Dirección Territorial de la PNP).
13. Ica (XV Dirección Territorial de la PNP).

De ahí que finalmente las comisarías que han sido supervisadas son: Comisaría La Peca, Comisaría Copallin, Comisaría El Muyo, Comisaría Cayma Dean Valdivia, Comisaría La Curva, Comisaría Mujeres, Comisaría Aeropuerto VIII, Comisaría Alca, Comisaría Alto Misti, Comisaría Alto Selva Alegre, Comisaría Alto Selva Alegre Independencia, Comisaría Andagua Ciudad de Dios, Comisaría Ático, Comisaría Bustamante y Rivero, Comisaría Casimiro Cuadros, Comisaría Cayma Acequia Alta, Comisaría Characato, Comisaría Chiguata, Comisaría El Porvenir Campo de Marte, Comisaría José M. Quimper Huacapuy - El Cardo, Comisaría Mariano Melgar, Comisaría Mariscal Cáceres Pucchun, Comisaría Mariscal Cáceres San José, Comisaría Nicolas De Pierola San Gregorio, Comisaría Ocaña, Comisaría Paucarpata – Israel, Comisaría Paucarpata Colque Apaza, Comisaría Polobaya, Comisaría Quilca, Comisaría Sabandia, Comisaría Sachaca, Comisaría Santa Rita de Sigwas, Comisaría Sectorial Yanahuara, Comisaría Socabaya, Comisaría Uchumayo Congata, Comisaría Yura, Comisaría Acosvinchos, Comisaría ayacucho, Comisaría Carmen Alto, Comisaría Chacco, Comisaría Huancapi, Comisaría Huancasancos, Comisaría Quinoa, Comisaría Sectorial

de Cangallo, Comisaría Vinchos, Comisaría de Saltur, Comisaría Bolívar, Comisaría Cruz del Medano, Comisaría La Florida, Comisaría Lanchez, Comisaría Nanchoc, Comisaría Niepos, Comisaría Bellavista, Comisaría Bocanegra, Comisaría Callao, Comisaría Carmen De La Legua Reynoso, Comisaría Ciudadela Chalaca, Comisaría Culanto, Comisaría La Punta, Comisaría Marquez, Comisaría Playa Rimac, Comisaría 21 de Abril, Comisaría Alto Perú, Comisaría Cáceres del Perú Jimbe, Comisaría Chimbote, Comisaría Moro, Comisaría Nepeña, Comisaría Pallasca, Comisaría Samanco, Comisaría Santa, Comisaría Sectorial Cabana, Comisaría Cachimayo, Comisaría Huancarani, Comisaría Oropesa Huambutio, Comisaría San Jerónimo, Comisaría San Sebastian, Comisaría Tahuantinsuyo, Comisaría Aeropuerto, Comisaría Chinchero, Comisaría Huaró, Comisaría Independencia, Comisaría Langui, Comisaría Layo, Comisaría Lucre, Comisaría Quiquijana, Comisaría San Salvador, Comisaría Santiago, Comisaría Sectorial Calca, Comisaría Sectorial Canas, Comisaría Sectorial Cusco Wanchac, Comisaría Sicuani, Comisaría Sipaspujio, Comisaría Torcoma, División Policial Canchas, Comisaría Huanuco, Comisaría San Rafael, Comisaría Sectorial Pachitea, Comisaría Alto Laran, Comisaría De Los Molinos, Comisaría Los Aquijes, Comisaría Sectorial de Chíncha Alta, Comisaría Sectorial Pisco, Comisaría Subtanjalla, Comisaría Tinguña, Comisaría Chirinos, Comisaría Chontali, Comisaría Jaen, Comisaría Namballe, Comisaría Tamborapa, Comisaría Acolla, Comisaría Chilca, Comisaría El Tambo, Comisaría El Tambo, Comisaría Huayucachi, Comisaría Morococha, Comisaría San Agustín De Cajas, Comisaría San Jerónimo De Tunan, Comisaría San Ramón, Comisaría Sapallanga, Comisaría Sectorial

Concepción, Comisaría Sectorial Junín, Comisaría Buenos Aires, Comisaría Cartavio, Comisaría Chicama, Comisaría Chiclin, Comisaría Florencia De Mora, Comisaría Huanchaco, Comisaría Jequetepeque, Comisaría La Noria, Comisaría Magdalena de Cao, Comisaría Miramar, Comisaría Moche, Comisaría Mujeres CAVIFAM, Comisaría Pacasmayo, Comisaría Pueblo Nuevo, Comisaría Razuri, Comisaría Roma, Comisaría Salaverry, Comisaría San José, Comisaría Santiago De Cao, Comisaría Sectorial La Esperanza Jerusalén, Comisaría Simbal, Comisaría Pichanaki, Comisaría Calupe, Comisaría Cap. FAP. José Avelardo Quiñones, Comisaría Leonardo Ortiz, Comisaría Llatas Castro, Comisaría Mochumi, Comisaría Nueva Arica, Comisaría Pacora, Comisaría Patapo, Comisaría Pomalca, Comisaría Posope Alto, Comisaría Pucala, Comisaría Puerto Eten, Comisaría San José, Comisaría Santa Rosa, Comisaría Saña, Comisaría Sectorial Lambayeque, Comisaría Alfonso Ugarte, Comisaría Barranco, Comisaría Ciudad y Campo, Comisaría Cotabambas, Comisaría Jesús Maria, Comisaría La Victoria, Comisaría Magdalena, Comisaría Miraflores, Comisaría mirones Altos, Comisaría Mirones Bajos, Comisaría Palomino, Comisaría Piedra Liza, Comisaría San Antonio, Comisaría San Cosme, Comisaría San Isidro, Comisaría San miguel, Comisaría Caballococha, Comisaría El Estrecho, Comisaría Iberia, Comisaría Indiana, Comisaría Punchana, Comisaría Santa Elena, Comisaría Santa Maria de Nanay, Comisaría Tamshiyacu, Comisaría Puerto Bermúdez, Comisaría Bernal, Comisaría Catacaos, Comisaría Chulucanas, Comisaría Cucungara, Comisaría De Castilla, Comisaría De San Martín, Comisaría El Alto, Comisaría El Indio, Comisaría Huancabamba, Comisaría Kilómetro 50, Comisaría La Huaca, Comisaría La legua, Comisaría

La Matanza, Comisaría La Unión, Comisaría Lancones, Comisaría Las Lomas, Comisaría Miguel Checa, Comisaría Montero, Comisaría Mujeres CAVIFAM I, Comisaría Pacaipampa, Comisaría Paimas, Comisaría Piura, Comisaría Rinconada Licuar, Comisaría Salitral, Comisaría Sapalache, Comisaría Sectorial Ayabaca, Comisaría Sondorillo, Comisaría Sullana, Comisaría Vice, Comisaría Vichayal, Comisaría Yapatera, Comisaría Pueblo Nuevo Colan, Comisaría Acora, Comisaría Aeropuerto, Comisaría Asillo, Comisaría Caracoto, Comisaría De Mujeres, Comisaría Huacallani, Comisaría Juli, Comisaría Laraqueri, Comisaría Mañazo, Comisaría Pilcuyo, Comisaría Pucara, Comisaría Pusi, Comisaría Santo Domingo Choquehuanca, Comisaría Sectorial De Juliaca, Comisaría Sectorial De Lampa, Comisaría Sectorial De Puno, Comisaría Sectorial Yunguyo, Comisaría Tiquillaca, Comisaría Vilquechico, Comisaría Puquio, Comisaría Andamarca, Comisaría Sectorial Cabana Sur, Comisaría Sectorial Parinacochas, Comisaría Aguas Verdes, Comisaría Cancas, Comisaría Pampa De Hospital, Comisaría San Isidro, Comisaría Sectorial Zorritos, Comisaría Tumbes San José, Comisaría Aeropuerto, Comisaría Nueva Requena, Comisaría Sectorial De Contamana, Comisaría Yarinacocha, Comisaría Caja De Agua, Comisaría De Bayovar, Comisaría De Cieneguilla, Comisaría De Salamanca, Comisaría De Santa Felicia, Comisaría De Santoyo, Comisaría De Yerbateros, Comisaría La Huayrona, Comisaría Mariscal Cáceres, Comisaría San Cayetano, Comisaría Vitarte, Comisaría Zarate, Comisaría Puente Piedra, Comisaría Ancón, Comisaría Barboncitos, Comisaría Carabayllo, Comisaría Collique, Comisaría Condevilla, Comisaría Cruz Blanca, Comisaría De Independencia, Comisaría La Pascana, Comisaría

Laura Caller, Comisaría Mi Perú, Comisaría Pro Los Olivos, Comisaría Progreso, Comisaría San Martín Porres, Comisaría Santa Isabel, Comisaría Santa Rosa Balneario, Comisaría Universitaria, Comisaría Yangas, Comisaría Zapallal, Comisaría Santa María Del Mar, Comisaría Cerro Azul, Comisaría Chorrillos, Comisaría José Carlos Mariategui, Comisaría José Gálvez, Comisaría Lunahuana, Comisaría Mala, Comisaría Manchay, Comisaría Mateo Pumacahua, Comisaría Pachacamac – Urbanización, Comisaría Pucusana, Comisaría Punta Hermosa, Comisaría Punta Negra, Comisaría San Bartolo, Comisaría San Francisco Tablada De Lurin, Comisaría San Genaro, Comisaría San Luis de Cañete, Comisaría Surco, Comisaría Villa, Comisaría Villa María Del Triunfo.

Gráficamente, la distribución de estas comisarías en el ámbito del territorio nacional es la siguiente:

Gráfico 11



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

B) Los instrumentos de recopilación de información

Para efectos de esta supervisión nacional se ha empleado fundamentalmente tres instrumentos de recopilación de información, a saber:

i) *Las fichas de supervisión*

Éstas son herramientas típicas de trabajo que emplea la Defensoría del Pueblo para recoger información importante que será utilizada en la elaboración de sus

informes. Para el presente caso se han aplicado dos fichas: i) Ficha de supervisión de condiciones laborales del personal policial que labora en comisarías y ii) Ficha de supervisión de accesibilidad en comisarías.

Para elaborar las referidas fichas se han realizado las siguientes acciones:

-Entrevistas a comisionados y comisionadas especializadas en tramitar quejas y ejercer una supervisión en dependencias policiales. Se recibieron valiosos aportes de las Oficinas Defensoriales de Lima Centro, Lima Este, Callao, Cusco, Junín, Huánuco y los Módulos de Satipo y la Merced.

-Trabajo de campo previo en comisarías. Entre septiembre del 2007 a marzo del 2008 se han supervisado 70 comisarías pertenecientes a los departamentos de Lima, Cusco, Junín, Lambayeque y Puno. Durante las referidas supervisiones se aplicaron las fichas, a fin de validar su contenido, recibiendo interesantes aportes de los policías entrevistados.

De lo anterior se puede afirmar que las fichas de supervisión aplicadas por los comisionados y comisionadas de la Defensoría del Pueblo fueron instrumentos validados no sólo por la experiencia de los actores involucrados en el tema, sino también por el trabajo de campo.

ii) Los informes situacionales remitidos por las propias autoridades policiales

Son documentos elaborados por los propios Comisarios con relación a las condiciones de infraestructura,

equipamiento y logística de sus dependencias policiales.

En el curso de la investigación previa a la elaboración de este documento se recibieron 198 informes elaborados por los propios comisarios que contienen un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de sus delegaciones policiales a nivel nacional.

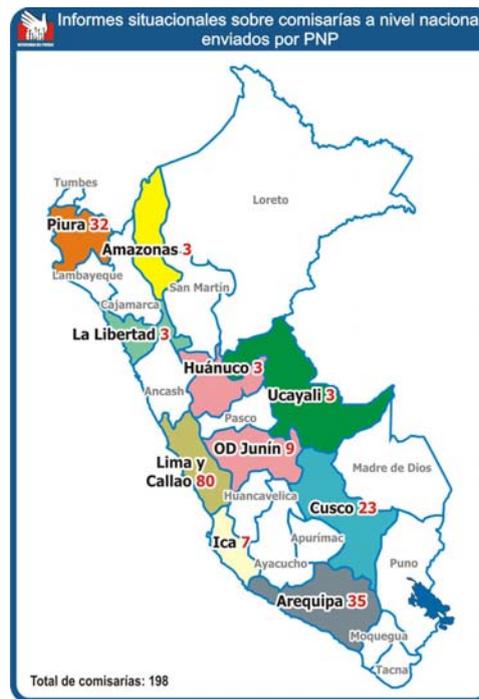
Las comisarías que nos han remitido informes situacionales son: Comisaría Piura, Comisaría sectorial Sechura, Comisaría Sullana, Comisaría La Unión, Comisaría La Matanza, Comisaría Yapatera, Comisaría Tamango, Comisaría Mujeres-CAVIFAM Piura, Comisaría Aeropuerto, Comisaría San Jorge, Comisaría San Isidro, Comisaría Vice, Comisaría Bernal, Comisaría El Alto, Comisaría Sondorillo, Comisaría Las Lomas, Comisaría Lancones, Comisaría Vichayal, Comisaría Miguel Checa Sojo, Comisaría La Huaca, Comisaría La Legua, Comisaría Huancabamba, Comisaría Catacaos, Comisaría San Martín, Comisaría Rinconada Llicuar, Comisaría Pacaipampa, Comisaría Km. 50, Comisaría Salitral, Comisaría El Indio, Comisaría Chulucanas, Comisaría Cucungará, Comisaría Sapalache, Comisaría Timbal, Comisaría Salaverry, Comisaría Chicaza, Comisaría Copallin, Comisaría La Peca, Comisaría El Muyo Comisaría Yarinacocha, Comisaría Nueva Requena, Comisaría Aeropuerto, Comisaría Alfonso Ugarte, Comisaría Barranco, Comisaría Ciudad y Campo, Comisaría Cotabambas, Comisaría Jesús María, Comisaría La Victoria, Comisaría Miraflores, Comisaría Mirones, Comisaría Mirones Bajo, Comisaría Palomino, Comisaría Piedra Liza, Comisaría San Antonio, Comisaría San Cosme, Comisaría Laura Caller, Comisaría Zapallal, Comisaría San Martín De

Porres, Comisaría Puente Piedra, Comisaría Carabaillo, Comisaría Progreso, Comisaría Barboncitos, Comisaría Collique, Comisaría Pro Los Olivos, Comisaría Condevilla, Comisaría De Independencia, Comisaría Santa Isabel, Comisaría Ancón, Comisaría La Pascana, Comisaría Universitaria, Comisaría Sectorial Oyon, Comisaría Mi Perú – Ventanilla, Comisaría Cruz Blanca, Comisaría Churin, Comisaría Santa Rosa Balneario, Comisaría Pachacamac - Urbanización, Comisaría Villa, Comisaría San Francisco Tablada De Lurín, Comisaría José Carlos Mariátegui, Comisaría San Genaro, Comisaría Villa María Del Triunfo, Comisaría José Gálvez, Comisaría Chorrillos, Comisaría Surco, Comisaría Pucusana, Comisaría Punta Hermosa, Comisaría Punta Negra, Comisaría San Bartola, Comisaría Santa María Del Mar, Comisaría Lunahuaná, Comisaría Cerro Azul, Comisaría San Luis De Cañete, Comisaría Mala, Comisaría Vitarte, Comisaría Zárate, Comisaría de Yerbateros, Comisaría de Santoyo, Comisaría de Salamanca, Comisaría de Bayovar, Comisaría San Cayetano, Comisaría de Santa Felicia, Comisaría Mariscal Cáceres, Comisaría La Huayrona, Comisaría Caja de Agua, Comisaría de Cieneguilla, Comisaría Playa Rimac – Callao, Comisaría La Punta, Comisaría Callao, Comisaría Marquez, Comisaría Dulanto, Comisaría Bocanegra, Comisaría Ciudadela Chalaca, Comisaría Bellavista, Comisaría C. de la Legua Reynoso, Comisaría Ramón Castilla, Comisaría La Ensenada, Comisaría Conde de la Vega, Comisaría Montserrat, Comisaría Unidad Vecinal N° 3, Comisaría Petithouars, Comisaría San Andrés, Comisaría Lince, Comisaría El Tambo, Comisaría Pichanaki, Comisaría Sectorial Junín, Comisaría Sectorial Concepción, Comisaría San Jerónimo de Tunan, Comisaría San Agustín de Cajas, Comisaría Acolla, Comisaría Morococha, Comisaría

Huanuco, Comisaría Sectorial Pachitea, Comisaría san Rafael, Comisaría Santiago, Comisaría Tahuantinsuyo, Comisaría Sectorial Cusco- Wanchac, Comisaría Sicuani, Comisaría San Jerónimo, Comisaría Independencia, Comisaría Chinchero, Comisaría San Sebastián, Comisaría Aeropuerto, Comisaría Sectorial Calca, Comisaría Sipaspucyo, Comisaría San Salvador, Comisaría Cachimayo, Comisaría Sectorial Canas, Comisaría Huancarani, Comisaría Zurite, Comisaría Quiquijana, Comisaría Layo, Comisaría Bangui, Comisaría Oropesa-Huambutio, Comisaría Wanchaq, Comisaría Yanaoca, Comisaría huaro, Comisaría Alto Selva Alegre, Comisaría Independencia, Comisaría Sectorial de Caraveli, Comisaría Socabaya, Comisaría Bustamante y Rivero, Comisaría Polobaya, Comisaría Cayma- Acequia Alta, Comisaría Sectorial Yanahuara, Comisaría Mariano Melgar, Comisaría Atico, Comisaría Nicolás de Pierola- San Gregorio, Comisaría mariscal Cáceres - San José, Comisaría Ocoña, Comisaría Cayma- Dean Valdivia, Comisaría El Porvenir - Campo de Marte, Comisaría Chiguata, Comisaría Sachaca, Comisaría Uchumayo - Congata, Comisaría Uchumayo, Comisaría Sabandia, Comisaría Mujeres, Comisaría La Curva, Comisaría Casimiro Cuadros, Comisaría Aeropuerto VIII, Comisaría Andagua : Ciudad de Dios, Comisaría Mariscal Cáceres- Pucchun, Comisaría José M. Quimper- Huacapuy- El Cardo, Comisaría Paucarpata – Israel, Comisaría Santa Rita de Sigwas, Comisaría Yura, Comisaría Tambillo, Comisaría El Pedregal, Comisaría Quilca, Comisaría Alto Misti, Comisaría Cerro Colorado, Comisaría Sectorial de Chíncha Alta, Comisaría Sectorial Pisco, Comisaría Los Aquijes, Comisaría Subtanjalla, Comisaría Tinguíña, Comisaría de Los Molinos, Comisaría Alto Laran.

Gráficamente la ubicación de estas comisarías en el ámbito del territorio nacional es como sigue:

Gráfico 12



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

iii) *Encuesta realizada al personal policial de la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional*

Esta encuesta fue realizada entre los meses de septiembre a octubre del 2008 a 521 efectivos de la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional que presta servicios en Lima Metropolitana. El número total de encuestados comprende 119 Oficiales, 386 Suboficiales y 16 Especialistas.

Si bien el número de encuestados no nos permite generalizar los resultados, consideramos que sí refleja una importante tendencia en la opinión de las y los policías.

II.2.2. Resultados de la supervisión

Habiendo precisado brevemente la metodología utilizada en la presente supervisión, a continuación presentaremos los resultados de la misma, divididos en tres grandes rubros: los derechos laborales del personal policial, los derechos de las personas que acuden a las comisarías y las condiciones mínimas en la infraestructura de las comisarías con relación a las personas detenidas.

II.2.2.1. Derechos del personal policial que labora en las comisarías

Conforme se precisó anteriormente, el recurso humano es el elemento más importante en la prestación del servicio policial, de ahí que la Defensoría del Pueblo enfocó parte de su supervisión a verificar en qué condiciones trabajaba el referido personal.

A) Derecho a una remuneración equitativa y digna.

De acuerdo con la información consignada en el Portal de Transparencia de la PNP y que hemos recogido en el Cuadro N° 04, el promedio de ingresos de un Especialista y Suboficial es de 1,200 soles (bruto), en tanto que un Oficial percibe en promedio 1,600 soles (bruto).

Cuadro N° 04
Escala remunerativa del personal policial

Grado	Percibo Bruto	Ingresos			Total		
		Gasolina	Chofer	Mozo			
PERSONAL POLICIAL	OFICIALES GENERALES	TNTE GRAL	2,303.46	4,056.19	737.00	716.13	7,812.78
		GENERAL	2,138.87	4,056.19	737.00	716.13	7,648.19
	OFICIALES SUPERIORES	CORONEL	1,963.68	3,642.59	737.00		6,343.27
		COMANDANTE	1,599.46	1,080.87			2,680.33
		MAYOR	1,393.90	660.22			2,054.12
		CAPTAN	1,405.55	326.72			1,732.27
		TENIENTE	1,375.60				1,375.60
		ALFEREZ	1,322.57				1,322.57
		SUPERIOR	1,456.95	326.72			1,783.67
		BRIGADIER	1,421.53	326.72			1,748.25
		SOT 1	1,365.57	245.50			1,611.07
		SOT 2	1,324.98				1,324.98
		SOT 3	1,291.91				1,291.91
SUBOFICIALES	SO1	1,254.35				1,254.35	
	SO 2	1,243.79				1,243.79	
	SO3	1,238.63				1,238.63	

Grado	Percibo Bruto	Ingresos			Total
		Gasolina	Chofer	Mozo	
SUPERIOR	1,456.95	326.72			1,783.67
BRIGADIER	1,421.53	326.72			1,748.25
ET1	1,365.57	245.50			1,611.07
ET2	1,324.98				1,324.98
ET3	1,291.91				1,291.91
E1	1,254.35				1,254.35
E2	1,243.79				1,243.79
E3	1,238.63				1,238.63

Fuente: Portal de Transparencia de la Policía Nacional del Perú.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Si bien a estos montos habría que agregar algunos beneficios económicos (gasolina, chofer y mozo), éstos solamente se otorgan a determinado personal y no al común de ellos.

De ahí que, de acuerdo con la encuesta realizada a 521 policías de la VII Dirección Territorial Policial de Lima, en opinión del 61% de los entrevistados, su sueldo es malo o pésimo. Dicho reclamo es entendible si tomamos en cuenta que un estudio realizado sobre el perfil del Policía peruano, nos indica que éste mayoritariamente presenta carga familiar, es decir, está casado y tiene un hijo por lo menos.¹⁵⁷

Si bien la Defensoría del Pueblo reconoce los esfuerzos¹⁵⁸ que se han venido dando para mejorar las condiciones adquisitivas del personal policial, consideramos que éstos aún son insuficientes¹⁵⁹. Un importante paso, en este sentido, podría ser atender la disposición constitucional¹⁶⁰ que determina la homologación de las remuneraciones del personal

¹⁵⁷ Instituto de Defensa Legal. *“El Perfil del Policía Peruano”*, Lima, 2004, pp. 28 y 29.

¹⁵⁸ Se incrementó en cien nuevos soles mensuales los haberes del personal policial, se otorgó la cantidad de trescientos nuevos soles como bono de crecimiento a todo el personal policial y se incrementó el costo del rancho de S/. 2.80 a S/. 6.20. Cfr.: MINISTERIO DEL INTERIOR. Resumen Ejecutivo de la Gestión del Ministerio del Interior Luis Alva Castro. Período marzo 2007 al 14 de octubre de 2008. p. 12.

¹⁵⁹ Al cierre del presente informe, hemos tomado conocimiento, a través de notas periodísticas (diarios *La República* y *Expreso*), que estaba en evaluación del Ministerio de Economía y Finanzas, la aprobación de un “Bono Policial de Desempeño”, el mismo que se otorgaría al personal policial que labore en una dependencia que ha logrado los objetivos operacionales propuestos.

¹⁶⁰ **Artículo 174°.-** Los grados y honores, las remuneraciones y las pensiones inherentes a la jerarquía de oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional son equivalentes.

policial en relación con los miembros de las Fuerzas Armadas¹⁶¹.

En todo caso, la Defensoría del Pueblo considera que, en cumplimiento al inciso 6) del artículo 24° de la Ley del Régimen de Personal Policial y el literal a) del artículo 7° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es necesario evaluar la posibilidad de mejorar el nivel remunerativo del personal policial, a fin de que aquél cumpla con ser equitativo y digno, es decir, asegure la subsistencia digna y decorosa de ellos y sus familias.

B) Derecho a condiciones adecuadas que garanticen el eficiente cumplimiento de sus funciones (armamento, vestuario y equipamiento)

De conformidad con el inciso 5) del artículo 64° de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional y el inciso 4) del artículo 36° de la Ley de la Policía Nacional, el personal policial tiene derecho a contar con las condiciones adecuadas para cumplir con sus funciones, entre las que se menciona: armamento, vestuario y equipo.

En otras palabras, existe la obligación del Estado de proporcionar al personal policial de los elementos mínimos suficientes para que pueda desarrollar su labor en condiciones dignas y eficientes. De ahí que les

¹⁶¹ De acuerdo a las declaraciones brindadas por la Ministra del Interior, al diario "La República" el 12 de mayo del 2009, la homologación de sueldos del personal policial con los de las fuerzas armadas es una tarea pendiente del sector.

debe proveer uniformes, armamentos e instalaciones suficientes y adecuadas, así como garantizar la existencia de equipos de patrullaje y el acceso a tecnología informática moderna.

Un policía podrá cumplir adecuadamente su labor si la institución policial y el Estado, en general, le brinda un lugar adecuado y salubre donde trabajar y los recursos mínimos necesarios para desempeñar sus funciones, entendiéndose por estos a aquellos medios técnicos o materiales que le va a permitir realizar su labor de prevención e investigación de delitos y atender adecuadamente a los requerimientos de los ciudadanos y ciudadanas.

No obstante, de la aplicación de cada uno de los instrumentos metodológicos utilizados para esta supervisión, hemos advertidos las siguientes situaciones:

i) Bienes y servicios asignados al personal policial

En atención a la encuesta realizada al personal policial perteneciente a la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional de Lima, podemos señalar que en cuanto a la evaluación de la calidad y/o funcionamiento de bienes y servicios que se asigna al personal policial, en promedio, sólo el 9.9% de los encuestados la evaluó como “excelente y/o buena”, mientras que el 41% de encuestados los calificó de “regular” y el 22.6% la calificó de malo y/o pésimo, al cual se debe agregar un considerable 15.3% que indica que “no se les provee” de ellos, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 05

¿Cómo evalúa usted la calidad y/o funcionamiento de los siguientes bienes y servicios que la institución le ha asignado a su centro de trabajo y/o a usted? (%)

N°	Bienes y servicios institucionales	Excelente/ Bueno	Regular	Malo/ Pésimo	No provee	No responde
	Infraestructura					
1	Infraestructura e instalaciones	14.8	56.2	23.6	0.8	4.6
2	Servicios higiénicos	10.4	43.6	41.5	0.8	3.8
3	Dormitorios	10.6	48.6	32.2	3.3	5.2
	Condiciones operativas					
6	Armamento	17.9	54.1	10.8	7.9	9.4
7	Municiones	14.2	44.1	16.5	15.7	9.2
8	Vehículos (patrulleros y motos)	16.5	43.6	29.0	2.5	8.4
9	Teléfono fijo	20.0	46.4	12.9	12.5	8.3
10	Radios	7.5	43.4	26.5	14.0	8.6
11	Celulares	14.0	30.3	9.2	30.5	15.7
16	Acceso a bases de datos	12.1	34.9	18.6	18.4	15.9
17	Mapa del delito (georeferenciado)	6.8	23.2	15.0	34.9	20.2
18	Caja chica (comisiones de servicio)	1.8	15.9	18.8	43.4	20.2
	Equipamiento					
12	Mobiliario	7.1	45.9	27.8	10.0	9.2
14	Computadoras	11.3	51.8	18.8	10.7	7.1
15	Impresoras	6.0	42.4	24.8	17.3	9.6
13	Útiles de oficina	7.7	44.7	21.1	18.6	7.9
19	Limpieza	5.8	30.1	20.4	16.1	27.4
	Personal					
4	Uniforme	2.7	24.0	32.8	32.1	8.4

Nº	Bienes y servicios institucionales	Excelente/ Bueno	Regular	Malo/ Pésimo	No provee	No responde
5	Rancho	9.2	56.4	29.5	0.6	4.2
Promedio		9.9	41.0	22.6	15.3	10.7

Fuente: Defensoría del Pueblo. Encuesta al personal de la PNP. Lima, 2008.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, en este cuadro se puede apreciar que los servicios más criticados por el personal policial son los servicios higiénicos, los dormitorios y los uniformes. A ello habría que agregar los elevados porcentajes de “no provee” en relación a la dotación de mapas del delito, celulares y dinero para la comisión ordinaria del servicio (caja chica).

A continuación realizaremos un mayor detalle sobre tres condiciones esenciales para el cumplimiento de la función policial:

- **El uniforme**

Constituye un instrumento de trabajo fundamental para el personal policial, en la medida que es un signo distintivo que genera respeto y permite la plena identificación del policía ante la comunidad.

En el año 2002, el informe final de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional consideró a la falta de renovación de uniformes como un problema de bienestar policial y recomendó su entrega urgente. Atendiendo dicha recomendación ese mismo año se entregaron nuevos uniformes al personal policial en actividad.¹⁶²

¹⁶² COSTA, Gino y BASOMBRIÓ, Carlos. *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión*

No obstante, la Defensoría del Pueblo ha constatado que desde dicho año no se ha efectuado una nueva renovación general de uniformes del personal policial, lo cual ha obligado a que sea el propio personal quien asuma el costo de dicha renovación. Así, en el 75% de las comisarías supervisadas en todo el territorio nacional (225 comisarías) se nos ha informado que hace más de cuatro años que no se les renueva el uniforme, en tanto que en el 96% (290 comisarías) se nos ha indicado que la renovación del uniforme lo realiza el propio personal.

En el ámbito de la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional, dichas cifras son similares con relación a los resultados que nos presenta la encuesta realizada a 521 policías, en donde el 94.2% de los encuestados indicaron haberse comprado uno o más uniformes adicionales.

Además, en cuanto al costo de los uniformes, se ha podido advertir en la misma encuesta, que cada nuevo uniforme cuesta un promedio de S/. 250 nuevos soles, es decir, la cuarta parte del promedio de la remuneración de un Suboficial.

En razón de ello, la Defensoría del Pueblo recomienda al Ministerio del Interior cumpla con su obligación legal de dotar y renovar los uniformes del personal policial, a fin de que éstos no tengan que asumir dicho costo en detrimento de su remuneración.¹⁶³

democrática de la seguridad en el Perú”, Lima IEP, 2004 (Ideología y Política, 21), p. 124.

¹⁶³ Al cierre del presente informe hemos tomado conocimiento que a partir de mayo del 2009 se iniciará la entrega de nuevos uniformes para el personal policial, por lo que la Defensoría del Pueblo saluda dicha medida. Cfr.: Exposición de la señora Ministra del Interior ante la Comisión de Defensa y Orden Interno del Congreso de la República, realizada el día 13 de abril del 2009.

- **El sistema informático**

A lo largo del 2008 se ha reconocido la importancia que tiene para el desarrollo de la función policial, la informatización e interconexión de las comisarías.¹⁶⁴ No obstante, este reconocimiento parte de un déficit en la existencia de un soporte informático para el servicio policial.

De la investigación defensorial se ha podido advertir un déficit en el número de computadoras, debidamente operativas, que existen en las comisarías, es decir, no existe el número suficiente de computadoras que facilite la labor policial en comisarías.

Así, en el ámbito de la VII Dirección Territorial de Lima, el 84.1% de policías encuestados señaló que utiliza una computadora en su trabajo, en tanto que un considerable

¹⁶⁴ Así, el 08 de septiembre del 2008, el Ministro del Interior anunció la informatización de todas las comisarías de Lima, con el objetivo de que puedan cumplir “una labor más eficiente y vayan de la mano con la modernidad”. Según las notas periodísticas, este modelo informático lo habrían diseñado expertos contratados por el Consejo Directivo del Sistema Nacional de Cooperación con la Policía Nacional, Amigos de la Policía (SINACOOOP) y de la propia PNP, existiendo ya un plan piloto en la Comisaría de Surquillo y las Comisarías en el Callao (Comisarías de Carmen de la Legua, Callao, Fundo Bocanegra, La Perla, Márquez, Mi Perú y Pachacútec). Estas comisarías tendrían información en tiempo real de instituciones como el RENIEC, la SUNAT, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) y de la División de Requisitorias de la Policía Nacional, entre otras. El referido plan piloto representa un gran avance para el trabajo policial en comisarías, ya que gracias a la interconexión con, incluso, otras instituciones se ahorra tiempo y esfuerzo en beneficio de una investigación ágil y oportuna. (Fuente: diarios *El Comercio* del 08 de setiembre del 2008 sección A3; *Perú 21* del 3 de setiembre del 2008, sección Sociedad, p. 18; *Correo - Lima*, del domingo 28 de setiembre del 2008, sección Ciudad, p. 4, *El Peruano* del 28 de setiembre del 2008, sección Actualidad, p. 6).

7.7% manifestó que aún utiliza máquinas de escribir. Además, debe tomarse en cuenta que la tercera parte de los encuestados sostuvo que las computadoras y máquinas de escribir que utilizan son de su propiedad.

De otro lado, a nivel nacional, de los 198 informes situacionales elaborados por los propios Comisarios y que han sido remitidos a la Defensoría del Pueblo, el 25% (49 comisarías) manifiestan requerir material informático (computadoras, impresoras, tinta de impresoras, etc.).

Asimismo, de las 300 comisarías supervisadas en el ámbito nacional, sólo el 33% (100 comisarías) considera que el estado de las computadoras es buena. Peor aún, si bien existen comisarías¹⁶⁵ que tienen computadoras, éstas no tienen impresora y las que tienen, en muchos casos no tienen tinta, lo cual podría repercutir en los ingresos del personal policial, en tanto que se vería obligado a comprar la impresora o la tinta para poder trabajar adecuadamente.

Como consecuencia de la falta de adecuadas computadoras en las comisarías se originan tres problemas:¹⁶⁶

- i) La falta de interconexión entre las comisarías y entre éstas y otras unidades policiales, que dificulta la labor policial.

¹⁶⁵ Tal es el caso, por ejemplo, de las comisarías de Cayma- Acequia Alta y Socabaya (Arequipa), la Matanza (Piura) y la Sectorial de Yunguyo (Puno).

¹⁶⁶ Costa, Gino et. Al, *La Policía que Lima necesita*, Ciudad Nuestra, 2008. pp. 66-67.

- ii) La ausencia de bases de datos informatizadas, como archivos fotográficos, de huellas dactilares, de balística, de ADN, de vehículos robados e infracciones de tránsito, así como de mapas del delito (sistemas georreferenciados), entre otras herramientas.
- iii) La limitación de acceso directo a la base de datos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Peor aún, el personal policial no tiene acceso a otras bases de datos fundamentales para su trabajo, como son las de armas de fuego, requisitorias y antecedentes penales, antecedentes judiciales y propiedad de bienes muebles, inmuebles y vehículos.

En la supervisión realizada a 300 comisarías a nivel nacional se ha podido constatar lo siguiente:

- El 53% (161) de las comisarías no tiene acceso a Internet
- El 67% (203) de las comisarías no tienen acceso a la base de datos del RENIEC.
- El 63 % (191) de las comisarías no tiene acceso a la base de datos de requisitorias del propia PNP.
- El 86% (259) de las comisarías no tiene acceso a otras base de datos de otras instituciones, como por ejemplo: registros públicos, antecedentes judiciales, entre otros.

Por todo ello, la Defensoría del Pueblo recomienda al Ministerio del Interior atender urgentemente las demandas de equipo informático y dotar de más computadoras a todas las comisarías, lo cual debe estar

acompañado de una adecuada capacitación al personal policial.

- **Los útiles de oficina.**

Una tercera herramienta básica para el cumplimiento de la labor policial en comisarías es la dotación de útiles de oficina (papeles, lapiceros, cuadernos, sobres, archivadores, fotocopias, entre otros). Y su importancia radica en que la carencia de éstos generaría que el personal policial asuma dicho costo con sus ingresos.

De ahí que preocupa a la Defensoría del Pueblo, haber advertido, en la supervisión nacional a 300 comisarías, que sólo en el 20% de las comisarías (60) se nos ha informado que se les brinda material de oficina suficiente, en tanto que en el 80% restante (240) no se les brinda el material suficiente.

En el ámbito de la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional, a partir de la encuesta realizada a 521 policías, podemos señalar que el 21.1% de los encuestados considera que la asignación de útiles de oficina es mala o pésima. Peor aún, el 18.6%, indica que no se les provee de dichos útiles.

Por todo ello, la Defensoría del Pueblo considera que es necesario y urgente para optimizar el servicio policial que se brinda en las comisarías, dotar a éstas de los útiles de oficina necesarios y suficientes, a fin de que evitar además que los costos de ellos no sean asumidos por el personal policial.

C) Derecho a la seguridad e higiene en el trabajo.

Como se ha indicado anteriormente, el personal policial, al igual que todo trabajador, tiene derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, el cual se encuentra reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en el Pacto de San Salvador. No obstante, en la investigación realizada por la Defensoría del Pueblo hemos constatado algunas situaciones contrarias al respeto de dicho derecho.

A continuación describiremos dichas situaciones, para lo cual hemos dividido este resultado en dos ámbitos: i) las condiciones de infraestructura de las comisarías al estar vinculadas con el tema de seguridad en el trabajo; ii) las condiciones de aseo y conservación de las instalaciones de las comisarías vinculadas con el tema de la higiene en el trabajo.

i) Las condiciones de infraestructura de las comisarías

En principio, la Defensoría del Pueblo saluda las medidas que se han adoptado¹⁶⁷ y las que se han planificado¹⁶⁸ con

¹⁶⁷ Así, de acuerdo a la Memoria de gestión del ex Ministro del Interior Luis Alva Castro, durante el período de marzo del 2007 al 14 de octubre de 2008, 250 millones nuevos soles fueron comprometidos mediante convenios con gobiernos regionales y locales para la construcción de nuevas comisarías, de escuelas técnicas superior de PNP y la adquisición de nuevos equipos.

¹⁶⁸ En la exposición de la Ministra del Interior ante la Comisión de Defensa y Orden Interno del Congreso de la República, dicha funcionaria ha señalado que el presupuesto para el mejoramiento de la infraestructura de las comisarías para el año fiscal 2009 asciende a S/. 6, 044,052 nuevos soles.

relación a la mejora de las condiciones de infraestructura de comisarías, en la medida que ello permitirá cumplir con la obligación que tiene el Estado de brindar al personal policial ambientes de trabajo seguros, o en otras palabras, garantizar el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo del personal policial.

No obstante, la Defensoría del Pueblo informó al Ministerio del Interior que en respuesta a un pedido de información¹⁶⁹ hecho al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) refirió¹⁷⁰ que durante el 2007 realizó 75 visitas de inspección a comisarías e instituciones policiales, advirtiendo que existe un nivel de riesgo alto en la mayoría de ellas.¹⁷¹

En el caso específico de las comisarías, INDECI nos informó que de las 37 visitas de inspección realizadas ha podido advertir que en 31 comisarías existe un alto nivel de riesgo¹⁷², es decir presentarían la condición de inhabitables,

¹⁶⁹ Realizada a través del Oficio N° 086-2008/DP-ACC de fecha 17 de abril de 2008

¹⁷⁰ Mediante Oficio N° 3613-2008-INDECI/10.3 de fecha 18 de julio de 2008.

¹⁷¹ Según el “Manual de Doctrina de Defensa Civil” aprobado por Resolución Jefatural N° 470-2005-INDECI, la estimación del riesgo, es el conjunto de acciones y procedimientos que se realizan en un determinado centro poblado o área geográfica, para levantar información sobre la identificación de los peligros naturales y/o tecnológicos y el análisis de las condiciones de vulnerabilidad, con la finalidad de determinar o calcular el riesgo esperado (probabilidades de daños: pérdidas de vida e infraestructura). Calcular el riesgo implica estimar la probabilidad de pérdidas y daños esperados (personas, bienes materiales, recursos económicos) ante la ocurrencia de un fenómeno de origen cultural o tecnológico. Los tipos de riesgo pueden ser: riesgo bajo, riesgo medio, riesgo alto y riesgo muy alto.

¹⁷² Las comisarías reportadas **con alto riesgo** son: Comisaría de Chacayán (Prov. Daniel A. Carrión), Comisaría de San Sebastián (Cusco), Comisaría de Tambopata (Prov. Tambopata), Comisaría de Yarinacocha (Prov. Coronel Portillo), Comisaría de San Martín (Piura), Comisaría de Piura (Piura),

mientras que en 6 se detectó un nivel de riesgo moderado,¹⁷³ es decir requiere de algunas refacciones concretas.

De otro lado, de los 198 informes situacionales recibidos a nivel de todo el territorio nacional, el 23% (46 comisarías) demandan urgentes refacciones en su infraestructura, en tanto que el 5% (10 comisarías¹⁷⁴) indican que sus condiciones son inhabitables.

A este último grupo de comisarías debemos agregar cinco¹⁷⁵ más que de acuerdo a su propia versión presentan informes de INDECI que los considera en un alto nivel de riesgo.

En este sentido, podemos concluir que de las comisarías supervisadas, el 26% presentan problemas de infraestructura, en tanto que 15 de ellas están consideradas de “alto riesgo”.

Comisaría de Pocollay (Tacna), Comisaría de Wanchaq (Cusco), Comisaría de Santa Rosa (Prov. Melgar), Comisaría de Sama Inclan (Tacna), Comisaría de Independencia (Cusco), Comisaría de Mujeres (Piura), Comisaría de la Familia (Abancay), Comisaría Sectorial Lampa (Prov. Lampa), Comisaría de Huanchaco (Trujillo), Comisaría Sectorial de Tacna - Turismo y Ecología (Tacna), Comisaría de Chuchito (Puno), Comisaría de Quiquijana (Prov. Quispicanchi), Comisaría de Huaccana (Prov. Chincheros), Comisaría de Castilla (Piura), Comisaría de Huambutio (Prov. Quispicanchis), Comisaría de Calana (Tacna), Comisaría de Belén (Maynas), Comisaría de 9 de Octubre (Maynas), Comisaría de Poroy (Cusco), Comisaría de Pachia (Tacna), Comisaría de Canas (Prov. Canas), Comisaría de Ayacucho (Trujillo), Comisaría La Noria (Trujillo), Comisaría de la Mujer (Trujillo).

¹⁷³ Las comisarías identificadas **con riesgo moderado** son: Comisaría de Mujeres (Maynas), Comisaría de Protección de Carretera (Prov. Huarney), Comisaría de Huarney (Prov. Huarney), Comisaría de Aguas Verdes (Tumbes), Delegación de 9 de Octubre (Prov. Maynas) y Comisaría de Morona Cocha (Maynas).

¹⁷⁴ Estas comisarías son: Anta, Chinchero, Chulucanas, Copallin, Pacaipampa, Salitral, San Salvador, Sechura, Villa Chorrillos y Yapatera.

¹⁷⁵ Estas comisarías son: Catacaos, El Tambo, La Curva, Punta Negra y Sipaspucyo.



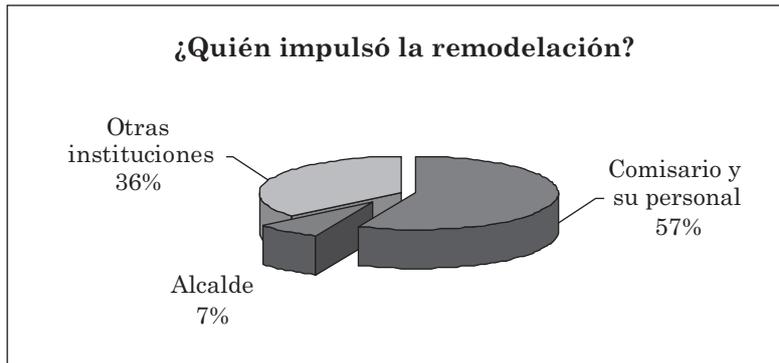
Una comisionada de la Defensoría del Pueblo observa una pared rajada en la oficina del Comisario de Anta (Cusco)

De otro lado, es importante señalar que en la encuesta realizada a 521 policías de la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional, el 23.6% de los encuestados considera que la infraestructura e instalaciones policiales en las que desarrolla sus labores es mala o pésima, y sólo el 14.8% considera que es buena o excelente.

Ahora bien, para amenguar los problemas de infraestructura en algunas comisarías supervisadas, hemos podido constatar la realización de mejoras en el 51% de ellas, es decir en 155 comisarías.

No obstante, ante la pregunta sobre quién impulsó tales mejoras, en 84 comisarías se nos indicó que fue el Comisario y el personal policial que labora en dicha dependencia policial, conforme se advierte en el siguiente gráfico:

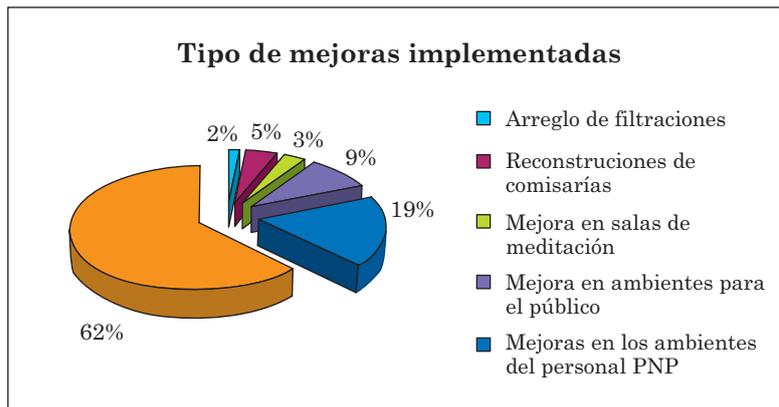
Gráfico N° 13



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, respecto al tipo de mejoras implementadas se ha podido advertir que la mayoría estuvo destinada a mejorar los ambientes de atención al público, encontrándose en segundo lugar las mejoras en los ambientes del personal policial, conforme se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 14



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

ii) *Las condiciones de salubridad e higiene en las comisarías supervisadas.*

En la supervisión realizada a 300 comisarías se advirtió que pese a que los policías -en especial, aquellos que laboran en la sección delitos o investigaciones- duermen en la comisaría, sólo en el 20% de los locales visitados (60) se comprobó que el estado de conservación de los colchones en el que duermen es bueno, mientras que en el 49% de los casos (148 comisarías) el estado es regular y, en el 31% (92), malo, conforme se aprecia en los fotograbados siguientes:



Estado de los colchones donde duerme el personal policial en la Comisaría de Ayacucho.



Estado de los colchones en comisaría de Asillo, Puno.

Adicionalmente al estado de conservación de los colchones, cabe señalar que se ha detectado que en el 19% de las comisarías supervisadas (57) no existe una cama por policía para una jornada normal de trabajo (24 x 24), mientras que en el 53% de los casos (159 comisarías) no existe una cama por policía en un día de alerta policial o de inamovilidad del personal.

Además, se debe añadir que, ante la pregunta si el Estado les proporciona sábanas y frazadas, en el 74% de los casos (224 comisarías) se señaló que no se les proporcionaba, conforme se advierte a continuación:



Estado de colchones y camarotes asignados al personal policial en la Comisaría de Ayacucho.



Estado de cama en la Comisaría de Iberia, Ucayali



**Dormitorio del comisario de la comisaría de Tamshiyacu,
Ucayali**

Por otro lado, al ingresar a los servicios higiénicos utilizados por policías se constató que en el 49% de las comisarías supervisadas (148 comisarías), el estado de conservación de los mismos¹⁷⁶ era regular, existiendo un 10 % de comisarías (30) con baños en mal estado de conservación, conforme se muestra en los fotograbados siguientes:



**Servicio de lavatorios asignados al personal policial de la
Comisaría de Huancapi.**

¹⁷⁶ El criterio que se tomó en cuenta para calificar las condiciones de conservación fue la operatividad de los servicios higiénicos.



Dos lavados deteriorados en la Comisaría de Huanchaco.

Asimismo, se detectó el caso de la Comisaría de Santa Elena, en donde no existía servicios higiénicos al interior de la comisaría, lo que obligó al personal policial a instalar artesanalmente uno que permitiese atender sus necesidades fisiológicas, tal como lo muestra el fotograbado que aparece a continuación:



Servicio higiénico de la Comisaría de Santa Elena, Ucayali.

Estas constataciones encontrarían explicación en el hecho de que, en el 57% de las comisarías supervisadas, las personas encargadas de realizar la labor de limpieza de los dormitorios y servicios higiénicos es el propio personal policial. Por otro lado, en 39% de casos, el referido personal contrata con su propio patrimonio a una persona para que realice tal labor, observándose que sólo en el 4% de los casos la institución policial se encargó de la contratación de una persona para la limpieza.

Por todo ello, la Defensoría del Pueblo considera de suma urgencia mejorar las condiciones de infraestructura y limpieza de las Comisarías en todo el ámbito nacional, con la finalidad de garantizar el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo del personal policial.

D) El derecho al descanso y al disfrute del tiempo libre

En la Defensoría del Pueblo creemos que este derecho del personal policial se encuentra íntimamente ligado a la distribución de personal en las unidades policiales. Más aún, los problemas para garantizarlo se deberían a que el número de efectivos con los que cuenta la PNP es insuficiente para cubrir la necesidad de seguridad ciudadana de la población.

En ese sentido, en el caso de las comisarías, la Defensoría del Pueblo saluda la decisión de la Ministra del Interior de fortalecerlas dotándolas de mayor personal,¹⁷⁷ lo

¹⁷⁷ En la exposición brindada por la Ministra del Interior a la Comisión de Defensa y Orden Interno del Congreso de la República del 13 de abril del 2009, dicha funcionaria informó que se ha dispuesto a la reestructuración orgánica de las Unidades Policiales y la sistematización de sus procesos, a fin de eliminar la duplicidad de funciones, estimándose enviar mil efectivos más a las comisarías.

cual estamos seguros redundará en la optimización del servicio policial que se brinda en ellas.

No obstante, ponemos a consideración de la Ministra del Interior los resultados de la investigación defensorial llevada a cabo en relación a este derecho del personal policial. Así, en primer lugar, debemos señalar que de la supervisión realizada a 300 comisarías en todo el territorio nacional, el 76% (230 comisarías) no tienen un control de la jornada laboral del personal policial, es decir, no cuentan con algún mecanismo que registre el horario de ingreso y salida del personal de manera individualizada.

Complementariamente a ello, de acuerdo a los informes situacionales remitidos por 198 comisarías a nivel nacional, el 39% de ellas (78 comisarías) demandan mayor personal para el cumplimiento de sus funciones.

En tal sentido, la carencia de mecanismos de control de la jornada laboral y la falta de personal policial ha ocasionado dos problemas básicos:

- **Sobrecarga laboral en el personal policial.** En algunos casos, los policías tienen que ejercer lo que denominan “doble función o asignación”, es decir, estos policías además de asumir labores administrativas, tendrían que realizar labores de investigación o labores de patrullaje e investigación al mismo tiempo tal es el caso por ejemplo de las comisarías de Mirones (Lima), Piedra Liza (Lima), San Antonio (Lima) y San Ramón (Junín).
- **Extensión de la jornada de trabajo del personal policial.** En algunos casos, el personal

policial debe vivir en la comisaría, como sucede en las comisarías de Puerto Bermúdez (Pasco) e Indiana (Loreto), o que no tengan día de franco como sucede en la comisaría de Huancapi (Ayacucho), Santa María de Nanay (Loreto), Iberia (Loreto), Huancasancos (Ayacucho) y Huaro (Cusco).

Por otra parte, si bien el personal policial tiene una buena evaluación del régimen laboral denominado “24 por 24”¹⁷⁸ (el 34% de los encuestados en la VII Dirección Territorial de la PNP lo califica de bueno o excelente). No obstante, es conveniente tener en cuenta que según la opinión de expertos en el tema policial y de seguridad ciudadana probablemente dicho régimen laboral es el principal problema que afecta la calidad del servicio policial.¹⁷⁹ Más aún, si existe el denominado “servicio individualizado”, a través del cual se permite a los policías trabajar para terceros en sus días de franco o de vacaciones, a fin de incrementar sus ingresos.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo advierte sobre la necesidad de garantizar el derecho al descanso y al disfrute del tiempo libre del personal policial que labora en las comisarías, a fin de mejorar la calidad del servicio policial que se brinda.

¹⁷⁸ Hace dos décadas, en el marco de la unificación, el gobierno dispuso como jornada laboral el servicio de 24 por 24, es decir, un día de trabajo efectivo por otro de franco o descanso.

¹⁷⁹ Costa, Gino; Briceño, Juan; y Carlos Romero. *La policía que Lima necesita*. Ciudad Nuestra, Lima, 2008, pp. 81 - 88.

II.2.2.2. Derechos de las personas que acuden a las comisarías

A) Derecho a un trato digno y adecuado

En la supervisión realizada a 300 comisarías en todo el territorio nacional se ha podido advertir que en la mayoría de comisarías la atención al público se realiza sin contar con un protocolo o normas de atención a la ciudadanía. Así, tenemos:

- En el 61 % de las comisarías supervisadas (184) se indicó no tener un protocolo de atención al público o un documento que reúna las normas de atención al público.
- En el 53% de las comisarías supervisadas (160) se mencionó que existen normas dispersas sobre cómo se debe atender al público.
- En el 88% de las comisarías supervisadas (266) no existe ningún material (folletos, panfletos, etc.) al alcance del público donde se detallen los tipos de procedimientos a realizar en las comisarías.
- En el 80% de las comisarías supervisadas (240) no existe publicada una guía sobre los distintos trámites a realizar en la comisaría.
- En el 77% de las comisarías supervisadas (233) no existe en un lugar visible indicaciones de cómo actuar ante un caso de una conducta policial.

- En el 64% de las comisarías supervisadas (194) no existen publicados afiches sobre los derechos del ciudadano y que otras instituciones lo tutelan.

Adicionalmente a ello, en cuanto al horario y los ambientes para atender a los ciudadanos, hemos advertido lo siguiente:

- En el 86% de las comisarías supervisadas (259) no existe un horario especial para informar a los ciudadanos el estado de trámite de su denuncia. En tanto que sólo en el 67% (201 comisarías) el ciudadano puede acceder en cualquier momento a información respecto al estado de trámite de su denuncia.
- En el 48% de las comisarías supervisadas (146) no existen ambientes especiales para recibir denuncias y/o testimonios que requieran privacidad (caso de violencia sexual o familiar, por ejemplo). Sin embargo, aunque no es una obligación legal, llama favorablemente la atención que el 43% de las comisarías cuenten con redes de apoyo para casos de violencia familiar y/o abuso sexual.

En consideración de lo expuesto, para la Defensoría del Pueblo es prioritario que las comisarías cuenten parámetros mínimos para la atención del ciudadano. Si bien la PNP ha emitido una Directiva N° DPNP-01-71-2002-b sobre atención al público,¹⁸⁰ ésta es desconocida en el 61% de las comisarías supervisadas.

¹⁸⁰ De septiembre del 2002, pero que no ha sido publicada en el diario oficial "El Peruano".

De ahí que la Defensoría del Pueblo recomienda al Ministerio del Interior y a la Dirección General de la Policía Nacional la posibilidad de modificar sus normas de atención ciudadana, a fin de regular los principales componentes de un Protocolo de Atención al Usuario, así como adoptar medidas para garantizar que los efectivos policiales conozcan y apliquen las normas de atención ciudadana.

B) El derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Conviene precisar que el presente segmento va a referirse -al igual que en los segmentos anteriores- a la infraestructura de la comisaría. Sin embargo, lo que lo diferencia del resto reside en la perspectiva en que se le analizará; esto es, en el primer punto se trató la situación de la infraestructura de las comisarías, desde la perspectiva del **personal policial** y cómo estarían acondicionadas las referidas unidades policiales para facilitar su labor.

En el presente segmento se va a analizar la situación de la infraestructura, pero desde otra perspectiva: **la del ciudadano**, sobre todo de aquél que continuamente se ve obligado a acudir a una comisaría, ya sea para solicitar un servicio de autorización de mudanza, ya sea para presentar una denuncia por la comisión de un delito en su agravio, e incluso desde el punto de vista de aquel ciudadano que acude a la comisaría por haber recibido una denuncia en su contra o por haber sido detenido por la autoridad policial.

En ese sentido, conviene iniciar el análisis del estado de la cuestión en este rubro, definiendo los términos que

se van a emplear en la referida evaluación. Así, a fin de supervisar adecuadamente la accesibilidad de una edificación, la Defensoría del Pueblo ha establecido en su Manual para la Supervisión de las condiciones de accesibilidad del entorno urbano y arquitectónico la siguiente clasificación para medir el grado de accesibilidad de las instituciones públicas o privadas de uso público.

- a) **Accesible.** Se consideran accesibles aquellos locales de atención o prestación de servicios al público a los que una persona en silla de ruedas puede ingresar y desplazarse en su interior, de forma totalmente autónoma.

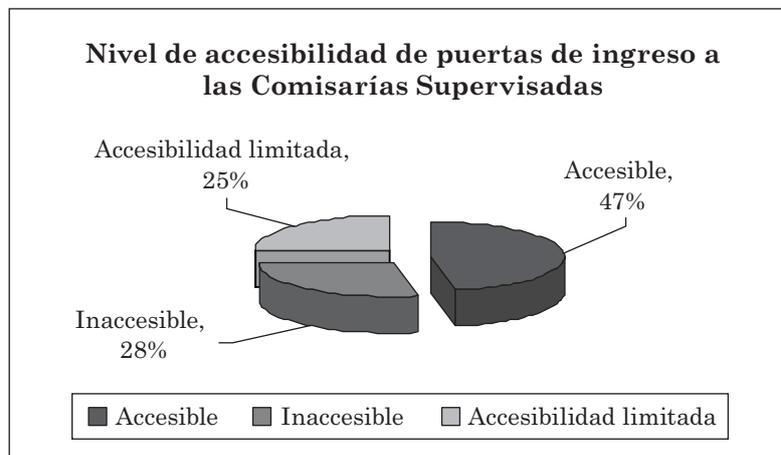
- b) **Accesibilidad limitada:** Se considera que son de accesibilidad limitada o practicable los locales a los que una persona en silla de ruedas puede acceder siempre que cuente con la ayuda de un acompañante o de un trabajador del propio edificio, que le facilite el trayecto hasta la zona donde se presta el servicio del que se trate.¹⁸¹

- c) **Inaccesible.** Se incluyen en esta categoría todas las dependencias que no reúnen las condiciones exigidas para estar clasificadas en alguna de las otras dos.

¹⁸¹ La ayuda prestada por esa tercera persona no debe ir más allá de rebasar dos escalones seguidos, superar una rampa con una pendiente algo excesiva, ayudar a utilizar un ascensor, si lo hubiera, o acompañar a la persona con discapacidad por un trayecto alternativo de pasadizos o corredores de circulación que no cumpla con la norma técnica, pero que permitan el pase de una silla de ruedas

En la supervisión realizada a 300 comisarías se ha advertido que sólo el 47% de las puertas de ingreso de las comisarías supervisadas tenían la calidad de **accesible**, mientras que el 25% son de accesibilidad limitada, existiendo un 28% de puertas de ingreso **inaccesibles**, conforme se detalla en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 15



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Así, el 53% de las puertas de ingreso a comisarías no se ha adecuado a lo establecido en la Norma A. 120 del Reglamento Nacional de Edificaciones en lo referente a condiciones técnicas con las que debe contar una edificación para que garantice la accesibilidad de las personas con discapacidad, tal como se explicará a continuación.

En efecto, de las 300 comisarías supervisadas, las siguientes fueron calificadas como inaccesibles:

Cuadro N° 05

Nombre de La Comisaría	Condición de puerta de ingreso
Comisaría Alto Selva Alegre	Inaccesible
Comisaría Cayma- Acequia Alta	Inaccesible
Comisaría Paucarpata - Israel	Inaccesible
Comisaría Alca	Inaccesible
Comisaría Ciudad Y Campo	Inaccesible
Comisaría Carabayllo	Inaccesible
Comisaría Collique	Inaccesible
Comisaría Pró Los Olivos	Inaccesible
Comisaría de Independencia	Inaccesible
Comisaría Mi Peru	Inaccesible
Comisaría Santa Rosa Balneario	Inaccesible
Comisaría Manchay	Inaccesible
Comisaría Villa María Del Triunfo	Inaccesible
Comisaría Mateo Pumacahua	Inaccesible
Comisaría Pucusana	Inaccesible
Comisaría Lunahuaná	Inaccesible
Comisaría San Luis De Cañete	Inaccesible
Comisaría Callao	Inaccesible
Comisaría Marquez	Inaccesible
Comisaría Ypatera	Inaccesible
Comisaría San Isidro	Inaccesible
Comisaría Bernal	Inaccesible
Comisaría La Huaca	Inaccesible
Comisaría San Miguel Checa	Inaccesible
Comisaría Pueblo Nuevo Colán	Inaccesible
Comisaría Palmas	Inaccesible
Comisaría Sondorillo	Inaccesible
Comisaría Chulucanas	Inaccesible
Comisaría Huancabamba	Inaccesible
Comisaría Las Lomas	Inaccesible
Comisaría Montero	Inaccesible
Comisaría La Legua	Inaccesible

Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente

Nombre de La Comisaría	Condición de puerta de ingreso
Comisaría Leonardo Ortiz	Inaccesible
Comisaría Pósope Alto	Inaccesible
Comisaría Pucalá	Inaccesible
Comisaría Puerto Eten	Inaccesible
Comisaría Pacasmayo	Inaccesible
Comisaría Miramar	Inaccesible
Comisaría San José	Inaccesible
Comisaría Pueblo Nuevo	Inaccesible
Comisaría La Peca	Inaccesible
Comisaría El Muyo	Inaccesible
Comisaría Chacco	Inaccesible
Comisaría Carmen Alto	Inaccesible
Comisaría Quinua	Inaccesible
Comisaría Sectorial Zorritos	Inaccesible
Comisaría Santa María De Nanay	Inaccesible
Comisaría Santa Elena	Inaccesible
Comisaría Aeropuerto	Inaccesible
Comisaría Acolla	Inaccesible
Comisaría Huánuco	Inaccesible
Comisaría San Rafael	Inaccesible
Comisaría Sectorial Cusco- Wanchac	Inaccesible
Comisaría Chinchero	Inaccesible
Comisaría San Salvador	Inaccesible
Comisaría Sectorial Canas	Inaccesible
Comisaría Lucre	Inaccesible
Comisaría Huancarani	Inaccesible
Comisaría Oropesa-Huambutio	Inaccesible
Comisaría Sectorial De Lampa	Inaccesible
Comisaría Pusi	Inaccesible
Comisaría Mañazo	Inaccesible
Comisaría Aeropuerto	Inaccesible
Comisaría Sectorial Pisco	Inaccesible
Comisaría Los Aquijes	Inaccesible
Comisaría El Indio	Inaccesible

Así, en la supervisión defensorial realizada se han obtenido los datos siguientes:

- a) En el 56% (170) de los casos reportados como inaccesibles se trató de comisarías que pese a contar con desnivel en la puerta de ingreso, no se previó la existencia de rampas o escaleras para facilitar el ingreso de las personas con discapacidad; es decir, en dichas comisarías una persona en silla de ruedas o andador no podría ingresar, salvo que la carguen.
- b) En el 32% de los casos las puertas también tenían desnivel y carecían de rampa; sin embargo, a pesar de que había escaleras, éstas contaban con más de 2 escalones, lo que hacía casi imposible o demasiado dificultoso el ingreso de una persona con discapacidad en silla de ruedas o con andador.
- c) El 9% de las puertas de ingreso no cumplía con el ancho mínimo establecido por el Reglamento Nacional de Edificaciones (90 cm.) y, en el 8% de los casos, las rampas excedían las pendientes máximas también establecidas en el Reglamento Nacional de Edificaciones, tal como se detalló en el capítulo anterior. Es decir, en el primer caso, una persona en silla de ruedas no podría ingresar a la comisaría de ninguna manera, pues el ancho de su silla sería superior al ancho de la puerta y, en el segundo caso, la altura de la rampa era muy elevada como para que transcurra por ahí una silla de rueda sin temor a volcarse.

En conclusión, pese a las disposiciones constitucionales y legales que obligan al Estado a garantizar el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, la

Policía Nacional no habría cumplido aún a cabalidad tal obligación, pues una persona con discapacidad no podría, en la práctica, “ingresar” libremente o sin restricciones al local policial.

II.2.2.3. Condiciones mínimas en la infraestructura de las comisarías con relación a las personas detenidas

Conforme se señaló anteriormente, las condiciones materiales de detención pueden incidir en el derecho a la integridad personal de quienes son detenidos en una comisaría. De ahí que la Defensoría del Pueblo se haya preocupado por supervisar los siguientes aspectos:

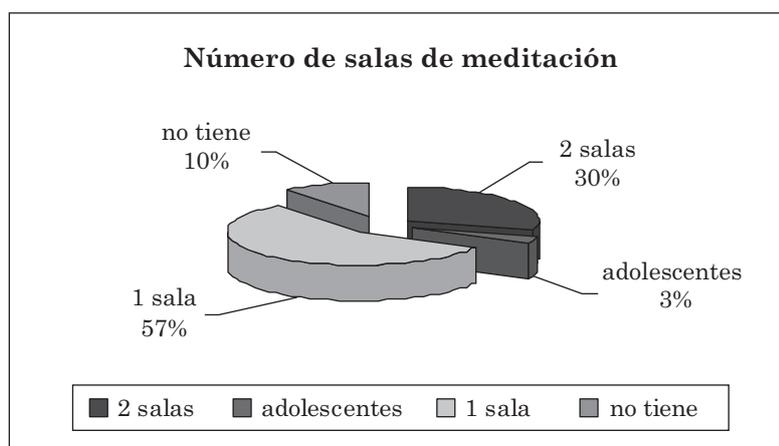
- Clasificación de detenidos y el área de las salas de meditación.
- Iluminación y ventilación de la sala de meditación.
- Condiciones de salubridad de las salas de meditación (higiene personal de las personas detenidas, instalaciones sanitarias de la sala de meditación, existencia o no de un soporte material que sirva como cama al interior de la sala de meditación).
- Medidas de seguridad para la atención del personal detenido (presencia fija de custodios de detenidos).

A) La clasificación de detenidos y área de las salas de meditación

Un aspecto importante para garantizar la obligación del Estado respecto a una adecuada clasificación de detenidos por razones de sexo, resulta ser la cantidad de salas de meditación con que debe contar una comisaría, y que mínimamente deberían ser dos. Sin embargo, sólo el

30% (90) de las comisarías cumplió el referido estándar, mientras que el 57% (172) sólo contaba con una sala de meditación, conforme se aprecia en el gráfico siguiente:

Gráfico N° 16



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

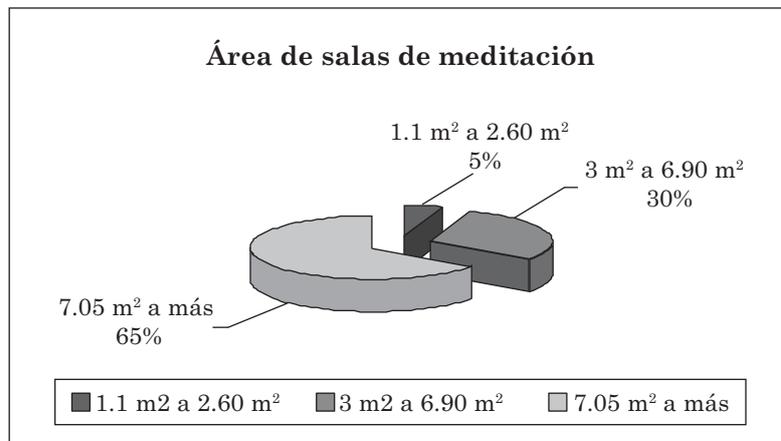
Como se puede observar, más de la mitad de las comisarías supervisadas no tendrían la posibilidad material de clasificar adecuadamente a los detenidos por razones de sexo (hombres separados de mujeres), pese a los esfuerzos que realiza el personal policial por cumplir lo establecido.¹⁸²

¹⁸² En efecto, en provincias se manifestó a los comisionados supervisores que en aquellos casos de detenidas mujeres, éstas son trasladadas inmediatamente a comisarías de la mujer. Sin embargo, ello involucraba gastos de combustible y tiempo para las investigaciones. En Lima, por ejemplo, en el año 2007, la Comisaría de Chacarilla y la Comisaría del Rímac facilitaban la utilización de sus salas a las Comisarías de San Borja y Piedra Liza, respectivamente, cuando ingresaban detenidas mujeres. Por otro lado, la Comisaría de San Miguel solicitaba autorización al Ministerio Público para que las detenidas durmiesen en las oficinas de la sección delitos, entre otras soluciones.

Por otro lado, llama poderosamente la atención que en el 10% de las comisarías supervisadas -esto es en 30 comisarías-, no existan salas de meditación, lo cual en la práctica no sólo implicaría una seria limitación a la función policial, sino una amenaza de vulneración del derecho a la integridad física de los detenidos.

Respecto al área de construcción de las salas de meditación, los comisionados de la Defensoría del Pueblo han verificado que en el 35% de los casos, el área de construcción oscila entre uno y seis metros cuadrados, conforme se aprecia en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 17



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El gráfico reflejaría una situación que, a criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no sería la mas adecuada y podría ser vulneratoria del artículo 5.2 de la Convención Americana.¹⁸³

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo recomienda habilitar por lo menos dos salas de meditación en todas las comisarías a nivel nacional, con la finalidad de diferenciar a los detenidos por razones de sexo. Asimismo, adecuar a éstas a los parámetros mínimos establecidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

B) El tipo y calidad de iluminación en las salas de meditación de las comisarías supervisadas.

Cabe señalar que la iluminación, la ventilación y la higiene de las salas de meditación son aspectos importantes a tomar en cuenta al momento de evaluar las condiciones materiales de detención, pues su ausencia generaría en el detenido un sufrimiento adicional

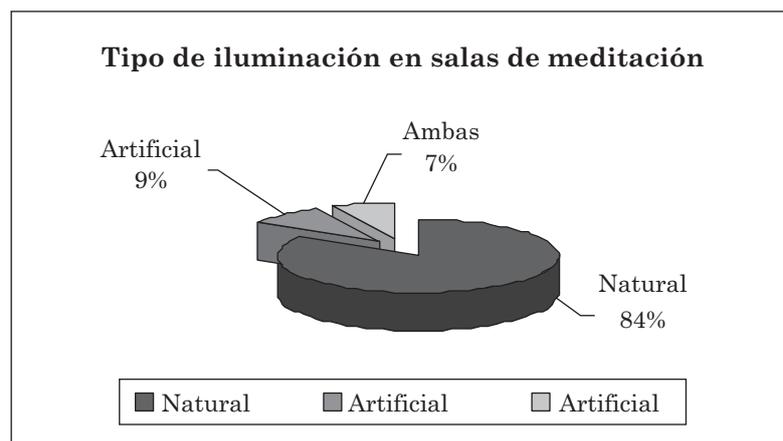
¹⁸³ Así, en el caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. la República Bolivariana de Venezuela* (Sentencia de 5 de julio de 2006) la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló. “(...) la Corte Europea de Derechos Humanos consideró que un espacio de cerca de 2m² para un interno es un nivel de hacinamiento que en sí mismo era cuestionable a la luz del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y no podía considerarse como un estándar aceptable, y que una celda de 7 m² para dos internos era un aspecto relevante para determinar una violación de mismo artículo. En el mismo sentido, la Corte Europea consideró que en una celda de 16.65 m² en donde habitaban 10 reclusos constituía una extrema falta de espacio. (...) 91. En el presente caso, el espacio de aproximadamente 30 centímetros cuadrados por cada recluso es a todas luces inaceptable y constituye en sí mismo un trato cruel, inhumano y degradante, contrario a la dignidad inherente del ser humano y, por ende, violatorio del artículo 5.2 de la Convención Americana”.

al generado por la detención en sí misma, lo que, en algunas situaciones podría conllevar a la realización de actos crueles, inhumanos y/o degradantes.

En ese sentido, preocupa a la Defensoría del Pueblo que, en la mayoría de las comisarías supervisadas, los detenidos no estarían recibiendo suficiente luz natural de día y, de noche, existen pocos casos en los que se recibe luz artificial. Dependiendo del caso, estas condiciones pueden causar algún tipo de aflicción psicológica al individuo detenido, a lo que se suma la estrechez del área de la sala que ocuparía en algunos lugares.

Así, en la supervisión realizada se ha podido advertir que en el 84% de los casos las salas de meditación reciben luz natural, el 9% luz artificial y el 7% ambas. Esto último permitiría a la persona detenida percibir luz todo el tiempo de su detención, conforme se aprecia a continuación.

Gráfico N° 18



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Sin embargo, en el 40% de los casos, la calidad de la iluminación resultó ser regular, y en el 37% de los casos, deficiente, conforme se puede apreciar en el fotograma que registra un caso de iluminación deficiente.

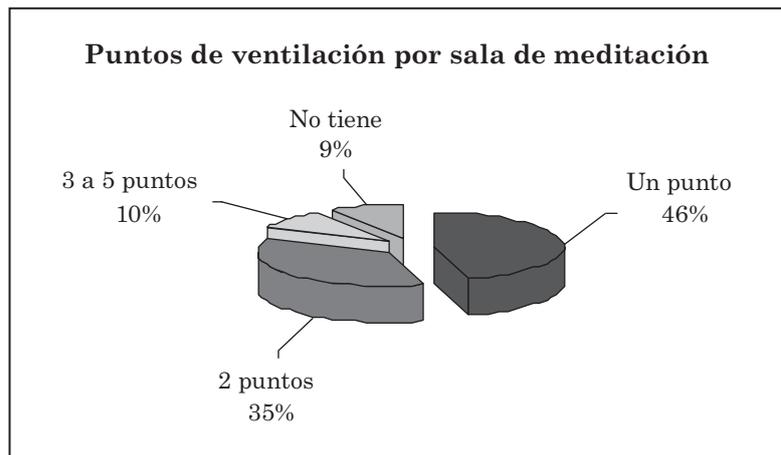


Puerta de ingreso de la sala de meditación de la comisaría de Subtanjalla, donde se aprecia la nula iluminación de su interior. Esta puerta es el único punto de ventilación.

C) Condiciones de salubridad de las salas de meditación

Otro aspecto importante en lo referente a condiciones materiales de detención está referido a la ventilación de las salas de meditación, habiéndose advertido que en la mayoría de las salas supervisadas no existiría una adecuada ventilación, conforme se aprecia en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 19



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

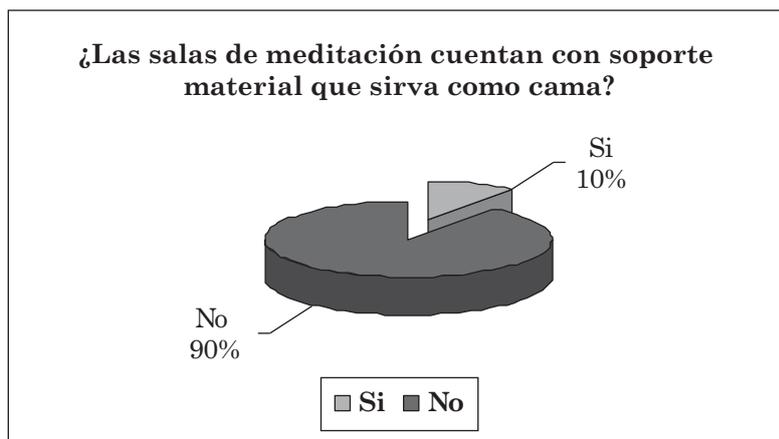
En efecto, en el 46% de los casos, la sala de meditación sólo cuenta con un solo punto de ventilación, que por lo general está constituido por los barrotes de las puertas, que son muy estrechos y no estarían cumpliendo con la condición que requieren los estándares internacionales respecto de la adecuada ventilación de las salas.

Por otro lado, en lo que toca a las instalaciones sanitarias, conforme se señaló, se puede adoptar como criterio las normas sobre condiciones sanitarias, higiene, ropa y cama establecidas en las “*Reglas Mínimas de tratamiento de reclusos*”, que señalan cuáles deben ser las condiciones mínimas que deben rodear la detención de una persona. Así, en materia de instalaciones sanitarias, se ha señalado que deben permitir a la persona detenida satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno y en forma aseada y decente.

Asimismo se afirma que los reclusos deben contar con camas individuales y ropa de cama limpia.

Sin embargo, en la supervisión efectuada, los comisionados pudieron apreciar que, en el 90% de los casos, en las salas de meditación no se ha cumplido con una de las condiciones mínimas que deben rodear la detención de una persona, pues no cuentan con soportes materiales que sirvan como cama para los detenidos, conforme se puede comprobar, por ejemplo, en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 20



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En estos casos, las personas detenidas tienen que dormir o permanecer en el suelo sobre colchones que no se encuentran en óptimas condiciones y, en algunos casos, tienen que dormir sobre frazadas o pedazos de cartón que el personal policial o la familia del detenido proporcionan,

tal como se aprecia en el siguiente fotograma.



**Celda de meditación de la Comisaria PNP Huancasancos -
Ayacucho**

Por otro lado, en lo que atañe a los servicios higiénicos, se pudo advertir que el 49% de comisarías no cumplía con las condiciones mínimas para permitir al detenido satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno y en forma aseada y decente. En estos casos, los detenidos no cuentan con servicios higiénicos propios, por lo que tienen que utilizar los servicios higiénicos del público o de los propios policías que, en muchos casos, se encuentran distantes de las salas de meditación, para lo cual los detenidos tienen que solicitar al calabocero que les permita salir de la sala de meditación para satisfacer sus necesidades fisiológicas.

A propósito de esta situación, preocupa a la Defensoría del Pueblo que aunque los policías entrevistados durante las visitas de supervisión de los comisionados de la Defensoría del Pueblo hayan señalado que se atiende de manera pronta al llamado de los detenidos, a fin de que hagan uso de los servicios higiénicos, ello resulta poco creíble pues sólo en el 76% de los casos existe un puesto

de calabocero. En el resto, el calabocero se ubica en la puerta de ingreso a la comisaría, la cual dista de las salas de meditación y, por otro lado, en los casos en que existe un puesto de calabocero, en el 89% de los casos se ubica en un lugar desde el cual no puede visualizarse las salas de meditación.



Comisaría de Márquez, Callao.

En el presente gráfico se puede comprobar las condiciones de aseo en que se encuentra un silo ubicado al interior de la sala de meditación de la Comisaría de Marquez, el cual sirve de servicio higiénico para los detenidos o detenidas que, en el peor de los casos, se ven obligados a emplearlos por espacio de 15 días, cuando su detención obedece a la comisión de delitos como el tráfico ilícito de drogas. En similares condiciones se encontró la sala de meditación de la comisaría 9 de Octubre (Ucayali), conforme se aprecia a continuación.



Servicio higiénico al interior de sala de meditación en la Comisaría 9 de Octubre, Ucayali.

Por otro lado, respecto a los servicios higiénicos que se ubican al interior, preocupa a la Defensoría que en el 46% de los casos no se preserve la intimidad del detenido, lo cual implica una afectación a la dignidad de las personas y, en algunos casos, un trato humillante.

A continuación se puede observar una muestra de esta situación.

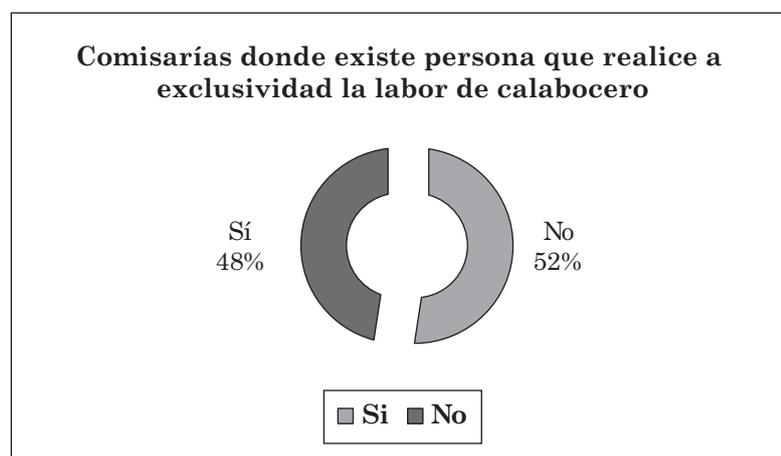


Comisaría de Huanchaco.

D) Medidas de seguridad en las salas de meditación

En lo concerniente a las medidas de seguridad en las salas de meditación, los comisionados de la Defensoría del Pueblo verificaron que en el 48% de los casos existe una persona que se dedica en forma exclusiva a realizar la función de calabocero, conforme se aprecia a continuación.

Gráfico N° 21



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

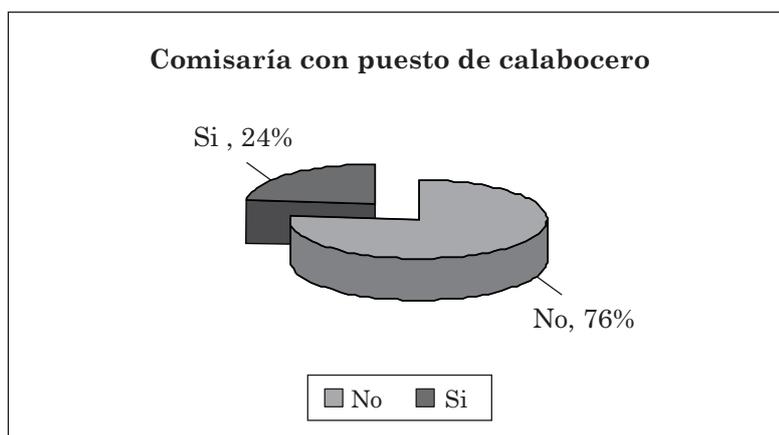
Respecto al 52% restante, se ha constatado que la función de calabocero la comparten todos los integrantes del personal, especialmente el perteneciente al servicio de guardia y al de investigaciones de la comisaría. Para ello emplean un sistema de turno rotativo con retención de la carga de trabajo propia de sus funciones de investigadores.

Ello preocupa a la Defensoría del Pueblo pues la función del calabocero es clave para preservar la seguridad e integridad física de la persona detenida, quien se encuentra en esos momentos en una situación de dependencia e indefensión. Encargar a este personal otras labores implica que se distraiga de la custodia de los detenidos, con el riesgo de que dicha desatención genere situaciones peligrosas que son algunas veces difícil o imposible de atender.

Por otro lado, la Defensoría considera que no es conveniente que el calabocero pertenezca a la sección delitos y, lo que es peor, se encargue de investigar algunos casos, pues la confusión de funciones (investigador, custodio) puede generar algunas situaciones que podrían implicar actos de tortura o extorsión contra las personas detenidas. Lo ideal sería que la persona encargada de custodiar y velar por la integridad personal del detenido sea independiente e imparcial con las investigaciones que se vienen realizando en su contra, para así evitar situaciones como las descritas anteriormente.

Asimismo se ha constatado con preocupación que, en el 76% de las comisarías supervisadas, este personal no cuenta con un puesto fijo para realizar dicha labor, conforme se aprecia a continuación.

Gráfico N° 22



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Además, respecto a los casos dónde sí existe un puesto de calabocero, se ha verificado con preocupación que en 80% de los casos no existe puesto de calabocero cerca de la sala de meditación y, en consecuencia, no se puede visualizar el interior de las salas de meditación porque se encuentran en un lugar muy alejado, desde donde incluso no se escucharían los llamados de las personas detenidas.

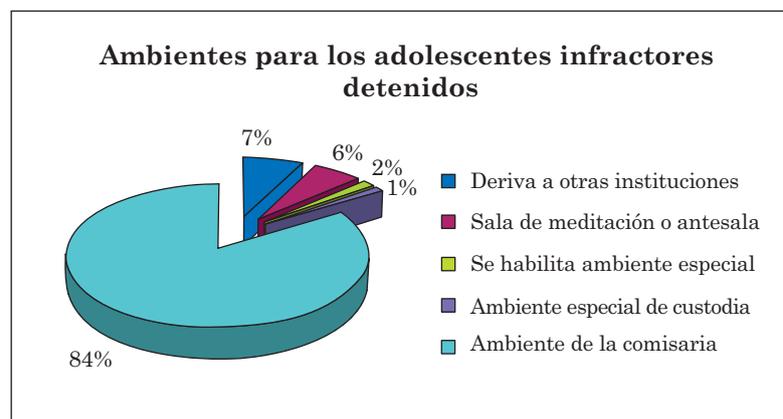
La falta de un puesto fijo para el calabocero no sólo atenta contra la seguridad del detenido. También afecta a la integridad del calabocero, quien pese a que tiene que realizar el servicio durante todo el día y toda la noche, no cuenta con un lugar fijo donde permanecer. En caso de tenerlo, su ubicación lejana, no le permite realizar una supervisión adecuada a lo que ocurra al interior de la sala de meditación.

E) Las condiciones de infraestructura en las comisarías con relación a los adolescentes infractores

A continuación se presentará el estado de la cuestión en lo referente a las condiciones materiales de detención de adolescentes infractores. Éstos merecen un trato especial no sólo por parte de la Policía Nacional, sino del Estado en su conjunto.

Así, de la supervisión defensorial realizada a 300 comisarías en el ámbito nacional, la Defensoría del Pueblo ha podido advertir que en el 93% de comisarías supervisadas no existe un “ambiente especial” para albergar a adolescentes infractores detenidos, por lo cual el personal policial de la mayoría de comisarías opta por ubicar a los adolescentes en cualquier ambiente de la comisaría, conforme se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 23

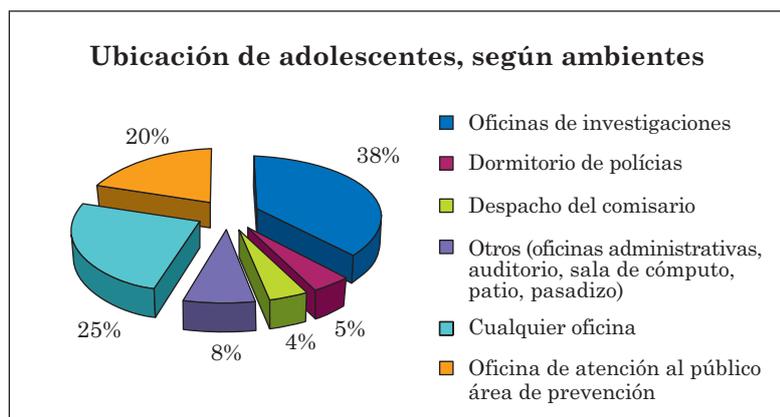


Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En efecto, según el gráfico, la mayoría de los policías entrevistados declaró que al detener a un adolescente y ante la imposibilidad de ubicarlos en una sala de meditación, se les ubica en cualquier ambiente de la comisaría, si bien existen algunas comisarías donde se opta por derivarlos a otras instituciones como el Ministerio Público, la Comisaría de Mujeres o los albergues, etc.

Por otro lado, al analizar en qué ambientes de la comisaría se ubicaba a los adolescentes se obtuvo que en la mayoría de los casos se les ubica en la Oficina de Investigaciones o Sección Delitos, conforme se puede apreciar a continuación.

Gráfico N° 24



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Las salas de meditación destinadas a adolescentes infractores

En lo que respecta al área de la sala de meditación que se destina para los adolescentes infractores, se ha

advertido que, en el 29% de las comisarías supervisadas, el área oscilo entre 1.1 m² a 6.4 m², lo cual, conforme se señaló anteriormente, constituye un espacio muy reducido que en determinadas circunstancias podría implicar una situación de hacinamiento e incluso un atentado a la integridad personal del adolescente.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo ha verificado que en las referidas salas de meditación se incumplen condiciones mínimas de detención, establecidas en instrumentos internacionales de derechos humanos, conforme se explica a continuación:

- a) **Sobre la ventilación de las salas:** en el 50 % de los casos, las salas de meditación sólo cuentan con un punto de ventilación que en la mayoría de los casos es la puerta de ingreso a la sala.
- b) **Sobre la calidad de iluminación de las salas:** en el 58% de los casos, la iluminación de la sala es deficiente.
- c) **Sobre la existencia de un soporte material que sirva como cama:** en el 92% de los casos, la sala de meditación no cuenta con un soporte material que sirva como cama.
- d) **Sobre los servicios higiénicos:** se ha verificado que, en el 46% de los casos, éstos se ubican al interior de la sala y que la mitad de ellos no cuenta con mecanismos que preserven la intimidad del adolescente. En el 55% de los casos, las condiciones de aseo fueron calificadas como malas.

En resumen, la mayoría de las salas de meditación destinadas a adolescentes infractores de las 15 comisarías reportadas sólo cuenta con un punto de ventilación, su iluminación es deficiente y carecen de un soporte material que sirva como cama.

En otras palabras, en la mayoría de las salas de meditación destinadas a adolescentes infractores, el adolescente infractor permanece todo el tiempo sentado en el suelo en una sala muy pequeña, donde los servicios higiénicos -que por lo general es un silo o silla turca - están sucios y malolientes y no preservan la intimidad del adolescente, pues éste tiene que satisfacer sus necesidades a la vista de las personas que comparten su sala, o de sus custodios.

No obstante ello, existen comisarías, como la de Petit Thouars en Lima, que pese a las limitaciones de infraestructura que tienen que afrontar, tratan que la estadía del detenido en sus instalaciones sea lo menos gravosa posible. En efecto, en la referida comisaría se han pintado las paredes de la sala de color blanco, a fin de darle mayor iluminación, pese a que sólo existe un punto de ventilación que está constituido por la puerta.

Asimismo se han diseñado en las paredes escritos alentadores y disuasivos para el detenido, procurando buscar un espacio de reflexión durante su detención. Ello es un ejemplo de que, pese a las limitaciones presupuestales, un poco de ingenio y sentido humano puede contribuir a que las condiciones de detención mejoren.

CAPÍTULO III

LA CARRERA PROFESIONAL DEL PERSONAL POLICIAL COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN POLICIAL

III.1. Planteamiento del tema

Tal como se ha precisado anteriormente, uno de los elementos importantes para el fortalecimiento de la función policial es la regulación adecuada de la carrera profesional¹⁸⁴ del personal policial,¹⁸⁵ en la medida que ésta tiene un doble objetivo:

- a) Garantizar la eficacia de la institución policial, mediante la selección de un personal idóneo que responda a los objetivos y necesidades institucionales. Así, de acuerdo con el Tribunal Constitucional,¹⁸⁶ el personal policial debe presentar una conducta intachable y honorable en los actos propios de la función que desempeña.

¹⁸⁴ Entiéndase por “carrera profesional” a un sistema técnico de administración de personal. Cfr.: SARRIA, Consuelo. *“Profesionalización de la función pública en Colombia”*. En: La Profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002. p. 112

¹⁸⁵ De acuerdo con el numeral 31) del artículo 1º “Glosario” de la Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal de la PNP, el personal de la Policía Nacional comprende el conjunto de Oficiales Policías, Oficiales de Servicios, Suboficiales y Especialistas en situación de actividad, así como los Cadetes de la Escuela de Oficiales y Alumnos de las Escuelas de Suboficiales.

¹⁸⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 0022-2004-AI. F.J. 44.

- b) Respetar y asegurar los derechos del personal policial, garantizando al Policía unas reglas de juego claras que le permitan prever y conocer los beneficios por su desempeño sobresaliente (incentivos), los límites a la potestad de dirección de la institución policial (cambios de colocación), sus posibilidades de ascenso y mejora profesional, así como las consecuencias por su indisciplina.¹⁸⁷

Más aún, en el caso específico del personal policial, el establecimiento de una regulación adecuada de la carrera profesional del personal policial deberá tener en cuenta, además, la importante labor que desempeñan los miembros de la Policía Nacional como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y proteger el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas.

De ahí que no debemos olvidar que de acuerdo con el Decimoctavo Principio Básico sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:¹⁸⁸

“Los Estados deben procurar que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el eficaz ejercicio de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa”.

¹⁸⁷ SANCHEZ MORÓN, Miguel. “Derecho de la Función Pública”. Segunda Edición. Editorial Tecnos S.A. Madrid 2000, p. 147.

¹⁸⁸ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el día 07 de setiembre de 1990.

En tal sentido, es imprescindible que se establezca una carrera profesional moderna del personal policial que, tomando en cuenta la importante labor que desempeña el Policía, regule adecuada y coherentemente las políticas de selección, incentivos, asignación y reasignación de funciones, ascenso y disciplina¹⁸⁹ en la institución policial.

Así, por ejemplo, el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sugieren como estrategias para la modernización de la carrera policial:¹⁹⁰

- a) La reformulación de la estructura de personal y el establecimiento de una carrera policial única sobre la base de los perfiles correspondientes a cada agrupamiento policial.
- b) El establecimiento de un sistema de ocupación de los cargos orgánicos y de ascenso al grado jerárquico superior basado en criterios profesionales tales como: i) la formación y capacitación profesional del personal policial, ii) el desempeño del personal a lo largo de su carrera profesional, iii) los antecedentes funcionales y disciplinarios del personal policial, y iv) la antigüedad del personal policial en la institución y en el grado jerárquico.

¹⁸⁹ JUSTICIA VIVA. *“Carrera Judicial: Una propuesta de reforma verdaderamente estructural”*. Instituto de Defensa Legal. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima – Perú. 2005. p. 11.

¹⁹⁰ PNUD – INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SEGURIDAD POLICIAL. *“Estrategia de Reforma y Modernización Policial”*. Octubre del 2005.

- c) El desarrollo de nuevos parámetros de formación y capacitación del personal policial sobre la base de los siguientes objetivos generales, a saber:
- i) Brindar a la totalidad del personal policial que comienza su carrera profesional una instrucción especializada, de acuerdo con las necesidades operativas resultantes de las problemáticas delictivas a prevenir, conjurar o investigar,
 - ii) Desarrollar el proceso de incorporación del personal policial sobre la base de una correcta calificación de los aspirantes a policías,
 - iii) Adecuar los contenidos curriculares a las exigencias de las labores policiales de prevención y represión, colocando a los derechos humanos como pilares instructivos esenciales en la formación inicial y en las distintas etapas de capacitación del personal policial,
 - iv) Instituir sistemas de reentrenamiento policial en función de mejorar y perfeccionar el desempeño funcional y la idoneidad psicofísica e intelectual del personal policial,
 - v) Incorporar a los lineamientos y contenidos curriculares de la formación y capacitación policial y a los manuales de instrucción básicas la normativa de derechos humanos aplicable a la labor policial y, en particular, los principios y procedimientos básicos de actuación policial.

A continuación se revisará y analizará el estado actual de la regulación de algunos aspectos específicos, correspondientes a una “carrera profesional del personal policial”, como las políticas de educación, los incentivos, la asignación de funciones y los cambios de colocación, así como los ascensos.

III.2. Marco normativo de la “carrera profesional” del personal policial

Para referirnos al marco normativo de la carrera profesional del personal policial, conviene indicar lo que señala el artículo 168° de la Constitución Política:

“Las leyes y los reglamentos respectivos determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo; y norman la disciplina de la Policía Nacional”.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional¹⁹¹ ha precisado que con esta disposición constitucional se ha establecido una reserva de ley para la regulación de todo lo que concierne a la organización, funciones, preparación, empleo y disciplina de la Policía Nacional. En otras palabras, la Constitución ha encomendado al legislador ordinario para que por medio de una ley ordinaria o una norma con rango de ley regule las materias a las que se ha hecho referencia.

Más aún, el Tribunal precisa que si bien el artículo 168° de la Constitución menciona la posibilidad de regulación mediante reglamentos, de ello no se puede

¹⁹¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 2050-2002-AA (Caso Ramos Colque). F.J. 4 y 5.

entender que se le estaría otorgando el mismo rango que las leyes para diseñar el ordenamiento jurídico de la Policía Nacional. De ahí que la capacidad para regular, mediante reglamento, la organización, funciones, especialidades, preparación, empleo y disciplina de tales institutos armados, haya de ser completando lo que en las leyes correspondientes se establezca.

En consecuencia, al igual que el Tribunal Constitucional, debemos señalar que los reglamentos, como toda norma en un Estado Democrático de Derecho, están sujetos al principio de constitucionalidad y de legalidad, es decir, que sus disposiciones no pueden contravenir la Constitución y las leyes.

Ahora bien, en cuanto a otras normas que regulan y desarrollan algunos aspectos de una “carrera profesional del personal policial”, se deben enumerar las siguientes:

- Ley N° 27238, Ley de la Policía Nacional.
- Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú.
- Decreto Supremo N° 008-2000-IN, Norma que aprueba el Reglamento de la Ley de la Policía Nacional.
- Decreto Supremo N° 012-2006-IN, Norma que aprueba el Reglamento de la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional.
- Decreto Supremo N° 0007-2008-IN, Norma que aprueba el Reglamento de Ascensos para Oficiales de la Policía Nacional.

Asimismo, debemos indicar que existen varios reglamentos y directivas internas que regulan cada uno

de los aspectos de la carrera del personal policial, los cuales serán desarrollados a continuación.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo advierte que la carrera del personal policial no se regula por una única norma general que articule a cada uno de sus componentes (ingreso, formación, incentivos, cambios de colocación, ascensos y cese).¹⁹²

III.3. Análisis de aspectos específicos sobre la carrera profesional del personal policial

En tanto que el estudio de todos los aspectos que componen la carrera profesional¹⁹³ del personal policial constituye un trabajo muy amplio que escaparía a los objetivos de este informe defensorial, solamente abordaremos algunos de ellos, debido a su importancia en el desarrollo profesional del personal policial y su mayor incidencia en el servicio policial que se presta.

Así, en principio, abordemos la política educativa de la Policía Nacional, en la medida en que es importante que los criterios de selección, formación, especialización y perfeccionamiento correspondan a un determinado

¹⁹² Debe tenerse en cuenta que la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional, Ley N° 28857, obliga al Ministerio del Interior para que, dentro de un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia de la indicada ley, someta al Consejo de Ministros el proyecto de Ley del Plan de Carrera Policial para su aprobación.

¹⁹³ De acuerdo con el numeral 27) del artículo 1° del Anteproyecto de Ley del Plan de la Carrera Policial, elaborado por una Comisión del Ministerio del Interior en octubre del 2006, la carrera policial es el conjunto de elementos sistemáticamente articulados entre sí, destinados a regular el ingreso, formación, campos ocupacionales, capacitación, nombramientos para el cargo, evaluación del desempeño, incentivos, ascensos y término de la carrera del policía.

perfil del personal policial que responda adecuadamente a las necesidades del Estado.

Revisaremos, seguidamente, la regulación de la política de incentivos, en razón de que su otorgamiento constituye un merecido premio para la buena labor del personal policial y un elemento importante en la mejora del servicio policial.

Más adelante, analizaremos la política de permanencia en el cargo y los cambios de colocación del personal policial, en tanto que la institución policial está obligada, en su calidad de empleador, a cumplir con ciertos límites en el ejercicio de su potestad de dirección.

Finalmente, en este capítulo,¹⁹⁴ desarrollaremos la política de ascensos, en la medida en que su regulación debe respetar el derecho a la promoción en el empleo del personal policial.

III.3.1. La política educativa en la Policía Nacional

A) La importancia de la política educativa en la Policía Nacional

En los últimos años, al igual que otros países latinoamericanos, nuestro país experimenta una etapa de consolidación democrática que exige la reflexión de sus autoridades y de la ciudadanía respecto de la necesidad de modernizar y reformar las instituciones del Estado.

¹⁹⁴ Conviene indicar que en el penúltimo capítulo del presente informe desarrollaremos, a partir de la supervisión efectuada a las resoluciones finales del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la Policía Nacional, la Política Disciplinaria de la Policía Nacional, la cual es un aspecto importante en la regulación de una carrera profesional del personal policial.

Entre dichas instituciones, las instituciones policiales han merecido una atención especial en razón del incremento de las situaciones que amenazan el orden interno, así como por la aparición de nuevas formas delictivas y la proliferación de conflictos sociales de diverso tipo.

De ahí que sea necesario aplicar algunas medidas específicas que incidan en la modernización y reforma de la Policía Nacional, con la finalidad de mejorar su organización y funciones de cara al servicio que prestan al ciudadano.

En ese sentido, no hay duda de que un primer aspecto central de la modernización de la Policía Nacional debe apuntar a la “profesionalización¹⁹⁵ del personal policial”, es decir, dotar al personal policial de una excelente formación técnica y ética, y ello sólo se podrá lograr si se empieza por asumir el importante rol que comporta lo educativo, entendido éste no sólo como “formación”, sino también como “capacitación” y “especialización” del personal policial.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Entiéndase por profesional a aquel ser humano que ejerce y practica los actos y servicios propios de una profesión, gracias al dominio de las disciplinas científicas que ésta requiere, desarrollándolas en el marco de un régimen de derechos y deberes que la ordenan, conforme a la experiencia y sabiduría acumulada en ella, dando concreción práctica al reconocimiento y la demanda de la sociedad sobre ese servicio, en la medida que está respaldada en el título que acredita la idoneidad para llevarla a efecto.

¹⁹⁶ A decir de Hans-Bernd Jaschke, la formación policial incluye un proceso de adquisición de conocimientos, de habilidades y actitudes para desarrollar tareas profesionales específicas; sin embargo, la educación policial se dirige hacia el conocimiento, las habilidades y las actitudes, aunque se presenta y se aprende de una manera más analítica, más reflexiva y más orientada hacia los problemas. JASCHKE, Hans – Bernd. “La ciencia policial – enfoque europeo”. En: European Police Collage (CEPOL) Serie N° 02, Bramshill 2007.

Debemos recordar que, históricamente, el tema formación se asocia con las escuelas policiales, en tanto que la capacitación se brinda a todo el personal policial y la especialización se reserva para determinadas unidades policiales.

Con la amplitud conceptual de lo educativo se permitirá una reforma institucional con continuidad, toda vez que el perfeccionamiento del capital humano institucional es una necesidad cada vez más evidente en cualquier organización.¹⁹⁷

Ejemplos importantes de estos avances se pueden observar en las reformas educativas de carácter policial en Ecuador y Chile, las cuales, dejando de lado el modelo policial tradicional de carácter militar y centralizado que imperaba en sus países y que estaba orientado por su naturaleza marcadamente represiva, ha implementado un sistema de formación, perfeccionamiento y especialización permanente.

Por ejemplo, la Policía Nacional de Ecuador, en el marco de su “Plan de Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional del Ecuador 1996-2000” y su “Plan Nacional de Modernización y Transformación de la Policía Nacional del Ecuador para el siglo XXI 2004-2014”, está formando policías con una nueva visión y mejor capacitados para los contextos y demandas sociales actuales.¹⁹⁸

¹⁹⁷ LEGNANI, Néstor. “La modernización policial en la Argentina y el rol de lo educativo”. En: Revista Sociedad Global N° 01, Universidad Abierta Interamericana, Buenos Aires - Argentina. Diciembre de 2007.

¹⁹⁸ Entre las estrategias concretas, en materia educativa, adoptadas por la Policía Nacional del Ecuador se pueden citar: a) La formulación de políticas para la educación y capacitación, b) Reformar el reglamento de ingreso de aspirantes a la escuela superior de Policía, c) Establecer programas de capacitación para el mejoramiento continuo, d) Concretar alianzas

De la misma manera, y con gran aceptación ciudadana, el Estado de Chile ha contemplado tres instancias de formación policial:

- a) La Escuela de Carabineros, destinada a formar y perfeccionar a los Oficiales de nombramiento supremo, en la que se imparten dos especialidades (Intendencia y Orden y Seguridad) y con cuyo egreso se obtiene título profesional universitario.
- b) La Escuela de Formación de Carabineros, donde son formados los Carabineros en dos semestres, con la posibilidad de ampliar su formación ingresando a la Escuela de Sub – Oficiales.
- c) De manera complementaria, para las etapas posteriores de capacitación y perfeccionamiento están el Centro Nacional de Reentrenamiento y la Academia de Ciencias Policiales, para el perfeccionamiento de los Oficiales Carabineros.

En el Perú, en el 2002, el Informe Final de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP señaló la importancia vital de la educación (formación, capacitación y perfeccionamiento) en la sostenibilidad de la modernización policial e indicó, además, la necesidad de construir un sistema educativo orientado a formar profesionales de policía de alto nivel técnico y que reciban como orientación central la noción de servir de la mejor forma a la sociedad.

estratégicas con centro de educación, y e) Implementar un sistema de evaluación progresiva a los procesos de educación y capacitación policial. INFORME DEL II SEMINARIO INTERNACIONAL “La Formación Policial, eje de los Procesos Modernizadores”, realizado en la Ciudad de México, los días 4 y 5 de febrero del 2008.

A partir de ello se estableció un nuevo sistema de selección mediante una alianza estratégica con la Pontificia Universidad Católica del Perú, en un primer momento, y luego con la Universidad de San Martín de Porres, para que estas instituciones sean las responsables de diseñar, impartir y evaluar los exámenes de ingreso a las escuelas de oficiales y suboficiales.¹⁹⁹

Asimismo se realizaron esfuerzos para modernizar los currículos de los cursos impartidos en los procesos de formación y perfeccionamiento del personal policial, con la finalidad de fomentar valores democráticos y de respeto a los derechos de las personas, lo cual debe incidir en la idea de que ser policía consiste fundamentalmente en brindar un servicio público a la ciudadanía y no sólo al Estado.²⁰⁰

En esa misma línea, se aprobó el Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial,²⁰¹ en el que se indica que los planes y programas del sistema educativo policial deben garantizar una alta profesionalización individual y colectiva. Además, prescribe que la preparación de los efectivos policiales constituye un proceso permanente de capacitación y entrenamiento que debe permitirle desempeñarse adecuadamente ante los diversos requerimientos que el contexto social le presentará durante el cumplimiento de su misión.

¹⁹⁹ COSTA SANTOLALLA, Gino y Carlos BASOMBRIÓ, Carlos. *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. 2004. pp. 145 y ss.

²⁰⁰ Ídem.

²⁰¹ Aprobado por Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN de fecha 31 de mayo del 2006, y publicado en el diario oficial "El Peruano", el 12 de junio del 2006.

B) Situaciones advertidas en la política educativa de la PNP

Con el propósito de afirmar la importancia de lo educativo en la modernización policial, y en el mejoramiento del servicio policial, a continuación se detallarán algunas situaciones de la Política Educativa que desarrolla la PNP:

B.1) Marco normativo de la política educativa de la PNP

La necesidad de regular adecuadamente los objetivos y fines del Sistema Educativo Policial estriba en la importancia de adoptar un perfil del Policía que se quiere formar.²⁰²

Así, por ejemplo, la Ley N° 29133, *Ley que modifica diversos artículos y adiciona otras disposiciones a la Ley N° 28338, Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional*, adiciona el artículo 5-A, titulado “Perfil del Policía”, precisando que la profesionalización y la función policial implican ser modelo de honorabilidad, honestidad y servicio, en la vida pública y privada.

Sin embargo, tras la revisión efectuada a las normas que regulan el sistema educativo en la Policía Nacional, advertimos que el capítulo II del Título IV de la Ley de la Policía Nacional²⁰³ y su

²⁰² En su debida oportunidad, la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional advirtió, en su informe final, que al no estar claramente definidos los perfiles profesionales que requiere la PNP, existen dificultades para determinar el público objetivo al cual dirigir los esfuerzos de capacitación.

²⁰³ Ley N° 27238 publicado en el diario oficial “El Peruano”, el día 22 de diciembre de 1999.

reglamento²⁰⁴ contemplan una regulación del denominado “Sistema de Instrucción de la Policía Nacional”, el cual a decir de la norma, presenta dos niveles: universitario y técnico. Corresponde en el nivel universitario la Escuela de Oficiales²⁰⁵ y las Escuelas Superiores de la Policía Nacional. Por otro lado, detentan el nivel técnico las Escuelas de Suboficiales²⁰⁶.

Asimismo, esta misma norma regula adicionalmente dos unidades de instrucción: el Instituto de Altos Estudios Policiales (IAEP) y la Escuela de Capacitación y Especialización Policial (ECAEPOL). El primero de ellos es un órgano de perfeccionamiento del más alto nivel académico y de investigación humanista, científica y tecnológica de la Policía Nacional destinado a los coroneles que aspiran al grado de general, en tanto que la segunda tiene a su cargo la capacitación y especialización del personal policial que ostenta el grado de mayor y comandante.

En ese sentido, si bien la referida norma estaría regulando las unidades de instrucción que componen el Sistema Educativo Policial, consideramos que se hace necesario emitir una norma general que de manera más orgánica y sistemática establezca

²⁰⁴ Aprobado por Decreto Supremo N° 008-2000-IN, el cual fue publicado en el diario oficial “El Peruano”, el 06 de octubre del 2000.

²⁰⁵ La Policía Nacional del Perú sólo tiene una Escuela de Oficiales y su sede se encuentra ubicado en Lima.

²⁰⁶ De conformidad con el oficio N° 417-2009-DIREDDUD-PNP/SEC, de las 25 Escuelas de Suboficiales o Escuelas Técnicas Superiores de la Policía Nacional del Perú (ETS PNP) que han sido creadas, sólo 23 se encuentran en funcionamiento, a saber: Puente Piedra, San Bartolo, Cusco, Puno, Chiclayo, Arequipa, Iquitos, Huancayo, Mazamari, Santa Lucía, Pucallpa, Ayacucho, Piura, Trujillo, Cajamarca, Chimbote, Yungay, Tarapoto, Andahuaylas, Huancavelica, Ica, Tacna y Pasco. Mientras que 2, Amazonas y Huanuco, no funcionan.

específicamente otros aspectos del régimen educativo policial, como son: los objetivos y fines de éste, los sujetos y entidades que lo conforman, así como las etapas y momentos del proceso educativo (formación, capacitación y perfeccionamiento).

La importancia y necesidad de regular quiénes deben ser los sujetos destinados a integrar el Sistema Educativo Policial radica en la especial atención que se requiere para establecer criterios objetivos de selección de los postulantes a las Escuelas de Formación Policial, así como las condiciones mínimas que debe presentar el cuerpo docente de dichas escuelas.

Así, por ejemplo, resulta preocupante que el 45.1% del personal policial encuestado²⁰⁷ considere que el examen de ingreso a las Escuelas Policiales no garantiza la selección de los mejores aspirantes. De ahí que de acuerdo con nuestros encuestados, los principales criterios que debería tener la institución policial para seleccionar a los futuros policías son: la honestidad (73.7%), el liderazgo (56.2%), la vocación de servicio (45.3%) y la fortaleza física (42.2%).

Por otro lado, en lo referente a la regulación de los momentos del proceso educativo del personal policial (formación, capacitación y especialización), se hace necesario tomar en consideración criterios básicos, que ya habían sido advertidos por la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional, como:

²⁰⁷ Encuesta efectuada por la Defensoría del Pueblo a 521 miembros de la VII Dirección Territorial de la PNP entre los meses de septiembre y octubre del 2008.

- a) Igualdad, es decir que todo el personal policial pueda tener acceso a cada una de las etapas y/o momentos del proceso educativo,
- b) Transparencia en la elección de los postulantes y/o candidatos,
- c) Continuidad, en la medida en que la educación policial debe ser una constante a lo largo de toda la carrera policial.

En vista de lo expuesto, la Defensoría del Pueblo considera necesario la regulación orgánica y sistemática de cada uno de los aspectos que componen el Sistema Educativo Policial, toda vez que, como ya lo hemos explicado, el pilar fundamental para la modernización y reforma policial es lo educativo.

De esta manera, de acuerdo a lo señalado por el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, el Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial y las conclusiones de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, el sistema educativo policial debería estar regulado de manera integral y en atención a los siguientes aspectos:

- Fines del sistema educativo policial
- Objetivos generales y específicos del sistema educativo policial
- Sujetos que integran el sistema educativo policial (alumnos, profesores y autoridades, así como sus correspondientes perfiles requeridos)
- Unidades o entidades que prestan el servicio educativo policial

- Etapas y componentes del proceso educativo (formación, capacitación y perfeccionamiento)

A partir de ello, la Defensoría del Pueblo recomienda introducir en la Ley de la Policía Nacional, Ley 27238 los fines del sistema educativo policial, sus objetivos generales y específicos, así como los sujetos que lo integran (alumnos, profesores y autoridades, así como sus correspondientes perfiles requeridos). Con ello se consolidará un sistema educativo orgánico que evite la dispersión de criterios al momento de la formulación de políticas educativas en la Policía Nacional del Perú.

B.2) El Sistema Educativo Policial y los requerimientos de capacitación del personal policial que labora en las Comisarías

Tal como lo hemos expresado, la Policía Nacional se enfrenta a nuevos desafíos institucionales, ante lo cual requiere realizar algunos cambios en los procesos de formación, capacitación y especialización de su personal.

Más aún, consideramos que, tal como lo recomendó la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional,²⁰⁸ la educación policial debe poner mayor énfasis en quienes ejercen la función policial en las comisarías y en la calle, en la medida que la atención al público en ellas es la que va a determinar la imagen de la Policía y, en buena medida, la percepción sobre la calidad del servicio que se ofrece a la población

²⁰⁸ Informe Final de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional. p. 59.

En esa medida, se hace necesario vincular estrechamente los contenidos de la educación con los requerimientos de la función policial, a lo cual debe incorporarse el énfasis del carácter humano de los policías y los ciudadanos, que permite revalorar la noción de “servicio público” y la vocación de servicio del Policía. En otras palabras, se debe inculcar la idea de que ser policía consiste, fundamentalmente, en brindar un servicio público y, sobre todo, un servicio a la ciudadanía y no exclusivamente al Estado.²⁰⁹

De las visitas realizadas a las diversas comisarías del territorio nacional, durante el proceso de validación de las fichas de supervisión que la Defensoría del Pueblo elaboró para aplicarlas a las 300 comisarías, se han recogido tanto las necesidades del personal policial, como los ámbitos en los que se les ha capacitado en los últimos años.

Cuadro N° 07

Necesidades de educación del personal policial en Comisarías

Necesidades		
Legal – Jurídico	Función policial	Gestión policial
Código civil	Accidentes de tránsito	Administración de recursos
Legislación niño y adolescente	Arresto al ciudadano	Desarrollo Humano
Legislación Policial	Delitos informáticos	Idiomas (quechua, aymara e inglés)
	Función policial	Informática

²⁰⁹ COSTA SANTOLALLA, Gino y Carlos BASOMBRÍO. “Liderazgo civil en el Ministerio del Interior”. Serie Ideología y Política N° 21. Instituto de Estudios Peruanos. Primera Edición, Lima, Julio del 2004, pp. 145 y 146.

Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente

Legal – Jurídico	Función policial	Gestión policial
	Ingeniería forense	Trámites documentarios
	Inteligencia	
	Investigación	
	Operatividad policial	
	Pandillaje	
	Patrullaje	
	Peritaje	
	Primeros auxilios	
	Procedimientos operativos policiales	
	Secuestro	
	Técnicas de protección	
	Tráfico ilícito de drogas	
	Traslado de detenidos	
	Uso de la fuerza	

Fuente: Defensoría del Pueblo.

Cuadro N° 08

Capacitaciones recibidas por el personal policial en Comisarías

Capacitaciones		
Legal-Jurídico	Función policial	Gestión policial
Adopción	Control de carreteras	Atención a personas con discapacidad
Beneficios laborales	Control de multitudes	Atención al público
Código de ética	Corrupción	Computación
Código Penal	Criminalística	Documentos policiales
Código Procesal Penal	Derechos Humanos aplicados a la Función policial	
Derechos Humanos aplicados a la Función policial	Delitos comunes	

Defensoría del Pueblo

Legal-Jurídico	Función policial	Gestión policial
Estudio de la Constitución Política del Perú	Delitos contra el patrimonio	
Niño y adolescente	Desastres naturales	
Régimen disciplinario	Detenciones	
	Drogas	
	Explosivos	
	Intervención policiales	
	Investigación criminal	
	Investigación penal	
	Orden público	
	Patrulla motorizada	
	Seguridad de altos dignatarios	
	Seguridad ciudadana	
	Seguridad de bancos (modalidad de asalto y robo de bancos)	
	Seguridad de instalaciones	
	Seguridad vial – accidentes de tránsito	
	Temas policiales	
	Trata de blancas y de menores	
	Uso de armas	
	Violencia familiar	
	Balística	
	Violencia sexual	

Fuente: Defensoría del Pueblo.

Cabe advertir que existen varios temas muy importantes que no habían sido materia de capacitación del personal policial que labora en las comisarías. Así, por ejemplo, llama la atención que el personal policial haya manifestado que no está totalmente capacitado en temas especializados y específicos, como

pandillaje, secuestro y tráfico ilícito de drogas, que son los problemas de mayor incidencia en materia de seguridad ciudadana, de acuerdo con la encuesta realizada por la Universidad de Lima en noviembre del año pasado.

Además, ante la pregunta de si existe programas de capacitación institucional para el personal policial, solamente en el 68% de las comisarías supervisadas (205) se indicó que “sí”, en tanto que en el 20% (60 comisarías) se dijo que “no”, y en el 12% (35 comisarías) se dijo que “parcialmente”.

Ya desde el 2002, en el Informe Final de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional se concluyó que el proceso formativo es teórico en exceso y que el contenido de las materias no es determinado con criterios técnicos que tengan en cuenta las necesidades operativas y administrativas de la Institución.²¹⁰

Por otro lado, en el resultado de nuestra encuesta realizada a 521 miembros de la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional,²¹¹ el 57.6% de los encuestados opinó que la formación policial es teórica y memorística. Asimismo, el 72.2% de los encuestados considera que la Policía debería contar con especialidades, como prevención y/o patrullaje, investigación criminal y operaciones especiales e inteligencia.

En ese sentido, se ha indicado la existencia de un excesivo número de horas académicas dedicadas al

²¹⁰ Informe final de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP, p. 56.

²¹¹ Encuesta realizada entre los meses de septiembre y octubre del 2008 en el auditorio de la Policía de Tránsito de Lima.

aprendizaje y el ejercicio de ritos militares, que no son necesariamente esenciales para las actividades cotidianas del policía.²¹²

Además, cuando se creía que al interior de las Escuelas Policiales se habían desterrado los maltratos físicos y las humillaciones a los alumnos de los primeros años, nos llamó la atención, hace unos meses, un reportaje periodístico²¹³ que daba cuenta de un supuesto rito de iniciación consistente en el maltrato y la humillación a los ingresantes a la Escuela de Suboficiales de la Policía Nacional en Chimbote.

En atención a ello, la Defensoría del Pueblo considera necesario advertir sobre el riesgo que representa para la ciudadanía, que los policías que han sido maltratados y humillados, a lo largo de su carrera policial, repitan dichos comportamientos abusivos y prepotentes en perjuicio de sus subordinados y los ciudadanos, a quienes, por el contrario, deben proteger.

Por otra parte, con relación al mayor énfasis que se debería poner en la educación del personal policial que labora en las comisarías y en las calles, se advierte con preocupación que ello no sería así.

Por ejemplo, en el Informe de Estudio de Estado Mayor N° 001-2007-VII-DIRTEPOL-EM, elaborado por la VII Dirección Territorial de Lima, se señaló que la capacitación que se debe brindar a los policías

²¹² COSTA SANTOLALLA, Gino y Carlos BASOMBRÍO. *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior*. Serie Ideología y Política N° 21. Instituto de Estudios Peruanos. Primera Edición. Lima. Julio de 2004, p. 149.

²¹³ Reproducido por Andina de Televisión (ATV) en el programa periodístico "Día D", el día domingo 01 de febrero del 2009.

que prestan servicios en las unidades policiales como la referida Dirección Territorial debería abarcar los siguientes aspectos:

- a. Dimensión afectiva, para fortalecer valores personales e institucionales.
- b. Principios ético-morales: vocación de servicio a la comunidad, solidaridad, justicia, autoestima, etc.
- c. Capacitación técnico-profesional, especialmente en el área de investigación policial.

Sin embargo, no se estaría capacitando integralmente a los policías en todos los rubros anteriormente señalados. Así, en respuesta a un pedido de información, la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional²¹⁴ dio a conocer que, hasta abril del 2008, de un total de quince (15) Direcciones Territoriales de la Policía Nacional del Perú, sólo en siete (07) se ha reportado personal policial que ha recibido cursos en investigación policial. Asimismo, se ha verificado que sólo el 0.16 % de dicho personal capacitado ha sido asignado a las Direcciones Territoriales de la Policía Nacional, incluida la VII Dirección Territorial.

Por otro lado, debemos indicar que como complemento al requerimiento de que la educación policial sea integral, se necesita que éste sea permanente, es decir que se mantenga en el tiempo y que no sólo responda a momentos coyunturales.

²¹⁴ Mediante Oficio N° 3033-2008-DIRREHUM-PNP/SEC de fecha 11 de abril del 2008,

No obstante, en la supervisión efectuada a las comisarías del país, la Defensoría del Pueblo ha sido informada de que entre las situaciones que determinarían que la educación policial no sea permanente, se tiene: la lejanía de la ubicación de las comisarías donde presta servicios el personal policial destinatario de la capacitación (tal es el caso por ejemplo de la Comisaría de Iberia, ubicada en la zona de frontera), la no obligatoriedad de algunos cursos básicos (como, por ejemplo, legislación básica y ética profesional), las autorizaciones previas del Comando (ello debido a que las autoridades policiales no pueden disponer la movilización del personal en aquellas zonas donde existen pocas policías), y el escaso número de vacantes.

Finalmente, en lo que concierne a la capacitación técnico-profesional, nos preocupa que el personal policial se encuentre debidamente informado sobre los alcances del nuevo Código Procesal Penal, en tanto que esta norma le otorga un rol distinto dentro de las investigaciones preliminares del delito. De ahí que sería necesario implementar, más allá de seminarios concretos,²¹⁵ un Plan de capacitación para el personal policial en esta materia, de suma importancia para el acceso a la justicia de toda la ciudadanía.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo reitera la necesidad de que la educación policial responda principalmente a los requerimientos actuales de

²¹⁵ De acuerdo con la información consignada en el Portal Institucional del Ministerio del Interior, una Comisión de Alto Nivel, presidida por el Viceministro del Interior, ha estado desarrollando seminarios de capacitación concretos en aquellas zonas donde se ha implementado el nuevo Código Procesal Penal.

la función policial ²¹⁶, así como que se priorice la capacitación y perfeccionamiento del personal que labora en las Comisaría y presta servicios en la calle.

B.3) La necesidad de mantener permanentemente el enfoque de derechos humanos como un criterio transversal a todos los componentes del Sistema Educativo Policial.

El Tribunal Constitucional, compartiendo lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha afirmado que:

*“El Estado debe adoptar todas la providencias necesarias para ello y, en particular, las tendientes a formar y capacitar a todos los miembros de sus cuerpos armados, de policía y de sus organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, aún bajo los estados de excepción. En particular, el Estado debe incluir, dentro de los cursos de formación de los miembros de sus fuerzas armadas de la policía y de sus organismos de seguridad, capacitación en materia de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario”.*²¹⁷

Asimismo, a partir del artículo 14° de la Constitución Política, ha señalado que las entidades del Estado,

²¹⁶ De ahí que la Defensoría del Pueblo saluda con optimismo, la creación de un Centro de Preparación para la Policía Nacional del Perú (CEPREPOL) que tiene como propósito fortalecer el conocimiento y la vocación de los jóvenes que desean ingresar a las Escuelas de Oficiales y Suboficiales de la PNP.

²¹⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 0002-2004-AI. F.J. 50

involucradas en el proceso formativo de los efectivos policiales, están obligadas a impartir una adecuada educación técnico-profesional basada en una sólida formación ética y cívica, que además se compatibilice coherentemente con la Constitución Política y los derechos humanos.

En ese sentido, la educación policial, además de responder a las necesidades de la función policial, debe ir acompañada en todos sus componentes de un énfasis sobre el lado humano del personal policial y de la ciudadanía, es decir, de un enfoque de derechos humanos.

A este respecto, sobre esta materia, la Defensoría del Pueblo no puede desconocer importantes avances, como los siguientes:

- a) La formación de instructores policiales en derechos humanos, en el marco de un convenio suscrito entre el Ministerio del Interior y el Comité Internacional de la Cruz Roja.²¹⁸
- b) La elaboración y publicación del “Manual de derechos humanos aplicados a la función policial”, aprobado por Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN de fecha 31 de mayo del 2006.

Cabe resaltar que este manual fue presentado públicamente el 7 de julio del 2006 por el Ministro del Interior y el Jefe de la delegación del Comité

²¹⁸ Conviene mencionar que previamente a este convenio, la Defensoría del Pueblo ha colaborado con el Ministerio del Interior y la Policía Nacional en la capacitación del personal policial en materia de derechos humanos.

Internacional de la Cruz Roja (CICR) para Bolivia, Ecuador y Perú, Philippe Gaillard.

Asimismo, conviene destacar que el referido documento es el primero de su tipo en nuestro continente y es coherente con los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por la Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA) en la década del noventa.

No obstante, consideramos necesario reiterar que es importante considerar un enfoque de derechos humanos transversal a todos y cada uno de los componentes del Sistema Educativo Policial. La debida enseñanza y la comprensión de los derechos humanos permitirá que el personal policial se enfrente de mejor manera a las situaciones operativas que se le presenten, desvirtuando además cualquier responsabilidad en su contra.²¹⁹

Para ello, recomendamos la realización de actividades que no solamente cumplan la tarea de difusión, sino que sobre todo busque interiorizar el contenido del Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial, como una importante herramienta de trabajo para el personal policial.

En ese sentido, tal como lo afirmó la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional, consideramos que una adecuada política educativa se base en el

²¹⁹ PROGRAMA POLICIA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA. “*Los Cambios Necesarios: Informe de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia*”. Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago de Chile, Abril del 2003, p. 23 y 24.

propósito de mejorar el funcionamiento de la institución policial debe orientarse a la construcción de un sistema educativo dirigido a formar profesionales de policía con dos características centrales, como son:

- Un alto nivel profesional, es decir, con los conocimientos técnicos y éticos necesarios.
- Una orientación de servicio a la sociedad, lo cual implica respetar los derechos de las personas, haciendo un uso legal, necesario y proporcional de la fuerza que el Estado le otorga para que haga cumplir la ley.

B.4) El Presupuesto destinado a la Política de Educación Policial

Mediante una revisión efectuada al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), publicado en el Portal Institucional del Ministerio de Economía, se advierte que el presupuesto para la función “Educación y cultura” que destinó la Policía Nacional durante el 2001 fue de 39 millones de nuevos soles, en tanto que al 2002, dicha cifra se redujo a 12 millones.

Hacia el 2007, los niveles de inversión aún no se habían recuperado y el presupuesto llegaba a los 36 millones de nuevos soles. Para el 2008, esta situación varió y la función “Educación y cultura” recibió como presupuesto de apertura 93 millones, el que al final del año se modificó a 98 millones de nuevos soles ejecutados.

A continuación presentamos un cuadro detallado del gasto que ha realizado la Policía Nacional en materia educativa desde el 2001 hasta el 2008.

Cuadro N° 08

Presupuesto Institucional de Apertura del Sector Interior destinado a la Función educación y cultura, 2001-2008

(en millones de nuevos soles)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Formación (Escuelas de oficiales y suboficiales)	31.7	8.9	11.1	17.0	26.2	33.8	33.0	67.9
Capacitación y perfeccionamiento (dictado de cursos)	2.7	1.4	1.8	1.7	1.3	0.7	0.7	1.5
Especialización (cursos de capitanes, mayores y comandantes)	1.7	0.5	0.7	1.1	0.6	0.7	1.5	17.4
Altos estudios (INAEP)	3.4	1.0	0.1	0.9	0.1	1.3	0.5	6.1
Total	39.5	11.8	13.7	20.8	28.1	36.4	35.6	93.0
(en porcentajes)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Formación (Escuelas de oficiales y suboficiales)	80%	75%	81%	82%	93%	93%	93%	73%
Capacitación y perfeccionamiento (dictado de cursos)	7%	12%	13%	8%	5%	2%	2%	2%
Especialización (cursos de capitanes, mayores y comandantes)	4%	4%	5%	5%	2%	2%	4%	19%
Altos estudios (INAEP)	9%	9%	1%	5%	0%	3%	1%	7%
Total	100%							

Nota: Los datos se refieren al Presupuesto Institucional de Apertura (el monto que se aprueba en la Ley de Presupuesto).

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En este cuadro se puede advertir, en un primer nivel, el gasto que se realiza en las escuelas de oficiales y suboficiales. Así, en el 2008, hubo 1, 032 alumnos en la Escuela de Oficiales (sede en Lima) y 8, 000 mil alumnos en las 23 Escuelas de Suboficiales (en todo el ámbito nacional). El presupuesto destinado para la formación de todos estos alumnos alcanzó en ese mismo año los 67.9 millones de nuevos soles, un monto que, como se sostuvo anteriormente, aumentó notablemente con respecto al año anterior (33 millones) gracias al incremento en el número de vacantes.

En un segundo nivel de educación, ubicamos a los programas y cursos de capacitación para el personal que egresó de las escuelas y se encuentra en actividad policial. En materia presupuestaria, agrupa a las clasificaciones de capacitación y perfeccionamiento (dictado de cursos) y especialización (cursos de capitanes, mayores y comandantes). Para el 2008, ambos conceptos tuvieron un presupuesto de 19 millones de nuevos soles, básicamente concentrado en lo que se denomina especialización.

Según la información del SIAF, se educó a 2, 015 personas bajo el rubro de capacitación y perfeccionamiento y a otras 595 (entre capitanes, mayores y comandantes) en el rubro de especialización.

El último nivel en la función “Educación y cultura” está destinado al desarrollo de formación de alto nivel, a través del Instituto Nacional de Altos Estudios Policiales (INAEP). En este caso, para el 2008, se destinaron 6.1 millones de nuevos soles del presupuesto del Sector, habiéndose capacitado a 470 efectivos policiales.

III.3.2. La Política de Incentivos

A) La importancia de una política de incentivos

En términos generales, los incentivos están definidos como los alicientes, complementos, recompensas o estímulos hechos por el empleador a sus trabajadores.²²⁰

Entre las formas de incentivar a los trabajadores se puede enumerar las siguientes: el pago de salarios adicionales, premios, pago de beneficios sociales extras, oportunidades de progreso, estabilidad en el cargo, elogios, entre otras.

El propósito de los incentivos o complementos es retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o la iniciativa con que el trabajador desempeña su trabajo.²²¹ Cabe precisar que éstos, cuando son económicos, no tienen naturaleza remuneratoria.

Ahora bien, de acuerdo con un Anteproyecto de Ley de Plan de Carrera Policial,²²² los incentivos están considerados como reconocimientos orientados a motivar al personal policial y exaltar ante los demás la vocación de servicio, honestidad, capacidad, profesionalismo, liderazgo, trabajo intelectual o material que excedan el normal cumplimiento del deber. Los hechos que los originan deben tener como requisitos la trascendencia

²²⁰ El profesor Sánchez Morón prefiere hablar de “complementos”, entre los cuales incluye “el complemento de productividad”. SANCHEZ MORÓN, Miguel, “*Derecho de la Función Pública*”, Segunda Edición, Editorial Tecnos S.A., Madrid 2000, p. 208

²²¹ Idem.

²²² Publicado en el Portal Institucional del Ministerio del Interior en octubre del 2006.

positiva en la imagen institucional y su repercusión en beneficio de la sociedad.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera que la Política de Incentivos es importante en la medida en que debe contribuir a mejorar el servicio policial, a partir del reconocimiento del trabajo destacado que realizan algunos policías.

B) Situaciones advertidas en la Policía Nacional

B.1) Marco normativo de los incentivos

Las normas que regulan la política de incentivos deben ser bien claras al regular las situaciones de hecho. De ahí que sea necesario establecer su articulación y sistematización, además de su publicidad.

En tal sentido, nos preocupa que exista una dispersión y diversidad normativa en lo referente a la regulación de una política de incentivos para el personal policial. Dispersión, en tanto que existen hasta cinco (05) normas²²³ que regulan su otorgamiento y diversidad, toda vez que los rangos normativos son distintos. Así, tenemos una ley, dos directivas, un decreto supremo y una resolución ministerial que están regulando incentivos para el personal policial.

²²³ En efecto, las normas que estarían regulando el otorgamiento de incentivos en la Policía Nacional son: la Ley del Régimen de Personal de la PNP y su reglamento, la Directiva N° 126-91-DGPNP/COAS, el Reglamento General de Condecoraciones “Orden al mérito de la PNP” establecido por el Decreto Supremo N° 017-90-IN, así como las normas que regulan el concurso “Policía del año” y “Comisaría del año”.

Ahora bien, este problema de dispersión y diversidad normativa pone en evidencia dos situaciones:

- i) La inexistencia de una política general y uniforme de incentivos para el personal de la Policía Nacional.
- ii) La dificultad del personal policial de conocer en su integridad todas las normas que regulan los incentivos por su desempeño.

Este problema ya había sido advertido hace varios años en el Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP, en el cual se señala la existencia de problemas en el otorgamiento de incentivos, debido a una falta de normatividad clara, la que, según dicha Comisión, habría ocasionado que se otorgasen los incentivos en forma indiscriminada y con ello se desmoralizase al personal policial.

No obstante, hasta la fecha de cierre del presente informe no se ha adoptado ninguna medida destinada a articular las normas que regulan los incentivos para el personal policial, y menos aún se ha emitido una norma general sobre éstos.

B.2) Tipología de los incentivos

Una situación colateral a la advertida anteriormente, está constituida por la gran variedad de tipos de incentivos que se otorgan al personal policial por un mismo supuesto de hecho.

Así, de acuerdo con la información brindada por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía

Nacional,²²⁴ la institución policial puede otorgar al personal policial, los siguientes incentivos: medalla de honor, felicitaciones, recompensa, permisos²²⁵ y condecoraciones.²²⁶

A ello debemos agregar los ascensos excepcionales a título póstumo o por acción distinguida²²⁷ establecidos en la Ley del Régimen de Personal de la PNP y su reglamento.²²⁸

²²⁴ Mediante el Oficio N° 841-2008-DIRREHUM-PNP/EM-UID de fecha 30 de septiembre del 2008.

²²⁵ Estos cuatro primeros tipos de incentivos se encuentran regulados en la Directiva N° 126-91-DGPNP/COAS de fecha 28 de octubre de 1991.

²²⁶ Este tipo de incentivo se encuentra regulado en el Reglamento General de Reglamento General de Condecoraciones “Orden al Mérito de la PNP”, instituido por el Decreto Supremo N° 017-90-IN de fecha 28 de junio de 1990 y aprobado por Resolución Ministerial N° 0703-91-IN/PNP de fecha 19 de agosto de 1991. En dicha norma se establece que se otorgan las condecoraciones por las siguientes causales:

- Servicios Meritorios.
- Esfuerzo Intelectual.
- Acción Distinguida.
- Alto Grado Policial.
- Alta Jerarquía en la Orden.
- Servicios Excepcionales.

Observándose un orden ascendente en los siguientes grados:

- Caballero.
- Oficial.
- Comendador.
- Gran Oficial.
- Gran Cruz.

²²⁷ El artículo 26° del Reglamento de la Ley del Régimen de Personal de la PNP ha definido a la “acción distinguida” como aquella derivada de un enfrentamiento armado en el cumplimiento de la función policial, en la que el personal participa directamente, demostrando valor, arrojo y sacrificio y exponiendo la vida o la integridad física.

²²⁸ La Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional y su reglamento señalan que, excepcionalmente, el personal policial, en sus diferentes “categorías”, puede ascender al Grado inmediato superior

Asimismo, anualmente se realiza los concursos “Policía del Año” y “Comisaría del Año”, premiando el trabajo y desempeño policial. Si bien, de acuerdo con la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional, estos premios propiamente no constituirían un incentivo, consideramos que en puridad lo son, en tanto que, como ya lo hemos señalado, los incentivos son los premios que otorga un empleador a sus trabajadores.²²⁹

A este respecto, la Defensoría del Pueblo, más allá de cuestionar la cantidad de incentivos que estaría otorgando al personal policial, considera necesario que se precisen los hechos que en concreto determinan el otorgamiento de un incentivo y no otro, a fin de evitar que por un mismo hecho se puedan otorgar diversos incentivos al personal que lo realiza.

Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 24.1° de la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional, correspondería otorgar “ascenso excepcional” al personal policial que realiza una “acción distinguida”. Sin embargo, por esa misma acción, calificada como “distinguida”, el Reglamento General de Condecoraciones le otorgaría la “Orden al Mérito” en los siguientes grados: caballero, oficial, comendador, gran oficial o gran cruz.

cuando participe en acción de armas, acto del servicio, ocasión del servicio y consecuencia del servicio, en los siguientes casos:

- “A Título Póstumo”, por hechos que denoten marcado heroísmo.
- “Por Acción Distinguida”, sólo cuando el personal de la PNP cumpla excepcionales acciones meritorias.

²²⁹ De acuerdo con la información brindada por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional, el Estado Mayor General, en coordinación con la Dirección General de la PNP, el Ministerio del Interior y el Sistema Nacional de Cooperación con la PNP, anualmente realizan el concurso “Policía del Año” y “Comisaría del Año”. Sin embargo, no se nos ha indicado cuáles son el sustento legal y los criterios que se adoptan para el otorgamiento de dichos incentivos.

De esa manera, se podría entender que cabría la posibilidad de que a un miembro de la Policía Nacional se le otorguen dos tipos de incentivos por su destacada labor, calificada como “acción distinguida”. Sin embargo, también podría suceder que se diferencia indebidamente a los miembros de la Policía que realizan labores destacadas semejantes, otorgándoles a unos el ascenso y a otros solamente una condecoración.

Ante esta eventualidad, consideramos que se hace necesaria la implementación de una política de incentivos para el personal policial que contemple un solo tipo de incentivos para cada hecho realizado.

Por otro lado, cabe indicar que, de acuerdo con la información recibida por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional,²³⁰ también constituye una forma de incentivo al personal policial el otorgamiento de “permisos”.

No obstante, conviene aclarar que los permisos, estrictamente hablando, son interrupciones breves de la actividad profesional por causas justificadas y que podrían estar previstas en una norma como, por ejemplo, el nacimiento de un hijo, la muerte o enfermedad grave de un familiar, por traslado de domicilio, para asistir a cursos de perfeccionamiento, por asuntos particulares, entre otros.²³¹

De ahí que “los permisos” no constituyen propiamente un incentivo, sino que son derechos laborales de los

²³⁰ Mediante Oficio N° 841-2008-DIRREHUM-PNP/EM-UID de fecha 30 de septiembre del 2008.

²³¹ SANCHEZ MORÓN, Miguel. “Derecho de la Función Pública”. Segunda Edición, Editorial Tecnos S.A., Madrid 2000, p. 208.

miembros de la Policía Nacional que se pueden y en algunos casos (nacimiento de un hijo, muerte o enfermedad de un familiar) se deben otorgar en razón de un hecho justificante, debidamente comprobado.

Finalmente, a continuación desarrollaremos la falta de publicidad y transparencia en las normas que regulan a los incentivos y el procedimiento para su otorgamiento.

B.3) Publicidad de las normas que regulan el otorgamiento de los incentivos

De conformidad con el artículo 109° de la Constitución Política, una ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial “El Peruano”. En tal sentido, una norma que no ha sido publicada se debe considerar inexistente porque todavía no ha ingresado en el ordenamiento jurídico.²³²

Más aún, el Tribunal Constitucional²³³ ha precisado que cuando el texto constitucional hace referencia al término “ley” está aludiendo a cualquier fuente formal del derecho, y en especial, a aquéllas que tienen una vocación de impersonalidad y abstracción. A juicio del Tribunal, la publicación de las normas en el diario oficial “El Peruano” es un requisito esencial de la eficacia de las leyes y de toda norma jurídica, a tal extremo que una norma no publicada, no se puede considerar obligatoria.

²³² ETO CRUZ, Gerardo. “Vigencia de la Ley”. En AA. VV. “*La Constitución Comentada*”, Tomo II, Editorial Gaceta Jurídica, p. 265.

²³³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC (Caso Ramos Colque). F.J. 24.

Además, agrega el Tribunal, detrás de la exigencia constitucional de la publicación de las normas se encuentra el principio constitucional de la publicidad, que es un principio nuclear de la configuración de nuestro Estado como uno “Democrático de Derecho”, como se afirma en el artículo 3º de la Constitución. Sucede que lo que verdaderamente caracteriza a un sistema democrático constitucional es su naturaleza de “gobierno del público en público”.

De ahí que constituya una preocupación de la Defensoría del Pueblo que siendo la política de incentivos a los miembros de la Policía Nacional un tema de suma importancia para realzar los niveles de motivación del personal policial, algunas de las normas que lo regulan no están publicadas en el diario oficial.

Así, por ejemplo, la Directiva N° 126-91-DGPNP/COAS, la Resolución Ministerial N° 0703-91-IN/PNP y las normas que regulan los concursos “Policía del Año” y “Comisaría del Año” no han sido debidamente publicados en el diario oficial “El Peruano” ni tampoco están registradas en la página Web de la Policía Nacional.

Adicionalmente al incumplimiento del principio de publicidad, la falta de publicación de las normas que regulan la política de incentivos genera la falta de transparencia en el otorgamiento de éstos y con ello la percepción de parte del personal policial de que dichos otorgamientos son arbitrarios y hasta vulneratorios del derecho a la igualdad, por ser discriminatorios.

Por ello, la Defensoría del Pueblo considera que la oportunidad para acceder a los incentivos que otorga la institución policial debe corresponder a todo el personal

policial, sin distinción de grado, sexo o dependencia en la que labora. En otras palabras, que los criterios que se establezcan para el otorgamiento de los incentivos deben permitir que cualquier miembro policial, por igual, pueda beneficiarse con ellos por su destacada labor.

III.3.3. La política de permanencia en el cargo y los cambios de colocación en la PNP

A) La potestad del empleador para variar las condiciones no esenciales del contrato de trabajo

De acuerdo con la doctrina laboral,²³⁴ todo empleador, ya sea éste privado o público puede introducir modificaciones, dentro de ciertos límites (no esenciales), en la prestación de trabajo, en virtud de su poder de dirección, denominado *ius variandi*.

Este poder y/o facultad puede ser definido como aquel derivado de la potestad general del empleador y que incide sobre una relación laboral con la finalidad de adecuar los recursos humanos a las necesidades de la entidad para hacerla más efectiva.²³⁵

Los caracteres o elementos constitutivos del *ius variandi* se definen de esta manera:

- i) Es una potestad o facultad, es decir, que puede ser ejercida o no por el empleador.

²³⁴ Véase, por ejemplo, PLÁ RODRIGUEZ, Américo, “Curso de Derecho Laboral”, Editorial Acali, Montevideo, 1978, Tomo II, Vol. I, p. 176.

²³⁵ LUQUE PARRA, Manuel. “Los Límites jurídicos de los poderes empresariales en la relación laboral”, Editorial Bosch, Barcelona, 1999, p. 30.

- ii) Es unilateral, en la medida en que sólo es ejercido por el empleador. Esto último es importante, a fin de distinguirlo de otras instituciones como la novación (acto bilateral que cuenta con las voluntades de las partes).
- iii) Es una variación y no una alteración,²³⁶ en tanto que el verbo “variar” permite afirmar que las modificaciones que se realicen a la relación laboral deben ser menores y no sustantivas o esenciales, como, por ejemplo, la variación de la remuneración y el tiempo total de trabajo.

De esta manera, si bien el empleador detenta el poder de dirección, éste debe ejercerse dentro de ciertos límites, más aún si estamos frente a un concepto indeterminado que solamente se puede definir en cada caso concreto y con relación a la existencia de causas objetivamente válidas y que pueden ser demostrables y justificables. Es decir, la razonabilidad se erige como un límite al ejercicio de las facultades de la dirección del empleador.²³⁷

Tratando de delimitar los alcances de la razonabilidad o racionalidad, la doctrina laboral española²³⁸ ha precisado que este concepto se puede estructurar en un triple sentido:

²³⁶ ERMIDA URIARTE, Oscar, “Modificación de condiciones de trabajo por el empleador”. Editorial Hammurabi S.R.L, Buenos Aires, 1989, p. 31.

²³⁷ TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. “*Instituciones del Derecho Laboral*”. Editorial Gaceta Jurídica. Lima – Perú 2004. Pág. 213.

²³⁸ Mencionado por el doctor Jorge TOYAMA MIYAGUSUKU en su libro “*Instituciones del Derecho Laboral*”, pp. 201 y 202.

- i) Debe existir una motivación en el acto del empleador, es decir, una justificación de la medida sobre una base objetiva;
- ii) La motivación debe ser suficiente o proporcional;
- iii) La motivación del empleador debe ser coherente, es decir, se debe verificar una relación directa entre la causa y la modificación de la condición de trabajo.

En tal sentido, no es posible que el empleador establezca una orden arbitraria, subjetiva o que pretenda perjudicar al trabajador sin que tal actuación sea razonable, objetiva, previsible y proporcional.

Más aún, en el ámbito de la función pública, no debemos olvidar que el *ius variandi* del empleador debe combinar las expectativas de carrera del funcionario y las garantías de seguridad en el cargo que desempeña con las necesidades de la institución de adecuar su organización a las tareas que ha de cumplir en cada momento, atendiendo al principio de eficacia.²³⁹

B) Situaciones advertidas en la Policía Nacional

De la revisión de las normas que regulan el poder de dirección de la institución policial, específicamente en el caso de asignación y cambios de colocación del personal policial, hemos advertido las siguientes situaciones:

²³⁹ SANCHEZ MORÓN, Miguel, “Derecho de la Función Pública”, Segunda Edición, Editorial Tecnos S.A., Madrid 2000, p. 162.

B.1) Marco normativo de la política de permanencia y asignación de funciones

A diferencia de la diversidad y dispersión normativa advertida en el tema de los incentivos para el personal policial, en este caso, la Policía Nacional cuenta con una Ley del Régimen de Personal²⁴⁰, mediante la cual se han establecido criterios generales para la asignación y reasignación del personal policial.

Además, para el caso de los Oficiales de la Policía Nacional, dichos criterios han sido desarrollados en la

²⁴⁰ El artículo 20° de la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional determina cuáles son las causales de asignación y reasignación, a saber:

1. Disposición del Jefe Supremo de la PNP.
2. Disposición del Ministro del Interior, a propuesta del Director General de la PNP.
3. Disposición del Director General de la PNP.
4. Necesidad del servicio.
5. Ascenso.
6. Desempeño de un campo ocupacional.
7. Exceder el límite de permanencia de dos (02) años en el Cargo para el caso de Oficiales:
 - a. En zona de frontera.
 - b. Como Jefe de Unidad.
 - c. Como Edecán, o por estar apto para el ascenso en el Grado inmediato superior, aun cuando tenga menos de dos (2) años.
 - d. Como ayudante, secretario o jefe de administración.
8. Exceder el límite de permanencia de dos (2) años como miembro de delegación diplomática o a órdenes de otro Ministerio o Dependencia ajena al Sector.
9. A solicitud del Interesado, previa evaluación y aprobación del Comando Institucional.

Asimismo, el artículo 21° de la referida ley prescribe que el destaque de un miembro de la Policía Nacional se produce por Resolución de la Dirección de Recursos Humanos de la PNP. En el caso de las Direcciones Territoriales con sede en Regiones, fuera de la Capital de la República, éstas están facultadas a efectuar destakes dentro del área de su responsabilidad con cargo a dar cuenta a la Dirección de Recursos Humanos de la PNP.

Directiva N° 01-71-2006-A-DGPNP-DIRREHUM-06,²⁴¹
norma que aprueba la ejecución del Proceso de Cambios

²⁴¹ Esta Directiva establece los siguientes criterios generales para la asignación y reasignación de cargos del personal policial con estatus de Oficial:

- Antigüedad.
- Necesidad del servicio.
- Solicitud de asignación.
- Propuestas de los Directores, en base a la capacitación y referencias profesionales de los Oficiales.
- Límite de permanencia de dos años en zonas de frontera, como Jefe de Unidad, Edecán, Ayudante, Secretario o Jefe de Administración, miembro de delegación diplomática o a órdenes de otro Ministerio o dependencia ajena al Sector.
- Otros criterios contemplados en el anexo 2 de esta norma como son los principios de racionalización y proporcionalidad, disponibilidad presupuestal, informes justificatorios, unión conyugal, salud, procesos judiciales y/o administrativos, entre otros.

En dicho anexo se precisa que se atenderán preferentemente las asignaciones a solicitud de los Oficiales PNP por razones de unión conyugal, salud, procesos judiciales y/o administrativos, debidamente justificadas y documentadas.

Para nuevas asignaciones, los Oficiales de la Policía Nacional que permanezcan más de dos años en zonas de Tráfico Ilícito de Drogas o Emergencia, tienen prioridad.

Asimismo, la presente norma precisa que para ser asignado en los siguientes cargos: Jefe de Región, Director de las Escuelas de Formación, Jefatura de la Policía Metropolitana de la VII DIRTEPOL, Jefatura de División de las Direcciones Especializadas y Administrativas, Jefe de la Unidad, Jefe de Administración y Comisario, los Oficiales deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Haber seguido estudios en INAEP o CAEN (Coroneles) y COEM (Comandantes o Mayores).
- Tener aptitud sicosomática "A".
- No registrar sentencia judicial condenatoria consentida o ejecutoriada, como Oficial Superior.
- No encontrarse sometido a procesos administrativo disciplinarios y/o registrar infracciones graves o muy graves durante los últimos tres años.

Generales de Oficiales Policías, de Servicios y Personal con Estatus de Oficial de la PNP, correspondiente al año 2007.

No obstante, para el caso de los Suboficiales, hemos constatado que no se ha emitido una nueva directiva adecuada a los criterios generales establecidos en la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional, sino que aún se sigue aplicando la Directiva N° 01-DPNP-01-25-2001-B,²⁴² que data de junio del 2001 y se sustenta en normas ya derogadas como la Ley de Situación del

-
- No registrar en los últimos tres años más de 20 correctivos por infracciones leves, según la ley del Régimen Disciplinario de la PNP, o más de 20 horas de arresto de rigor.
 - Registrar nota de apreciación y calificación anual en los tres años mayor a 98.
 - No encontrarse a dos años de pasar a la situación de retiro por límite de edad o tiempo de servicios.

Por último, conviene señalar que las “Juntas de Cambios” (integradas por personal designado por la Dirección General de la Policía Nacional) estudiarán y evaluarán las propuestas y solicitudes de asignación, formulando el Proyecto de Cambios Generales para su aprobación por la Dirección General de la Policía Nacional.

²⁴² En esta Directiva, que regula los procedimientos administrativos para efectuar los Cambios de Colocación de los Suboficiales y Especialistas de la Policía Nacional, se señalan los siguientes criterios:

- Por necesidad del servicio.
- Por límite de permanencia en el servicio.
- Por enfermedad.
- Por permuta.
- A su solicitud.

Adicionalmente a las causales señaladas, el Anexo N° 01 de la mencionada directiva señala otros criterios como:

Disponibilidad presupuestaria.

Opinión de los Jefes inmediatos.

Documento justificatorio presentado por el interesado que desea su cambio de colocación.

Personal de la Policía Nacional (Decreto Legislativo N° 745) y el Reglamento de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional (Decreto Supremo N° 0009-97-IN), ésta última inaplicada por el Tribunal Constitucional en un caso concreto, al vulnerar el artículo 109° de la Constitución, es decir, por no haber sido publicado debidamente en el diario oficial “El Peruano”.

De ahí que se podría indicar que formalmente, la Directiva N° 01-DPNP-01-25-2001-B ha sido derogada tácitamente por la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional, debiendo emitirse una nueva directiva, tal como se ha efectuado para el personal Oficial, que regule específicamente la asignación, la reasignación y los cambios de colocación del personal Suboficial de la Policía Nacional, adecuándose a los nuevos criterios establecidos en la ley.

Además, de acuerdo con la información brindada por la misma Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional,²⁴³ existe un documento denominado Informe

Por otro lado, es importante tener en cuenta que en esta norma se indica que el personal de Sub Oficiales y Especialistas deben conocer oportunamente que van a ser cambiados de colocación.

Además, se señala que no se ejecutarán los cambios de colocación si previamente el personal no ha recibido los derechos económicos que le corresponden. No serán cambiados de colocación el personal que se encuentra solicitando su pase a la situación de disponibilidad o retiro, o aquel que ha sido sometido a proceso disciplinario y que por la gravedad del hecho, se esté solicitando su pase a la situación de disponibilidad o retiro.

Finalmente, para el caso de los destagues del personal, la norma precisa que éstos serán restringidos, procediendo solamente a efectuarse en los siguientes casos: enfermedad, problema familiar y estudio.

²⁴³ Mediante el Oficio N° 841-2008-DIRREHUM-PNP/EM-UID de fecha 30 de septiembre del 2008.

Nº 15-2008-DIRREHUM-PNP/DIVPRADMPER-DEPSO que estaría regulando los procesos y/o trámites que brinda la División de Procesos Administrativos y Movimiento de Personal Suboficial -DEPSO-DIRREHUM-PN y que contemplaría criterios distintos a los establecidos en la Directiva cuestionada, pero sí reguladas en la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional, tal como por ejemplo el criterio de “ascenso”.²⁴⁴

²⁴⁴ En dicho documento se nos indica que la División de Procesos Administrativos y Movimiento de Personal de la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional (DIVPRADMPER-DEPSO), tiene como misión realizar procesos de administración de sub oficiales PNP relacionados con la asignación y reasignación de cambio de colocación de acuerdo con los requerimientos de la institución y con las normas y dispositivos legales vigentes para el mejor cumplimiento de la función de acuerdo a los lineamientos y orientaciones emanadas del comando (DIRREHUM – PNP), además de ser el órgano encargado de absolver cambios de colocación, reasignaciones, destaques, permutas, audiencias, pago de IGV, así como otorgar certificaciones o copias autenticadas de resoluciones del movimiento del personal.

Ahora bien, en lo concerniente al trámite de cambio de colocación específicamente, este documento señala que las modalidades son:

- A solicitud del interesado
- Por ascenso.
- Por necesidad del servicio.
- Por especialización funcional.
- Tiempo de permanencia en el empleo.
- Por unión conyugal.

Además, se indica que los requisitos son:

- i) Solicitud dirigida al Señor General PNP Director de Recursos Humanos PNP, argumentando su pedido; deberá exponer la necesidad o renuncia del IGV (viáticos) para el cambio de colocación peticionado.
- ii) Opinión favorable del Jefe de la Unidad PNP.
- iii) Hoja de antecedentes.
- iv) Constancia de Tiempo de servicios de la Unidad PNP.
- v) Tener como mínimo dos (02) años de servicios en la última unidad donde se encuentren, salvo casos especiales que ameriten el pedido del recurrente, debidamente evaluados por el Jefe de la Unidad.
- vi) Documentación sustentatoria anexa, tales como:

En todo caso, preocupa a la Defensoría del Pueblo que para los cambios de colocación del personal Suboficial, a diferencia de los Oficiales, se apliquen criterios ya derogados o que no se encuentran sustentados en una norma, sino en un simple documento como el citado informe. Ello, inclusive, podría constituir un trato discriminatorio a los Suboficiales con relación a los Oficiales.

B.2) El Procedimiento para determinar los cambios de colocación del personal policial

En la evaluación del procedimiento que regula los cambios de colocación del personal policial, hemos podido advertir las siguientes situaciones:

-
- Resolución de alta como personal de la PNP o como personal asimilado.
 - Resolución Directoral de reingreso de la situación de disponibilidad a la de actividad.
 - Requerimiento de unidades: Oficio de la Unidad PNP.
 - Disposición superior: memorando del DIRGEN PNP y/o DIRREHUM PNP, disponiendo el cambio de colocación.
 - Por necesidad del servicio: Oficio del Jefe de Unidad PNP que propone el cambio, encontrarse sujeto a parte administrativo, por dar motivo a queja o incapacidad profesional sustentada mediante informe y hoja de antecedentes.
 - Por especialización funcional: de conformidad con el Cuadro de Asignación de Personal (CAP).
 - Por tiempo de servicios: permanencia mínima de cinco (05) años en la unidad de origen.
 - Por salud: solicitud del interesado, informe médico sustentorio.
 - Por unión conyugal: solicitud del interesado, copia simple de partido de matrimonio, copia simple de constancia o papeleta de incorporación del cónyuge a la nueva Unidad PNP y constancia o certificado de trabajo cuando el cónyuge pertenece a entidad del Estado o Particulares.

a) Gran margen de discrecionalidad para el ejercicio del poder de dirección por parte de la institución policial

Complementariamente a lo anterior, otra situación advertida en la política de asignación y reasignación de personal policial está constituida por el amplio margen de discrecionalidad y subjetividad que se le estaría otorgando a la institución policial para determinar la asignación de funciones o el cambio de colocación de su personal.²⁴⁵

En efecto, las normas que regulan los cambios de colocación del personal policial no establecen claramente la necesidad de motivar objetiva y razonablemente la disposición de cambio de colocación de un miembro de la Policía Nacional. Así, por ejemplo, la causal y/o criterio de “disposición del superior” no requiere más que la presentación de un memorando sin mayor justificación objetiva de la necesidad del cambio.

Sobre el particular, en su oportunidad, esta situación fue advertida por el Informe Final de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP, en el que se indica que en muchos de los casos de rotación de personal no siempre se han tenido en cuenta las especialidades, la prelación y la experiencia profesional.

²⁴⁵ Asimismo, conviene tener en cuenta que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia (Por ejemplo en el caso Callegari Herazo, sentencia recaída en el expediente N° 90-2004-AA) ha precisado que el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad es una regla que prohíbe el uso arbitrario del poder. Dicha arbitrariedad se produce cuando se toman decisiones caprichosas, despóticas, sin una fundamentación objetiva o contrarias a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica.

A pesar del tiempo transcurrido hemos podido constatar que esta situación no ha mejorado, toda vez que, de acuerdo con una última encuesta realizada al personal policial,²⁴⁶ el 87.7% de los encuestados considera que “el favoritismo” es un factor que influye en los cambios de colocación.

Asimismo, entre las quejas presentadas en la Defensoría del Pueblo hemos podido advertir dos casos. El primero de ellos²⁴⁷ corresponde a un miembro de la Policía Nacional que en menos de seis meses ha sido cambiado de colocación a distintos destinos: Comisaría de San Martín de Porres (Mesa de Partes), Policía Ferroviaria (Destacamento de San Juan de Miraflores), Departamento de Control de Tránsito en Los Olivos y Dirección de Seguridad Penitenciaria (Penal Castro Castro). Peor aún, en respuesta a nuestra intervención,²⁴⁸ la Dirección General de la Policía sólo nos ha indicado que su actuación está sustentada en su poder de reasignar y distribuir a sus efectivos de acuerdo a “las necesidades del servicio”.

El segundo caso tiene que ver con la inejecución de un cambio de colocación que ya había sido dispuesto por parte de las autoridades policiales, ocasionándose con ello una inestabilidad laboral del personal policial que no puede ponerse a disposición

²⁴⁶ La encuesta fue realizada a 521 efectivos policiales de la VII Dirección Territorial – Lima de la PNP durante los meses de septiembre y octubre del 2008.

²⁴⁷ Consignado con el número de expediente 19071-2008/DP e interpuesto por el Suboficial José Antonio Palacios Obregón

²⁴⁸ Mediante el Oficio N° 12018-2008-DIRGEN PNP/SG de fecha 26 de diciembre del 2008.

de su nueva dirección policial, por cuanto su dirección de origen no acepta dicho cambio.²⁴⁹

En tal sentido, podemos señalar que si bien existen algunos criterios establecidos para determinar los cambios de colocación al interior de la Policía, éstos no necesariamente responden a los límites generales del poder de dirección de cualquier empleador y tampoco estarían tomando en cuenta el criterio de maximización de los recursos humanos. Así, por ejemplo, no constituye una situación mínima de motivación que la institución policial sustente su decisión de cambio de personal con la sola mención de un término tan indefinido como “las necesidades del servicio”.

De ahí que la Defensoría del Pueblo considere que la institución policial no debe olvidar que en ejercicio de su poder de dirección debe combinar las expectativas de carrera del efectivo policial con sus necesidades institucionales, por lo cual debe actuar motivadamente, respetando los principios de razonabilidad y objetividad, así como los derechos del personal policial.

b) Falta de criterios uniformes y razonables

Hace unos años, la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP, advirtió en su informe final que existen problemas en los cambios de colocación, toda vez que no se han establecido criterios definidos respecto del por qué se hacen, para qué se hacen, ni cómo se hacen.

²⁴⁹ El caso corresponde al Suboficial de la PNP Juan Antonio Yangali Gamarra (Exp. N° 18850-2008-DP), a quien mediante la Resolución Directoral N° 7744-2008-DIRREHUM se dispuso su cambio de unidad de servicios. No obstante, en su unidad de origen (Dirección de Economía y Finanzas) no aceptaban dicho cambio, alegando la carencia de personal.

Habiendo transcurrido más de cinco años desde la publicación de dicho informe, la Defensoría del Pueblo considera que, complementariamente con el amplio margen de discrecionalidad que detenta la institución policial, las normas descritas nos presentan un listado extenso de criterios y causas para efectuar la asignación de empleo o cambio de colocación del personal policial, los cuales no son uniformes y, en algunos casos, son poco razonables.

Así, existen diferencias sustanciales entre las causas para la asignación de funciones o el cambio de colocación del personal Oficial con relación al personal Suboficial de la Policía Nacional. Por ejemplo, para los cambios del personal Suboficial no se contempla la causal de “antigüedad”, como si se hace en la Directiva que regula los cambios de personal Oficial.

En cuanto a la irrazonabilidad de algunas causales, podemos señalar, por ejemplo, que en la directiva que regula los cambios de colocación del personal Oficial de la PNP se contempla el criterio de que para la asignación de cargos jefaturales, los Oficiales no deben encontrarse sometidos a ningún tipo de procesos administrativo disciplinarios, con ello se podría estar vulnerando el derecho a la presunción de inocencia de los Oficiales investigados administrativamente, en tanto que se estaría presumiendo la comisión de la infracción administrativa e imposibilitando la asignación de funciones jefaturales de un Oficial que sólo ha sido denunciado, pero que aún no ha sido sancionado.

De ahí que se podría dar el caso de que una persona, maliciosamente o sin mayor fundamento, denuncie administrativamente por cualquier infracción

administrativa a un Oficial de la PNP que tiene aspiraciones para ejercer un cargo jefatural. Sin embargo, por dicha denuncia y al abrirse un procedimiento administrativo disciplinario se le estaría impidiendo aspirar a dicho cargo sin haberse demostrado su culpabilidad.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo considera necesario que se precise sobre que tipo de denuncias podría recaer esta imposibilidad de postular a funciones jefaturales; así, por ejemplo, se podría limitar el ámbito a las denuncias sobre infracciones muy graves solamente.

Por otro lado, la misma directiva para los cambios de colocación de Oficiales señala que el personal femenino debe ser asignado a cargos operativos, no debiendo ser nombrado en el Centro de Operaciones Policiales (CEOPOL). No entendemos cuál sería la razón objetiva de excluir al personal policial femenino de dicha unidad policial, en tanto que consideramos que la formación policial es la misma, tanto para hombres como para mujeres, con lo que cualquier diferenciación debería estar debidamente justificada, y en este caso no advertimos dicha justificación.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo considera de suma importancia que la institución policial, al momento de determinar la asignación y reasignación de funciones, adopte criterios uniformes²⁵⁰ vinculantes para

²⁵⁰ Así, por ejemplo, en el Anteproyecto de Ley de Plan de Carrera Policial publicado en octubre del 2006 se indica que las causales y factores de asignación y reasignación del personal policial son:

- 1) Plan de Desarrollo Institucional.
- 2) Cuadro de Organización de la Policía Nacional del Perú.
- 3) Cuadro de Asignación de Personal.
- 4) Lista de rendimiento profesional.

todo el personal policial, sin excluir irrazonablemente al personal policial femenino que desee laborar en el Centro de Operaciones Policiales.

c) Exigencia de requisitos innecesarios e ilegales para el trámite de cambio de colocación

De conformidad con el artículo 40° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las entidades de la Administración Pública, entre las que se incluye a la Policía Nacional, están prohibidas de solicitar a los administrados documentación preexistente en la entidad, documentos expedidos por la propia entidad, etc.

En efecto, dicho artículo indica que está prohibido que se exija la presentación de la siguiente documentación:

- Aquella que una entidad solicitante posea o deba poseer en virtud de algún trámite realizado anteriormente por el administrado en cualquiera de sus dependencias, siempre que los datos no hubieran sufrido variación ni haya vencido la vigencia del documento entregado. Para acreditarlo, basta que el administrado exhiba la copia del cargo donde conste dicha presentación,

-
- 5) Campo Ocupacional.
 - 6) Tiempo de permanencia en el cargo.
 - 7) Procesos y mandatos judiciales.
 - 8) Medidas cautelares de los Tribunales Administrativo Disciplinarios.
 - 9) Aptitud Médica.
 - 10) Cuadro de Ingreso y egreso de los Centros de Formación y de Cursos de Capacitación.
 - 11) Presupuesto de la Policía Nacional del Perú.

debidamente sellado y fechado por la entidad ante la cual hubiese sido suministrada.

- Aquella que haya sido expedida por la misma entidad o por otras entidades públicas del sector, en cuyo caso corresponde recabarlas a la propia entidad a solicitud del administrado.

Sin embargo, hemos podido constatar que en el procedimiento utilizado para los cambios de colocación del personal policial que lo requiera, la División de Procesos y Movimiento de Personal Suboficial de la DIRREHUM²⁵¹ está solicitando al personal policial que presente su Hoja de Antecedentes, la Constancia de tiempo de servicios de la unidad PNP y la Resolución de Alta como personal de la PNP, documentos que obran en posesión de la Policía Nacional y, en algunos casos, en la misma Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional.

En tal sentido, en este procedimiento interno de la institución policial se está incumpliendo la prohibición a la cual se debe sujetar toda entidad del Estado, de conformidad con el artículo 40° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, al exigir a los miembros policiales que presenten documentos que obran en la misma institución.

De ahí que dichos requisitos sean innecesarios e ilegales dentro del procedimiento de cambio de colocación del personal policial.

²⁵¹ De conformidad con el Informe N° 017-2008-DIRREHUM-PNP/DIVINC-DEPSOE del 23 de septiembre del 2008.

B.3) Efectos y consecuencias sobre los derechos del personal policial

Por último, en el tema de los cambios de colocación del personal policial hemos podido percibir que muchas de las decisiones adoptadas por la institución policial no estarían tomando en cuenta los derechos económicos del personal policial (el pago necesario de los viáticos por cambios de colocación) y la incidencia sobre el bienestar familiar del personal policial.

En efecto, si bien corresponde que la Defensoría del Pueblo salude al Ministerio del Interior por el esfuerzo desplegado para cumplir con la deuda que se mantenía con el personal policial,²⁵² aún existen algunos casos en la Defensoría del Pueblo que nos advertirían que muchos de los cambios de colocación del personal policial no están acompañados del presupuesto que cubra el pago de los viáticos del personal que se desplaza.

Así, por ejemplo, en octubre del 2008, un miembro de la Policía Nacional solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo,²⁵³ en tanto que desde diciembre del 2007 viene requiriendo sin éxito que se le paguen los viáticos que le corresponden al haberse ejecutado su cambio de colocación de la X Dirección Territorial de la Policía-Cusco a la Comisaría de Huaccana (Andahuaylas). A marzo del 2009, la Oficina Defensorial de Lima estaba aún a la espera de la respuesta al oficio de recomendación que remitió al Director de Economía y

²⁵² Tal como se indica en el Resumen Ejecutivo de la Gestión del Ministro del Interior, Luis Alva Castro, durante el período de marzo del 2007 al 14 de octubre del 2008.

²⁵³ Este caso se encuentra consignado con el número de expediente 2380-08/DP y fue presentado por el Suboficial Mario Matheus Chávez.

Finanzas de la Policía Nacional, a fin de que se cumpla con pagar lo adeudado.

Por otro lado, y tomando en cuenta lo manifestado en su oportunidad por la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP, muchos de los cambios de colocación no estarían contemplando su incidencia en el bienestar del personal y su familia.

Así, por ejemplo, una solicitud de intervención recibida en la Defensoría del Pueblo en agosto del año de parte de un padre de familia preocupado por la salud de su hijo, nos informaba que éste, recientemente graduado de una Escuela de Formación, con otros noventa (90) Suboficiales de similar condición fueron inesperadamente llevados a prestar servicios en Pisco, sin efectuarles el pago de sus viáticos y brindarles las condiciones mínimas para el ejercicio de sus funciones.²⁵⁴

A partir de lo expuesto, la Defensoría del Pueblo invoca a la institución policial a respetar el criterio de la disponibilidad presupuestaria, contemplado en sus directivas internas, como un elemento importante para decidir los cambios de colocación del personal policial. Asimismo, propone que se tomen en cuenta los efectos sociales que se generarían con los cambios de colocación del personal policial.

²⁵⁴ De acuerdo con la información proporcionada por dicho padre de familia, los Suboficiales, en un primer momento, tuvieron que dormir en el ómnibus que los llevó a Pisco y alimentándose de lo poco que habían llevado, toda vez que no se les pagó sus viáticos por dicho desplazamiento (Expediente N° 18752-2008-DP).

III.3.4. La política de ascensos en la Policía Nacional del Perú

A) El derecho a la promoción en el empleo

De acuerdo con nuestro Tribunal Constitucional,²⁵⁵ el ascenso o la promoción en el empleo en igualdad de condiciones es un derecho fundamental que se encuentra reconocido en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. Así, en virtud del inciso c) del artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Estado peruano reconoce el derecho de todas las personas al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que les aseguren la igualdad de oportunidad para ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad.

Asimismo, el inciso c) del artículo 7° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) reconoce que el trabajador tiene derecho a la promoción o ascenso dentro de su trabajo, para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio.

En nuestro ordenamiento jurídico interno, el derecho a la promoción en el empleo en igualdad de condiciones tiene su fundamento constitucional en el derecho al trabajo, entendido como un medio de realización de

²⁵⁵ Sentencia recaída en el expediente N° 04331-2008-PA/TC (Caso Raúl Alfredo Salazar Cosío y Otros). F.J.. 7 y ss.

la persona (artículo 22) y en el principio-derecho de igualdad de trato y de oportunidades en la relación laboral (artículo 26). Mediante este derecho se trata de ofrecer la opción, sin discriminación, a los trabajadores que se encuentren en una misma situación para que puedan acceder en igualdad de condiciones a la promoción profesional, contribuyéndose de este modo a la realización y el desarrollo del trabajador, y a la configuración del trabajo decente.

De este modo, el derecho a la promoción en el empleo se vulnera cuando se imponen restricciones que impiden o dificultan a los trabajadores ascender en base a sus méritos, o cuando se les exige requisitos irrazonables o imposibles de cumplir, o cuando no se les promueve por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, a pesar de que cuentan con los méritos suficientes y han aprobado el concurso para ser promovidos.

Ello se debe a que la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal de las entidades de la Administración Pública, cuyo fin es, además de la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizar la excelencia en la calidad del servicio y la eficiencia de la Administración Pública, y en general de las actividades estatales, ofreciendo igualdad de oportunidades para el ingreso, capacitación, permanencia y ascenso al empleo público, con base exclusiva en el mérito, la capacidad y en las calidades.

Ahora bien, la promoción o ascenso en el empleo se vincula con una actividad previa –la capacitación o formación profesional– y una garantía de igualdad y

de no discriminación para el conjunto del resto de los trabajadores. De ahí que los Tratados Internacionales de Derechos Humanos anteriormente señalados exijan, como requisito objetivo de la promoción, la acreditación de un conjunto de aptitudes, conocimientos teóricos y prácticos, además de experiencia, que permitan ejercer una ocupación determinada. Cabe agregar que la promoción en el empleo se consolida con la formación profesional continua de los trabajadores.

En todo caso, la promoción o ascenso en el empleo se debería efectuar por concurso conforme a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad,²⁵⁶ en la medida en que el ascenso busca seleccionar para un nivel superior a quien, ya estando incorporado, demuestre méritos suficientes para subir en la escala jerárquica de la entidad de la Administración Pública a la que pertenece, imponiéndose por sus calidades, aptitudes y preparación sobre otros aspirantes también incorporados a la carrera administrativa dentro de la entidad de la Administración Pública.

En la carrera administrativa, por ejemplo, el concurso de méritos para ingresar constituye un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto garantizan que a la Administración Pública accedan los mejores y los más capaces, descartándose de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración, tales como el favoritismo o el nepotismo.

En tal sentido, el ascenso a los niveles o los grupos ocupacionales de la carrera administrativa se

²⁵⁶ SANCHEZ MORÓN, Miguel. “Derecho de la Función Pública”. Segunda Edición, Editorial Tecnos S.A., Madrid 2000, p. 153.

fundamenta en el mérito y la capacidad de los postulantes y el concurso de méritos es de carácter cerrado, es decir, comprende solo a quienes, estando en niveles inferiores, en la organización de la entidad de la Administración Pública pretendan acceder a niveles o grupos ocupacionales de grado superior.

B) Situaciones advertidas en la política de ascensos de la PNP

De conformidad con el segundo párrafo del artículo 172° de la Constitución:

*“Los **ascensos** (en la Policía Nacional) se confieren de conformidad con la ley. El Presidente de la República otorga los ascensos de los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas y de los generales de la Policía Nacional, según propuesta del instituto correspondiente”.*

Asu vez, el artículo 31° de la Ley Orgánica de la PNP y el artículo 42° de su reglamento señalan que los ascensos, el empleo y la situación del personal policial se rigen por las leyes y los reglamentos correspondientes.

Por otro lado, el inciso 4) del artículo 64° de la Ley del Régimen de Personal de la PNP establece que es derecho del personal de la PNP, el ascenso y la promoción al interior de la Policía Nacional, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas relativas a la carrera policial, y de acuerdo con las necesidades institucionales.

En tal sentido, habiendo revisado y analizado las normas que regulan la política de ascensos al interior

de la Policía Nacional, podemos señalar las siguientes situaciones:

B.1) Dispersión normativa y falta de uniformidad en los factores de evaluación

Ahora bien, ingresando propiamente a la evaluación del actual proceso de ascensos en la Policía Nacional, debemos empezar señalando que éste no ha dejado de tener detractores y críticos.

Así, en el 2002, la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional indicó, en su informe final, que la normatividad en materia de ascensos permite la aplicación de criterios discrecionales y subjetivos, dando lugar a favoritismos. De ahí que recomendase, entre otras cosas, establecer reglas de juego permanentes basadas en criterios objetivos, cuantificables y no discrecionales.

En la actualidad, a pesar de algunas mejoras realizadas en los procesos de ascensos por parte de la institución policial, hemos advertido que existe una dispersidad normativa, en tanto que son varias normas las que regulan el tema de ascensos del personal policial. Así, por un lado, existe la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional,²⁵⁷ el Reglamento de Ascensos para los Oficiales de la PNP,²⁵⁸ la Directiva N° 01-018-2008-DIRGEN/DIRREHUM-PNP,²⁵⁹ Norma que establece el

²⁵⁷ En el artículo 23° de la Ley del Régimen de Personal se establecen algunos criterios y/o requisitos generales para los procesos de ascensos en la Policía Nacional.

²⁵⁸ Aprobada por Decreto Supremo N° 010-2008-IN y publicada en el diario oficial "El Peruano", el 31 de diciembre del 2008.

²⁵⁹ De fecha 22 de mayo del 2008.

procedimiento administrativo que garantice la correcta ejecución del proceso de selección para el ascenso de los Oficiales de la Policía Nacional, y la Directiva N° 01-17-2008-DIRREHUM-PNP-B,²⁶⁰ Norma que regula el proceso de ascenso para el personal de Suboficiales de la Policía Nacional.²⁶¹

Hemos constatado, por otro lado, que los criterios que se observan en cada una de las normas es distinta, a pesar de tratarse del mismo grupo de personas. Así, las fases y los criterios contemplados en el Reglamento de Ascensos para los Oficiales de la PNP²⁶² no concuerdan con los criterios fijados en la directiva²⁶³ emitida para dicho personal²⁶⁴. Por ejemplo, el reglamento hace

²⁶⁰ De fecha 02 de julio del 2008.

²⁶¹ Adicionalmente la institución policial ha emitido la Directiva S/N-2008-DIRREHUM-B, mediante la cual ha regulado el procedimiento administrativo que garantice la correcta ejecución del proceso de ascenso y cambio del personal civil de la Policía Nacional – Promoción 2009.

²⁶² Este reglamento establece que el proceso de selección comprende ocho fases y que los factores que se consideran en la evaluación para el ascenso son:

- Rendimiento profesional.
- Valor potencial para el servicio policial.
- Tiempo de servicios en el grado.

²⁶³ En esta norma se indica que los factores que son evaluados para el ascenso del personal con estatus de Oficial son los siguientes:

- Factor Valor Potencial (Rendimiento Profesional, Formación Académica, Experiencia para el Servicio Policial, Moral y Disciplina, y Tiempo de Servicios en el Grado).
- Factor Examen de Conocimientos.

Adicionalmente, este proceso contempla 35 fases desde el examen médico anual hasta la publicación del Cuadro de Mérito Final en la Orden General y en la Red Informática de la PNP que se obtendrá intercalando un postulante del Cuadro de Mérito de Notas y un postulante del Cuadro de Mérito con Antigüedad.

²⁶⁴ En tal sentido, podría estar incumplándose con el principio de jerarquía normativa regulado en el artículo 51° de la Constitución Política.

referencia a ocho fases,²⁶⁵ en tanto que la directiva contempla 35 fases.²⁶⁶

Adicionalmente a ello, advertimos que existe una gran diferencia entre la forma en que la institución policial aborda y regula el tema de los ascensos para el personal Oficial y el olvido que estaría mostrando en la regulación de los ascensos del personal Suboficial. Así, por ejemplo, no existe la evaluación del personal Suboficial a través de una prueba de conocimientos, pero sí existe para los ascensos de Oficiales.²⁶⁷

²⁶⁵ De acuerdo con el nuevo Reglamento de Ascensos para el Personal de Oficiales de la PNP, las fases son: examen médico, formulación y publicación de las listas de oficiales aptos e inaptos, designación de las Juntas de Formulación de la Prueba de Conocimientos, Prueba de conocimiento, publicación del promedio de notas, designación y funcionamiento de las Juntas Selectoras, publicación de los Cuadros de Mérito e Instalación de la Comisión Revisora.

²⁶⁶ De acuerdo con la Directiva N° 01-18-2008-DIRGEN/DIRREHUM-PNP-A, las fases son: examen médico, nombramiento de la junta, difusión del cuadro de oficiales aptos e inaptos, recepción de solicitudes de reconsideración, instalación de la junta de aptitud, aprobación de cronograma de actividades, aprobación de la directiva, publicación de las resoluciones directorales, nombramiento, instalación y funcionamiento de la Comisión de evaluación, nombramiento de la Junta de Evaluación, publicación del banco de preguntas, nombramiento de las Juntas de formulación de examen de conocimientos, publicación del cuadro alfabético referencial con la puntuación alcanzada en los Subfactores, etc.

²⁶⁷ La Directiva que regula el proceso de ascensos para el personal Suboficial contempla los siguientes factores:

- Factor Rendimiento Profesional.
- Factor Valor Potencial para el Servicio Policial (Formación Académica, Experiencia para el Servicio Policial, y Moral y Disciplina).
- Factor Retardo de Ascenso.

Asimismo, este proceso contempla 10 fases desde el examen médico hasta la publicación de la Resolución Directoral y del Cuadro de Mérito final de Ascenso de los Suboficiales y Especialistas de la Policía Nacional concursantes.

En consideración de lo expuesto, la Defensoría del Pueblo recomienda a la institución policial considerar la necesidad de uniformizar normativamente los criterios y las etapas del proceso de ascensos del personal policial sin establecer mayores diferencias entre los Oficiales y Suboficiales.

De ahí que se podría evaluar la posibilidad de emitir una norma general que, tomando en cuenta las particularidades de cada grupo al interior del personal policial, contemple criterios únicos y uniformes para los procesos de ascensos del personal policial.²⁶⁸

B.2) Inexistencia de condiciones adecuadas y transparentes para evaluar al personal policial

El derecho a la promoción y/o ascenso está acompañado con la obligación del empleador de capacitar a su personal; en tal sentido, no es adecuado que se evalúe al personal policial sin que previamente se le haya capacitado.²⁶⁹

Más aún, la evaluación que pudiera realizar la institución policial, así como todo el proceso de ascensos, debe estar revestida por el principio de transparencia, a fin de generar confianza y seguridad en el personal policial.

²⁶⁸ Así, por ejemplo, el Anteproyecto de Ley de Plan de Carrera Policial que fue publicado en octubre del 2006 establecía un capítulo específico sobre los ascensos del personal policial, en el cual se establece los requisitos básicos por cada grupo postulante (Oficiales, Suboficiales y Especialistas), las causales de inaptitud para el ascenso y los factores generales que se consideran para el ascenso,

²⁶⁹ Así lo ha reafirmado el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el expediente N° 04331-2008-PA/TC (Caso Raúl Alfredo Salazar Cosio y Otros). F.J. 9.

De ahí que preocupe a la Defensoría del Pueblo haber constatado, a partir de nuestra supervisión realizada a 300 comisarías del ámbito nacional, la inexistencia de un programa sostenido, uniforme y orgánico de capacitación para el personal policial y con mayor énfasis para el personal suboficial que labora en las Comisarías.

Asimismo, en la encuesta²⁷⁰ realizada a 521 miembros de la Policía Nacional, el 73.5% de ellos ha señalado que la evaluación anual del desempeño o rendimiento profesional del personal, válida para los procesos de ascenso, nombramiento en el cargo e incluso para la permanencia en la institución, no es adecuada. En la misma encuesta, el 77.9% del personal encuestado indica que “el favoritismo” es el principal factor que influye en los ascensos al interior de la Policía Nacional.

Dicha situación se complica para el caso de los Suboficiales, en tanto que éstos no rinden un examen de conocimientos desde hace varios años y su evaluación se realiza sobre algunos criterios que, como veremos a continuación, son discutibles.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo invoca a la institución policial a mejorar las condiciones de evaluación, así como a generar mecanismos de transparencia en los procesos de ascenso, con mayor incidencia para el caso de los Suboficiales y especialistas, que no rinden un examen de conocimientos, así como para los Oficiales que postulan al grado de “General”.

²⁷⁰ Esta encuesta fue realizada a 521 miembros de la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional, durante los meses de septiembre y octubre del 2008.

B.3) Privilegio del criterio de antigüedad y los criterios subjetivos por sobre los criterios de capacidad y méritos personales.

Otra situación que hemos advertido y que ya había sido cuestionada en los procesos de ascensos del personal policial es la excesiva importancia que se confiere al criterio de la antigüedad, así como la aplicación de criterios subjetivos en la evaluación de estos procesos.

En efecto, la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP advirtió en el 2002 que la normatividad que regulaba los procesos de ascensos del personal policial permitía la aplicación de criterios discrecionales y subjetivos, y con ello daba lugar a favoritismos.

En la actualidad, el Sector Interior, a partir de la vigencia de la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional y con la publicación del nuevo Reglamento de Ascensos para el Personal de Oficiales de la Policía Nacional, ha pretendido reducir los amplios márgenes de discrecionalidad de la institución policial al momento de determinar los ascensos de sus miembros.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo saluda las iniciativas adoptadas por las autoridades del Sector Interior con la finalidad de dotar a los procesos de ascensos de la Policía Nacional de la mayor objetividad y transparencia posible.

No obstante, cabe advertir que aún se mantiene en un nivel sobredimensionado el privilegio del criterio de la antigüedad en el grado, antes que la capacidad y los méritos personales. Así, por ejemplo, para el caso de los Oficiales, a pesar de existir dos cuadros de méritos (uno

de antigüedad y otro de alta nota), la experiencia y/o el tiempo de servicios está presente en ambos cuadros como un importante criterio de evaluación.

Asimismo, en el nuevo Reglamento de Ascensos para el personal de Oficiales de la Policía Nacional se contempla un puntaje de hasta treinta (30) puntos por tiempo de servicios (antigüedad), en tanto que los servicios prestados en zonas de emergencia sólo tienen un puntaje de tres (03) puntos.

Peor aún, para el caso de los Suboficiales, quienes en su proceso de ascensos no rinden un examen de conocimientos, el criterio predominante de evaluación es el “factor valor potencial para el servicio policial”, en el cual se incluye su experiencia en el servicio, es decir su antigüedad.

Por otro lado, hemos constatado que aún existen ciertos rezagos de la aplicación de criterios subjetivos en la evaluación del personal policial, en tanto que uno de los principales factores del denominado “Rendimiento Profesional” es la nota de “apreciación del Oficial”. A ello debemos sumar que no existen criterios ni reglas precisas para la elección de los miembros de las Juntas de Selección que evaluarán al personal policial.²⁷¹

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo considera que es necesario reflexionar sobre la necesidad de valorar de mejor manera la capacidad y el mérito personal del personal policial. Asimismo, reitera la importancia

²⁷¹ Esta falta de criterios para la elección de los miembros de las Juntas de Selección en los procesos de ascensos ha sido comentado en una nota periodística del día 02 de enero del 2009 en el diario “La República”.

de establecer criterios generales que, además de ser objetivos y transparentes, deben ser aplicados a todo el personal policial sin distinciones.

B.4) Inexistencia de un criterio lógico que justifique el número de vacantes por cada grado

Finalmente, un tema que no ha variado desde hace muchos años, y que fue advertido en su oportunidad en el Informe Final de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP, es la determinación empírica del número de personas que la institución requiere para cubrir cada grado.

Es importante para la transparencia del proceso de ascensos que el personal policial pueda conocer anticipadamente cuál es el número de vacantes que se ofrecen. Ello además demostraría una adecuada planificación y organización de personal.

Sin embargo, para el proceso de ascensos del personal de Oficiales de la Policía Nacional del 2008, no ha existido una justificación técnica precisa sobre por qué se declaró tal número de vacantes y no menos o más.²⁷²

²⁷² De acuerdo con la información brindada por la Dirección General de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, las vacantes para el personal de Oficiales de la Policía Nacional en el proceso de ascenso del 2008 fueron las siguientes:

- Generales: 18
- Coroneles: 160
- Comandantes: 245
- Mayores: 355
- Capitanes: 215
- Tenientes: 95

Más aún, la inexistencia de un criterio lógico en la determinación de vacantes en el proceso de ascensos del personal Oficial del 2008 se habría corroborado con el incremento posterior a la declaración de dichas vacantes y cuando ya se estaba desarrollando dicho proceso.

En efecto, a pesar de que el artículo 9º del Reglamento de Ascensos del Personal Oficial de la Policía Nacional²⁷³ señalaba que una vez declaradas y publicadas las vacantes no podían ser ampliadas ni reducidas, estas vacantes para el proceso de ascensos del 2008 fueron ampliadas. En el caso de las vacantes del grado de “coroneles”, éstas fueron ampliadas de 125 a 160.²⁷⁴

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo considera que es imprescindible que previamente al proceso de ascensos del personal policial se evalúen las necesidades de personal de la institución, la disponibilidad presupuestaria, entre otros criterios, con la finalidad de determinar de mejor manera las vacantes que se pondrán a disposición del personal policial que desea ascender.

²⁷³ El artículo 9º del nuevo Reglamento de Ascensos del Personal Oficial de la Policía Nacional, a diferencia del reglamento derogado, señala que una vez declaradas y publicadas las vacantes, éstas no podrán ser reducidas, pero deja abierta la posibilidad para que sean ampliadas.

²⁷⁴ Esta información también fue comentada en una nota periodística del diario “Correo”, el día 25 de noviembre del 2008.



CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA POLICÍA NACIONAL

Otro componente importante para mejorar la efectividad del servicio policial que se presta a los ciudadanos es la lucha contra la corrupción, la cual desarrollaremos a continuación desde una óptica defensorial de protección de los derechos fundamentales y constitucionales de las personas, así como de supervisión del cumplimiento de los deberes de la Administración Estatal.

IV.1. Planteamiento del problema

En términos generales, inspirados en los principales instrumentos internacionales de lucha y prevención de la corrupción,²⁷⁵ podemos mencionar que dicho fenómeno socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos, obstaculizando el correcto gobierno de los países, distorsionando la economía, ahuyentando las inversiones y debilitando el crecimiento económico y social en democracia.

Por ello, es necesario combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción relacionados con el inadecuado

²⁷⁵ Cf. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Aprobada por Resolución Legislativa 26757 de fecha 13 de marzo de 1997 y ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Aprobada por Resolución Legislativa 28357 del 6 de octubre del 2004.

uso de los bienes estatales, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas.

Si bien, la lucha contra la corrupción es tarea de todos, corresponde al Estado, en cumplimiento de los convenios internacionales que ha suscrito —previamente mencionados—, asumir la responsabilidad de erradicar el fenómeno —incluso en cooperación con otros Estados— para que los esfuerzos por prevenir, detectar, investigar y sancionar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y la utilización de los bienes estatales sean eficaces y exitosos.

Específicamente en el caso de la Policía Nacional, la responsabilidad del Estado se hace aun más importante puesto que existe una percepción generalizada de que tal institución es una de las más corruptas del aparato público.

Así, de acuerdo con la V Encuesta Nacional sobre Corrupción, realizada por Ipsos Apoyo, Opinión y Mercado S.A. por encargo de PROÉTICA, y presentada en diciembre del 2008, la segunda institución pública más corrupta del país es la Policía Nacional.

El 69% de los encuestados, a nivel nacional, considera que la Policía Nacional es una institución muy corrupta, en tanto que el 58% refiere que, durante el último año, la gestión de la institución ha sido muy corrupta.²⁷⁶

Asimismo, según dicho sondeo de opinión, los ciudadanos tienen la percepción de que interponer denuncias frente

²⁷⁶ Información publicada en el diario «El Comercio», el 31 de diciembre del 2008. p. A7.

a los actos de corrupción no resulta efectivo. Así, el 92% de los entrevistados indicó que no denunciaba un pedido de coima o soborno. De ese porcentaje, el 24% respondió que no lo hacía para «no meterse en problemas»; porque consideraba que la denuncia «no serviría de nada» (20%); porque no podría probarla (15%) o porque «terminaría perjudicado» (14%). Debemos tener en consideración, además, que el 57% de los entrevistados por Ipsos Apoyo, Opinión y Mercado afirmó conocer las instancias donde debía presentar sus denuncias.

Frente a ello, la ciudadanía reclama acciones efectivas del Gobierno. Entre ellas, los encuestados apuntan que se debe «sacar» a los malos elementos (28%), aplicar sanciones drásticas (14%), controlar a los funcionarios (8%), crear leyes drásticas (6%), sancionar con pena de cárcel a los corruptos (6%), dar un buen ejemplo (5%), y trabajar con personas que tengan valores (4%).²⁷⁷

IV.2. Los intentos de lucha contra la corrupción en la Policía Nacional, en la presente década

A) Las primeras medidas del Sector Interior en la lucha contra la corrupción

Luego de concluido el gobierno de Alberto Fujimori, la lucha contra la corrupción en la Policía Nacional del Perú fue asumida como un gran reto institucional.

²⁷⁷ Es inexacto señalar que existen personas «que no tienen valores». Todo ser humano tiene un sistema de valores, sin embargo, estos pueden contradecir aquellos asumidos por la sociedad, en nuestro caso, los valores democráticos y de respeto y protección de los derechos fundamentales.

Así, en marzo del 2002, la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP reconoció que la institución era percibida como una de las más corruptas del país y que cualquier proceso de reforma requería combatir este problema del modo más enérgico y eficaz posible.²⁷⁸

Por ello se ejecutaron algunas medidas como la creación de la Oficina de Asuntos Internos, a la que se le encargó la investigación de los casos más significativos de corrupción y abuso en el sector Interior.²⁷⁹

Además, se creó la Dirección contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú, como dirección especializada encargada de investigar y denunciar los delitos generados por la corrupción, así como prestar el apoyo técnico que requieran las autoridades del Poder Judicial, Ministerio Público y otros organismos que realicen labor de control.²⁸⁰

Posteriormente, en agosto del 2004, el Congreso de la República promulgó la Ley 28338, Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú,²⁸¹ con la finalidad de establecer los principios ético-profesionales y de disciplina en la actuación del personal de la PNP.

En ese mismo año, el Ministerio del Interior oficializó una línea gratuita de denuncias que venía operando desde el año 2001 —la línea 0800-16016—, para recibir

²⁷⁸ MINISTERIO DEL INTERIOR. *Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*. Lima: 2002. p. 72.

²⁷⁹ Mediante Resolución Ministerial 0816-2002-IN/0102 del 18 de mayo del 2002.

²⁸⁰ A través de la Resolución Ministerial 1544-2002-IN/PNP del 15 de agosto del 2002.

²⁸¹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 17 de agosto del 2004.

y atender las denuncias de corrupción contra el personal del Sector Interior.²⁸²

De otro lado, en febrero del 2005, el Ministerio del Interior creó el Consejo de Lucha Contra la Corrupción de dicho sector.²⁸³ No obstante, tal como se señala en su Plan General de Lucha contra la Corrupción 2007- 2011, a pesar de su creación, dicho consejo solo realizó: « [...] reuniones esporádicas durante el año 2005, orientadas a establecer el diagnóstico situacional de las respectivas Direcciones, información que se consolidó a través de la Secretaría Técnica y fue remitida al Viceministro del Interior de ese entonces [...] ». ²⁸⁴

DGPNP 03-65-2006-EMG-PNP-B del 16 de noviembre del 2006, estableció normas y procedimientos para prevenir, contrarrestar y enfrentar, en forma permanente, los actos de corrupción en la Policía Nacional del Perú. Asimismo, mediante la Directiva DGPNP N° 01-76-2006-B, del 13 de diciembre del 2006, dictó los procedimientos que debían adoptar las dependencias policiales cuando el personal policial en actividad incurriese en la comisión de delitos comunes y/o de función.²⁸⁵

²⁸² En el año 2007, el Plan General de Lucha contra la Corrupción del Ministerio de Interior precisó que el objetivo de una línea gratuita de denuncias es ser un órgano de apoyo que garantice a la comunidad una inmediata atención y resolución de denuncias contra funcionarios y servidores del Sector Interior. MINISTERIO DEL INTERIOR. *Plan General de Lucha contra la Corrupción 2007-2011*. Lima: 2007. p. 6.

²⁸³ Mediante Resolución Ministerial N° 306-2005-IN del 19 de febrero del 2005.

²⁸⁴ MINISTERIO DEL INTERIOR. *Plan General de Lucha contra la Corrupción 2007-2011*. p. 6.

²⁸⁵ Señalado como un antecedente en el Plan General de Lucha contra la Corrupción. MINISTERIO DEL INTERIOR. *Plan General de Lucha contra la Corrupción 2007-2011*. p. 7.

En tal sentido, podemos afirmar que, desde finales del año 2001, se han venido implementando algunas medidas de lucha contra la corrupción policial; sin embargo, estas no responden a un plan general y solo pueden considerarse medidas aisladas.

B) El Plan General de Lucha contra la corrupción para el período 2007 – 2011 del Sector Interior

En el año 2007, como correlato a la elaboración del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana²⁸⁶, el Ministerio del Interior elaboró un Plan General de Lucha contra la Corrupción para el período 2007-2011 que, además, forma parte de su Plan Estratégico —Objetivo Estratégico General N° 04: Modernización de la Gestión Administrativa del Ministerio del Interior—.

El Plan General de Lucha contra la Corrupción del MININTER tiene como propósito establecer un plan de acción dirigido a sensibilizar y orientar a todo el personal del Ministerio del Interior en la lucha contra la corrupción en el Sector, de manera que se logre reducir la comisión de actos de tal naturaleza y, así, se mejore la imagen de sus instituciones.

²⁸⁶ CONSEJO NACIONAL ANTICORRUPCIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA. *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética ciudadana*. Lima: 2007. El documento, pese a ser difundido, no se aprobó ni se convirtió en política pública vigente. Fue, finalmente, el insumo principal del *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción* presentado por la Presidencia del Consejo de Ministros el 23 de diciembre del 2008.

Partiendo de la definición de «corrupción» realizada por el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana,²⁸⁷ el Plan General del MININTER presenta un diagnóstico de la corrupción en el Sector Interior, a partir del cual señala los principales focos de corrupción,²⁸⁸ establece los lineamientos de la política anticorrupción,²⁸⁹ y propone un plan de acción para la lucha contra tal fenómeno.²⁹⁰

No obstante, consideramos que el Plan en cuestión carece de evaluaciones parciales en el cumplimiento de sus metas. Asimismo, estimamos que no precisa adecuadamente los mecanismos concretos para

²⁸⁷ El Plan General de Lucha contra la Corrupción en el Sector Interior 2007 – 2011 recoge la definición de corrupción indicada en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana, el cual señala que la « [...] corrupción es aquél suceso que tiene lugar cuando una persona obligada de manera moral o legalmente hacia un interés ajeno (público y privado) incumple su obligación en aras de un interés propio o de terceros [...] ». Como se verá más adelante, esta definición resulta incompleta de acuerdo con la concepción de la Defensoría del Pueblo.

²⁸⁸ Los principales focos de corrupción según el Plan General de Lucha contra la Corrupción del Sector Interior son: a) Los procesos migratorios, b) Las adquisiciones y contrataciones del Ministerio del Interior, c) La asignación y distribución de bienes incautados, d) Los servicios de salud de la PNP, e) El control de armas y explosivos, f) Las infracciones de tránsito, g) Las investigaciones policiales, h) Los combustibles y carburantes, i) La seguridad ciudadana y j) Las autoridades políticas.

²⁸⁹ Como son: a) Crear una cultura organizacional ética, b) Transparencia, eficacia y celeridad en los procedimientos administrativos, c) Concientizar a la ciudadanía sobre la importancia de su participación y colaboración organizada en la lucha contra la corrupción, d) Fortalecer la imagen institucional a nivel nacional e internacional, e) Impulsar campañas de lucha contra la corrupción.

²⁹⁰ El cual tiene entre sus objetivos estratégicos: 1) Sensibilización del personal del Sector frente a la lucha contra la corrupción, 2) Reducción de los niveles de corrupción en el Sector, 3) Mejoramiento de la imagen institucional.

reducir los índices de corrupción y que brinda excesiva importancia al nivel de percepción sobre la imagen de corrupción en la institución policial.²⁹¹

C) El Plan Estratégico de la Policía Nacional para el período 2007-2011

Si bien este plan no constituye un instrumento específico de lucha contra la corrupción policial, en él se contempla, como una de las debilidades institucionales de la Policía Nacional, la continuidad de casos de tal índole que dañan su imagen institucional.

En tal sentido, se propone, como respuestas a dicha situación, la simplificación, la transparencia y la implementación moderna de la administración policial que le permitan consolidar un desarrollo organizacional eficiente y eficaz.

No obstante, como detallaremos más adelante, una respuesta efectiva a la corrupción no debe reducirse a la simplificación, modernización o búsqueda de transparencia de los procedimientos al interior de la institución policial.

D) El Plan Nacional de Lucha contra la corrupción elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros (Diciembre del 2008).

Finalmente, en este breve recuento de los intentos de lucha contra la corrupción en la Policía Nacional, no

²⁹¹ Un problema recurrente en los estudios sobre la corrupción radica en que se centran en las percepciones que tienen actores sociales y ciudadanos respecto de ella, en lugar de estudiar el fenómeno y sus manifestaciones.

podemos dejar de mencionar al último Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción que fuera presentado por la Presidencia del Consejo de Ministros en diciembre del 2008.

En este plan, que toma como insumo principal al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana del año 2007, plantea, como una de sus estrategias de lucha contra la corrupción, la necesidad de implementar y optimizar los órganos de control del sistema judicial —Poder Judicial, Ministerio Público y Policía Nacional—.

Al respecto, al igual que en los casos anteriores, la Defensoría del Pueblo considera importante reiterar que el enfoque en la lucha contra la corrupción no debe reducirse a modernizar y/o simplificar los procedimientos al interior de las instituciones públicas, sino que debe contemplar un enfoque amplio del problema, es decir, no sólo analizar sus medios y/o causas, sino también sus graves efectos en la afectación de los derechos de las personas.

En todo caso, la Defensoría del Pueblo espera que el Ministerio del Interior y la Policía Nacional puedan liderar la aplicación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y que, en su posterior evaluación, se puedan advertir algunos avances sobre esta materia en dicho sector.

IV.3. Los estudios sobre la corrupción en la Policía Nacional del Perú

En general, debemos señalar que, en los últimos años, la «corrupción policial» no ha sido un tema central de

investigación en nuestro país. Los pocos estudios que hemos podido identificar provienen de organizaciones de la sociedad civil como el Área de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal, la Asociación Civil «Ciudad Nuestra» y otros investigadores,²⁹² que han advertido la necesidad de luchar contra la corrupción y modernizar la institución policial con el objetivo de prepararla para enfrentar a los nuevos y diversos tipos de delitos, así como los cambios informáticos y tecnológicos.²⁹³

Además, estos estudios se abocan a dos grandes temas: 1) la corrupción operativa, diaria, cotidiana, perpetrada y/o alentada por los efectivos policiales que tienen contacto directo con la ciudadanía; y 2) la corrupción administrativa a gran escala, referida al manejo de las grandes cuentas de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, como, por ejemplo, las irregularidades en licitaciones para todo tipo de compra de pertrechos, tráfico de combustibles y del denominado *rancho* del personal policial.

En todo caso, el interés por el estudio de la corrupción policial ha estado siempre motivado como respuesta al previo estallido de escándalos de corrupción, como por ejemplo, la puesta en evidencia de cobros irregulares y el pago de sobornos, la extorsión a personas detenidas o arrestadas, el *sembrado* de pruebas, entre otras diversas actividades en las que se ha visto comprometida la institución policial o sus agentes.

²⁹² Así tenemos, por ejemplo, académicos como Elisabeth Acha, Ciro Alegría y Gonzalo Portocarrero.

²⁹³ ACHA, Elisabeth y Javier DIEZ CANSECO (compiladores). *Patios interiores de la vida policial*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2004. Además, BRICEÑO, Juan; Gino COSTA y Carlos ROMERO. *La policía que Lima necesita*. Lima: Ciudad Nuestra, 2008.

En tal sentido, los estudios realizados por el propio Ministerio del Interior y la Policía Nacional, solo contemplan miradas represivas y modernizadoras en la gestión de la PNP pues se han producido como consecuencia de denuncias periodísticas enfocadas en temas de corrupción, y delitos cometidos por policías en actividad o a la ineficiencia en la dirección de la Policía Nacional.²⁹⁴

Así, por ejemplo, el Plan General de Lucha contra la Corrupción en el Sector Interior de 2007 solo contempla mecanismos represivos y/o de modernización administrativa,²⁹⁵ y obvia un enfoque de orden preventivo y una mirada desde la ética pública.

²⁹⁴ Por ejemplo: «Alan García pide investigar “gasolinazo” en la Policía» (En: <http://peru21.pe/impres/noticia/alan-garcia-pide-investigargasolinazo-policia/2008-12-28/234162>); «Policía mata a dos compañeros en comisaría de Los Olivos» (En: <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2008-06-06/Policia-mata-dos-companeros-comisaria-olivos.html>); «Alberto Jordán: “Me da pena que la Policía Nacional esté al borde al abismo”» (En: http://www.rpp.com.pe/2009-01-22-alberto-jordan---quot-me-da-pena-que-la-policia-nacional-este-al-borde-al-abismo-quot-noticia_159169.html).

²⁹⁵ Para mayor información, es del caso observar las estrategias del Plan Estratégico 2007-2011 de la PNP, a saber, a) Actualizar normas y manuales de procedimientos administrativos, b) Brindar a la comunidad servicios administrativos con eficiencia y eficacia, c) Adecuar la estructura organizacional acorde a las nuevas necesidades del servicio, d) Diseñar y aplicar programas de desconcentración, e) Fortalecer las acciones de lucha contra la corrupción, f) Implementar procesos de selección y adquisición de acuerdo a lo establecido por el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, g) Desarrollar una cultura organizacional orientada al mejor uso de la tecnología de información y herramientas de gestión moderna que permitan una mayor eficiencia y eficacia, h) Implementar un programa especial de seguimiento de causas en los cuales es parte la Policía Nacional del Perú, i) Facilitar las vías de denuncias, especialmente de los servicios telefónicos nacionales gratuitos, informáticos y de otros medios, y, j) Buscar mecanismos orientados a generar ahorros para el Instituto. Las medidas indicadas están dirigidas a propiciar la modernización administrativa, dentro de la cual la corrupción es una variable más.

Además, el recuento de las acciones destinadas a combatir la corrupción en la Policía Nacional evidencia una estrategia desarticulada, toda vez que los esfuerzos adoptados se superponen unos a otros y son esporádicos en el tiempo. Así, por un lado, tenemos el diagnóstico del problema realizado por el Ministerio del Interior y, de otro lado, las propuestas de solución de la Policía Nacional que no se condicen necesariamente con el diagnóstico del MININTER.

Por lo expuesto, si bien existen esfuerzos y compromisos institucionales en la lucha contra la corrupción policial, también se hace evidente sus limitaciones y deficiencias a partir de la comprensión restringida de la corrupción como un problema de gestión administrativa y su imposibilidad para controlarla. Ello afecta seriamente el funcionamiento de la Policía Nacional.²⁹⁶

IV.4. Una nueva forma de comprender la corrupción en la Policía Nacional del Perú.

A) Un nuevo enfoque para la comprensión de la corrupción

Revisando los estudios de corrupción a nivel internacional, podemos observar que, por lo general, los enfoques economicista y jurídico han predominado en ellos. Así, el enfoque de las ciencias económicas procura determinar el costo de la corrupción —la cuantificación

²⁹⁶ El Plan General de Lucha contra la Corrupción en el Sector Interior 2007 – 2011 recoge la definición de corrupción indicada en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana, según el cual la « [...] corrupción es aquél suceso que tiene lugar cuando una persona obligada de manera moral o legalmente hacia un interés ajeno (público y privado) incumple su obligación en aras de un interés propio o de terceros [...] ».

en dinero de los perjuicios que ocasiona— en aras de diseñar mecanismos que permitan facilitar su control y reducir su impacto en los procesos de producción, intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios.²⁹⁷ Mientras tanto, el enfoque jurídico resulta complementario pues supone recurrir a la punición²⁹⁸ para incrementar o adaptar la regulación destinada a sancionar la comisión de actos de corrupción y desalentar su posible repetición. El uso de la potestad punitiva del Estado para combatir la corrupción se ha desarrollado con el propósito de paliar los daños que genera en los procesos económicos y los sistemas políticos.

Las miradas económicas y jurídicas adolecen de un serio defecto: concentran el enfoque en los efectos de la *macrocorrupción*²⁹⁹, en lugar de enfocarse en las prácticas de corrupción producidas en la cotidianeidad. Se privilegia el análisis de sus perniciosas consecuencias en las economías y las estructuras políticas de los Estados sobre el necesario estudio del propio fenómeno. Así, se ha prestado mayor atención a la ineficacia de los sistemas de regulación jurídica y las pérdidas

²⁹⁷ Cf. NG, David. «The impact of corruption on financial markets». En: *Managerial Finance*, N° 32, 2006; ADES, Rafael y Alberto DI TELLA, «The New Economics of Corruption: a Survey and Some New Results». En: *Political Studies*, Volume 45, Number 3, 1997.

²⁹⁸ Fundamentalmente, a través de las tipificaciones y sanciones que ofrece el derecho penal. Además, es relevante reparar en que el derecho administrativo provee, también, de sanciones y de otros mecanismos que debieran obstaculizar la comisión de actos de corrupción como las herramientas de simplificación en los trámites burocráticos.

²⁹⁹ Se entiende por macrocorrupción a las prácticas de corrupción que involucran a altos funcionarios del Estado o grandes cantidades de dinero. Por su parte, la microcorrupción consiste en las malas prácticas de funcionarios o ciudadanos que implican el desvío o mal uso de funciones o bienes públicos y se producen de manera recurrente en los espacios locales.

económicas a gran escala que a las personas y la manera en la que la corrupción afecta sus vidas.

De esta manera, el estudio de la corrupción solo desde un nivel macro, que evalúe sus consecuencias económicas, jurídicas y políticas y que analice las percepciones de la ciudadanía, implica olvidar un enfoque de vital importancia en la lucha contra la corrupción: sus consecuencias en el ejercicio de los derechos de las personas.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo, de acuerdo con su mandato constitucional de proteger los derechos de las personas y la comunidad, considera que su intervención respecto de las prácticas de corrupción debe abarcar, además de medidas destinadas a combatir el fenómeno, acciones orientadas a prevenir su ocurrencia, en la medida en que generan vulneraciones de derechos fundamentales.

La institución define a las prácticas corruptas como aquellas transgresiones de las normas éticas instituidas en una sociedad que se producen en las relaciones entre ciudadanos y funcionarios públicos, respecto del adecuado uso de los bienes estatales y el correcto ejercicio de la función pública, y en pos de generar u obtener ventajas indebidas para sí o para terceros.

La comisión de actos de corrupción impide que los ciudadanos se conviertan en efectivos titulares de sus derechos y que estén capacitados para demandar su cabal respeto y garantía.³⁰⁰ Por ende, las prácticas de

³⁰⁰ ABRAMOVICH, Víctor. «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo». En: *Revista de la CEPAL*, N° 88, 2006.

corrupción siempre configuran violaciones de derechos humanos —sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales— y, ante cada práctica, corresponderá revisar qué derecho o libertad inherente a la persona ha sido afectado.

Es menester considerar, además, que existen transgresiones de códigos de ética sociales que no necesariamente implican el logro de beneficios indebidos en la función pública o respecto de los bienes estatales. Bajo la premisa de que la realidad escapa constantemente a la legislación, el derecho se torna incapaz de repeler determinados hechos o prácticas que constituyen infracciones a la ética de un grupo humano y no son, en estricto, prácticas de corrupción, pero pueden favorecerlas, facilitarlas o permitir las. A ellas se les denomina *zonas de riesgo* o *prácticas que generan riesgos de corrupción*.

En consecuencia, la aproximación al fenómeno esbozado avala la afirmación de que tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos son sujetos activos y perjudicados por los actos de corrupción que se verifican en las relaciones sociales. La mirada al fenómeno desde el enfoque de derechos avala la tesis de que la vida de las personas, la función pública y las prácticas corruptas encuentran un punto de conexión en el ejercicio del derecho ciudadano de denunciar. Al denunciar los actos de corrupción, la persona reivindica el respeto por el derecho fundamental que ha sido vulnerado.

B) Un nuevo enfoque para la comprensión de la corrupción en la Policía Nacional

De acuerdo con un estudio sobre la corrupción policial,³⁰¹ se ha señalado que puede ser de dos tipos:

- i) *La corrupción interna o administrativa*, es aquella que tiene relación con las conductas corruptas que se dan a nivel de la gestión de recursos humanos y materiales en el interior de la institución y que son similares a aquellas presentes en otros organismos públicos —pago de comisiones por contratos internos, desvío de fondos, pago por ascensos o traslados, entre otras—.
- ii) *La corrupción externa u operativa*, es decir, aquella que se presenta *hacia afuera* de la institución, en las relaciones con el medio externo, y en el contacto cotidiano de los policías con ciudadanos y delincuentes. Así, por ejemplo: aceptar o pedir dinero para no cursar una multa o una detención, extraviar o producir evidencia intencionalmente, proteger delincuentes, entre otros.

Esta última forma de corrupción es la que genera mayor impacto en la ciudadanía, disminuye la confianza en la policía y aumentando la percepción de inseguridad que trae aparejada. Además, reduce la eficiencia policial, pues reduce el interés

³⁰¹ MOHOR, Alejandra y FRÜHLING, Hugo. *Reflexiones en torno a la corrupción policial*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile: 2006. p. 2. Este estudio fue realizado en el marco de un Proyecto sobre generación de redes de investigadores y profesionales vinculados con materias policiales y de derechos humanos en México.

del funcionario policial por cumplir con la misión institucional.

De otro lado, otra distinción de la corrupción, señalada en el estudio en cuestión, es aquella que distingue la *corrupción permanente* de la *corrupción circunstancial*. La primera está referida a estados de corrupción permanente, pues los policías obtienen un beneficio de actividades ilícitas o que están, o debieran estar, sometidas a su fiscalización. La corrupción circunstancial, por su parte, corresponde más bien a actos aislados de corrupción que son aprovechados por el Policía para obtener algún beneficio.³⁰²

En todo caso, conviene distinguir entre actos meramente ilegales, cometidos por un policía; y aquellos que, además de constituir delitos, son corruptos.³⁰³

Así, por ejemplo, si el policía roba bienes de la escena de un crimen a la que han sido llamados a investigar, son corruptos; en tanto que si roban a sus familias o amigos, sin estar protegidos por su autoridad como policías, cometen un delito común.

De la misma forma, debemos afirmar que reducir la corrupción a una noción de ilegalidad es insuficiente, toda vez que la corrupción policial constituye sobre todo un problema ético, a partir de la misión institucional a la que está llamada a cumplir.³⁰⁴ Si bien, la diferencia entre *sobornos* —prácticas de corrupción— y *gratuidades* —prácticas que generan

³⁰² *Ibíd.* p. 3.

³⁰³ *Ibíd.* p. 2.

³⁰⁴ *Ibíd.* p. 3.

riesgos de corrupción— está separada por una débil línea que requiere ser definida en la práctica.³⁰⁵

Así, por ejemplo, un policía que acepte un café u otro bien o servicio por el que normalmente se debe pagar —gratuidad— no comete, necesariamente, un hecho ilícito, pero bien podría ser considerado como un acto de corrupción si es que esta *gratuidad* genera algún compromiso con quien la provee. Si no lo hace, debe considerarse solo como una práctica que genera riesgos de corrupción.

En consideración de lo expuesto, la Defensoría del Pueblo reitera que todo acto de corrupción trae consigo la vulneración de derechos fundamentales, así como que toda práctica de corrupción policial desnaturaliza, además, la finalidad constitucional de la PNP. Por ello, dichos actos, antes de ser estudiados desde los enfoques jurídico y económico, deben ser objeto de una reflexión ética, vinculada con el ejercicio de los derechos fundamentales implicados así como con los rasgos distintivos de la misión institucional asignada a la Policía Nacional.

En efecto, la misión constitucional de la Policía Nacional evidencia su trascendencia en el diseño político del Estado, al tener el deber de asegurar el

³⁰⁵ Kleinig plantea la siguiente distinción: un soborno es de magnitud significativa y generalmente proporcional al servicio o favor que se requiere, y su motivación es corromper a la autoridad; en tanto que las gratuidades tienden a ser más simbólicas y nada puede hacer suponer, al menos inicialmente, que una gratuidad entregada a un policía tenga la intención de tener alguna influencia sobre su actuación como policía. Citado por NEWBURN, Tim. *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature*. Police Research Series Paper 110. Home Office, Policing and Reducing Crime Unit.

ejercicio de los derechos de las personas, las cuales, por consiguiente, están facultadas para demandar que se asegure el respeto de sus derechos y libertades fundamentales.³⁰⁶

Más aún, dado que los actos de corrupción vulneran derechos fundamentales, la Policía Nacional, en su condición de garante de su libre ejercicio, está llamada a asumir un rol protagónico en las labores de prevención y lucha contra dichas prácticas. Además, como encargada de prevenir, investigar y combatir la delincuencia, la Policía Nacional debe liderar las labores orientadas a evitar y sancionar —de ser el caso— las prácticas de corrupción, a partir de los hechos punibles relacionados con la corrupción, que se encuentran tipificados en el Código Penal.³⁰⁷

³⁰⁶ Al respecto, Acha apunta que: «[...] La función policial, en resumen, debería de ser sinónima de cuerpo encargado de la defensa de la dignidad humana. Las encuestas de opinión pública, sin embargo, revelan que ante los ojos de los ciudadanos, la policía y el poder judicial, lamentablemente, son consideradas las dos organizaciones más ineficientes y corruptas del Estado peruano.». ACHA, Elisabeth. Ob. cit. Por su parte, Alegría añade: «[...] el mismo Estado, que hace respetar a todos por igual según la ley, tiene que mantener todo el orden legal a disposición de los ciudadanos. En esto consiste la soberanía de pueblo. Por ello, la fuerza pública del estado de derecho, la policía, pone el marco de coerción que hace efectiva la regulación de expectativas inmediatas y permite que amplios sectores culturalmente muy heterogéneos participen en la formación de la voluntad política.». ALEGRÍA, Ciro. *Propuestas para la reestructuración (sic) de la Policía Nacional*. En: ACHA, Elisabeth y Javier DIEZ CANSECO. Ob. cit.

³⁰⁷ CÓDIGO PENAL. Título XVIII. Delitos contra la Administración Pública.

IV.5. Supervisión en la PNP: los tipos de corrupción en la Policía a partir de los casos recibidos en la Defensoría del Pueblo

A) Muestra

La presente supervisión corresponde a la implementación de un proyecto piloto de la Defensoría del Pueblo, a través del cual se ha rastreado y clasificado prácticas de corrupción y prácticas que pueden generar corrupción, que ciudadanos y ciudadanas han presentado como quejas ante nuestra institución entre los años 2005, 2006, 2007 y al primer semestre del 2008 en cinco regiones del país: Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Cuzco y Lambayeque.

Dichas quejas ascienden a un total de 308 y corresponden únicamente a la categoría de *concluidas* y *fundadas*, es decir, son aquellas que no requieren de datos adicionales para corroborar sus afirmaciones y en las que existen pruebas suficientes para determinar las responsabilidades pertinentes.

B) Metodología

Para esta supervisión, se revisó manualmente todas las quejas fundadas en las cinco regiones indicadas y se dividieron por años. Cada una de las quejas fundadas y concluidas se examinó detenidamente para determinar si es que existía en éstas algún acto de corrupción o prácticas que pueden generar corrupción.

Posteriormente a la depuración de las quejas, cada una se clasificó manualmente para determinar a qué tipo de acto correspondían, la recurrencia y la época del año en que habían sido presentadas.

C) Resultados

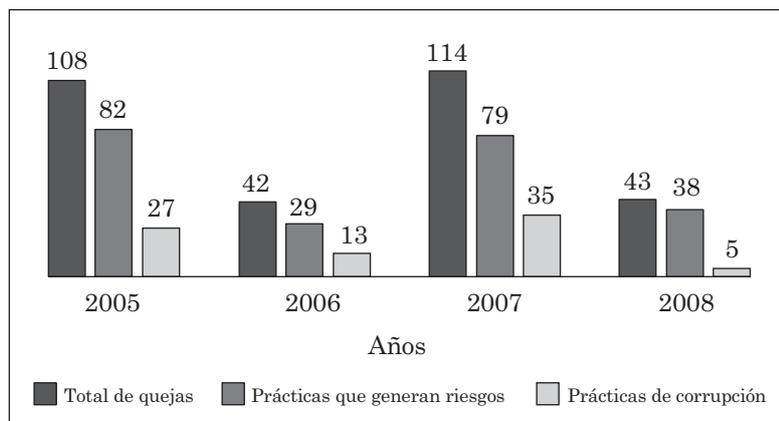
Como resultado de la supervisión de las quejas fundadas y concluidas por Defensoría del Pueblo durante los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre del 2008, de las cinco regiones escogidas, tenemos las siguientes conclusiones:

- i) Como se ve en el cuadro siguiente, las quejas de prácticas de corrupción o prácticas que pueden generar corrupción en la Policía Nacional se concentran en los años 2005 y 2007, y es muy probable que al término del año 2008 se haya alcanzado una cifra similar, puesto que durante el primer semestre, que es lo que se registra en la tabla, se consignaron 43 casos, es decir, cerca de la mitad de lo que se registra en 2005 y 2007.

En todo caso, conviene aclarar que si bien en el año 2006 se registra aproximadamente la mitad de los casos que se registran en los años más altos, esto no necesariamente implicaría que ese año hubo menos corrupción o prácticas que ocasionan riesgos, sino solamente que en ese año se presentaron menos casos ante la Defensoría del Pueblo o que una menor cantidad de quejas fue declarada fundada.

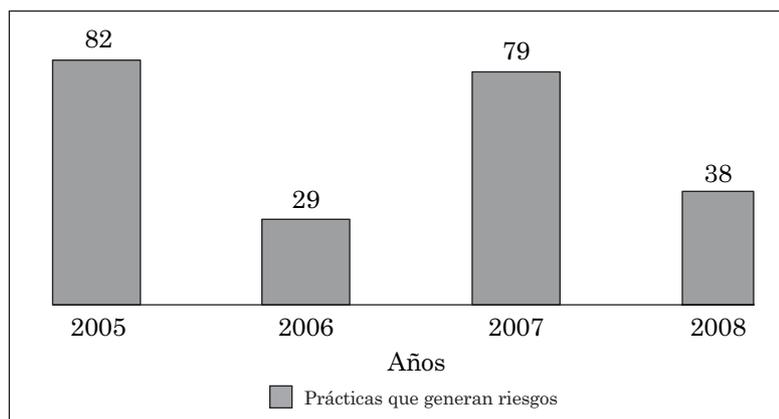
Quejas sobre prácticas de corrupción y prácticas que generan riesgos de corrupción en el sector policía en los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008

Gráfico N° 25



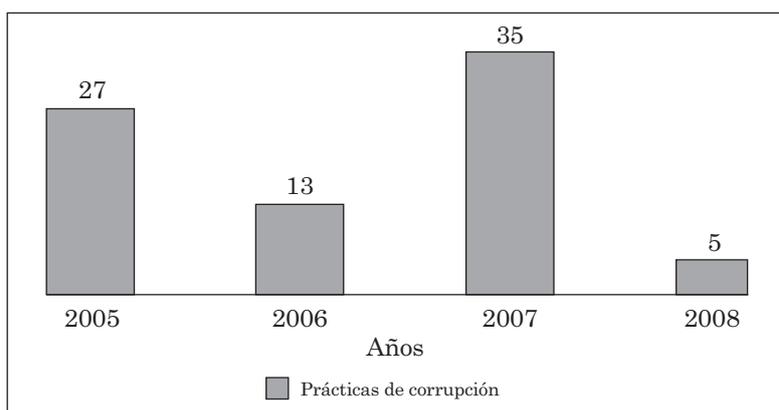
Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 26



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 27



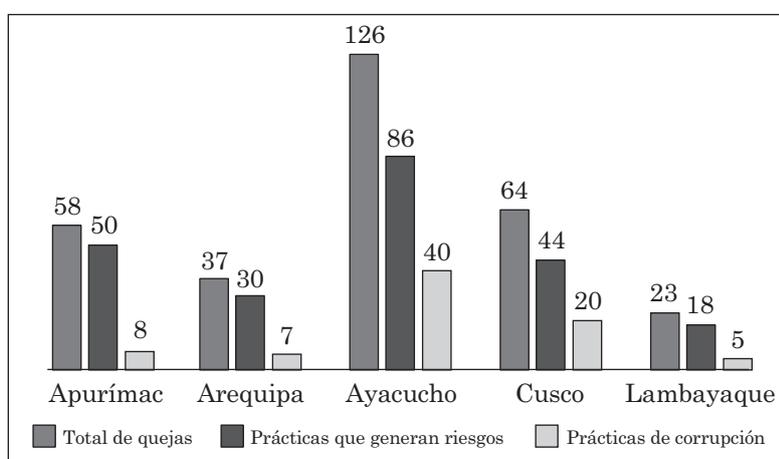
Fuente: Defensoría del Pueblo

- ii) Durante los años estudiados, las quejas de corrupción o de prácticas que pueden generar corrupción en la policía se concentraron en Ayacucho, que registra 126 de los 308 casos recogidos en los años estudiados, es decir, aproximadamente el 30%. En la misma línea que lo apuntado previamente, esto no quiere decir que en Ayacucho haya más corrupción que en otras regiones, sino que allí se presentó una mayor cantidad de quejas que resultaron amparadas ante nuestra institución.

Así, mientras en Ayacucho se concentran 126 quejas a lo largo del periodo 2005-2008; en Apurímac solo se registran 58; en Arequipa, 37; en Cuzco, 64; y en Lambayeque, 23.

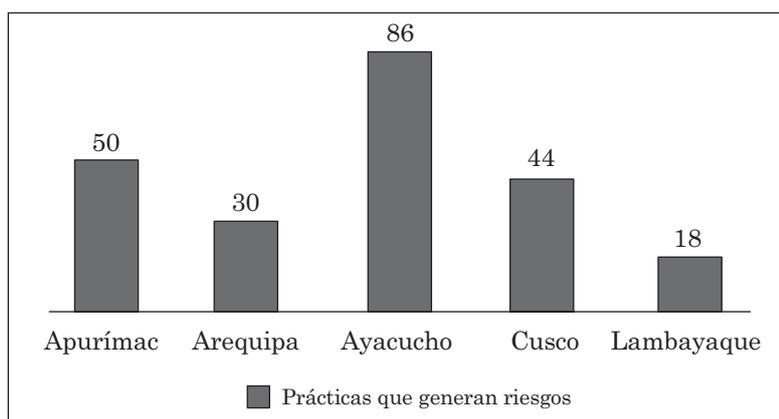
Quejas sobre prácticas de corrupción y prácticas que generan riesgos de corrupción en el sector policía en las cinco regiones priorizadas entre los años 2005 y el primer semestre 2008

Gráfico N° 28



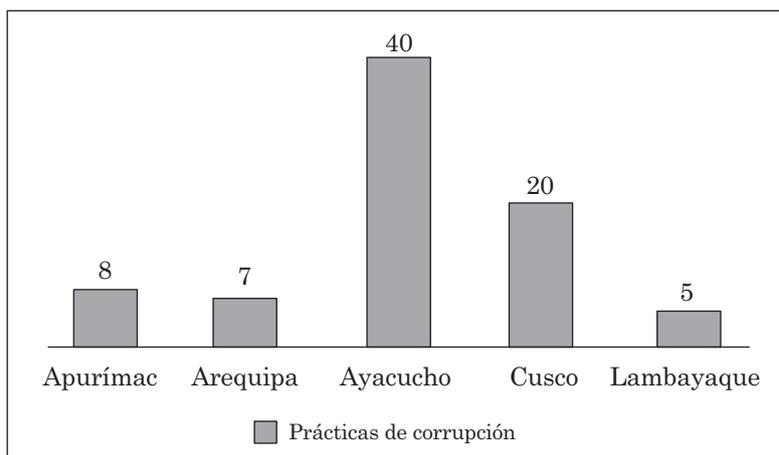
Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 29



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 30

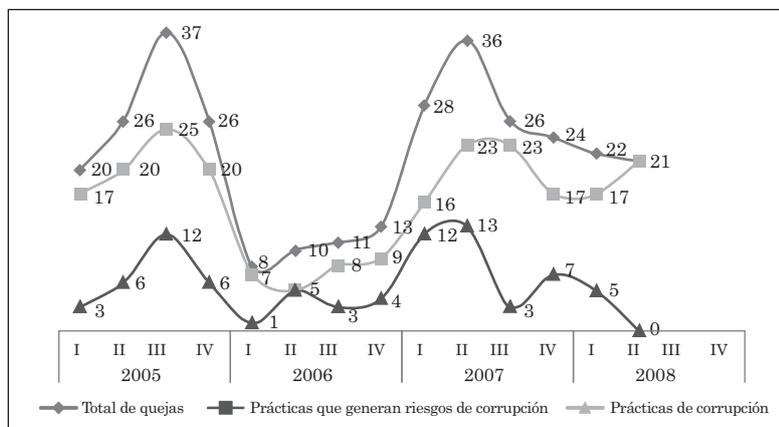


Fuente: Defensoría del Pueblo

- iii) En cuanto a la evolución de las quejas, podemos observar que tanto en el año 2005 como en el año 2007 se advierten trimestres de repunte en el número de casos —37 y 36, respectivamente—.

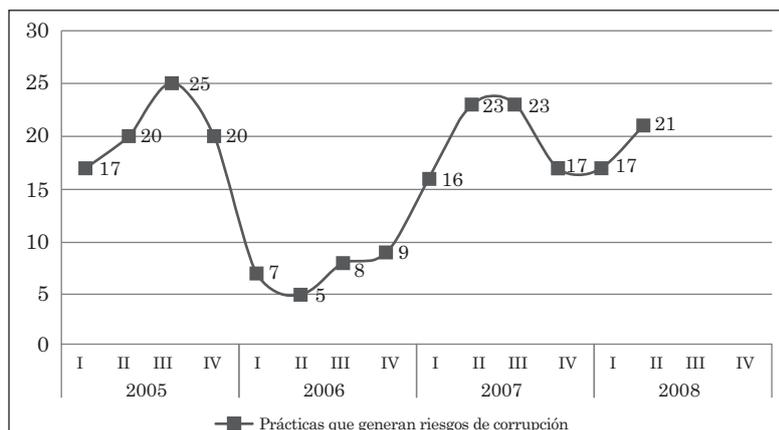
Quejas sobre prácticas de corrupción y prácticas que generan riesgos de corrupción en el sector Policía en los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008

Gráfico N° 31



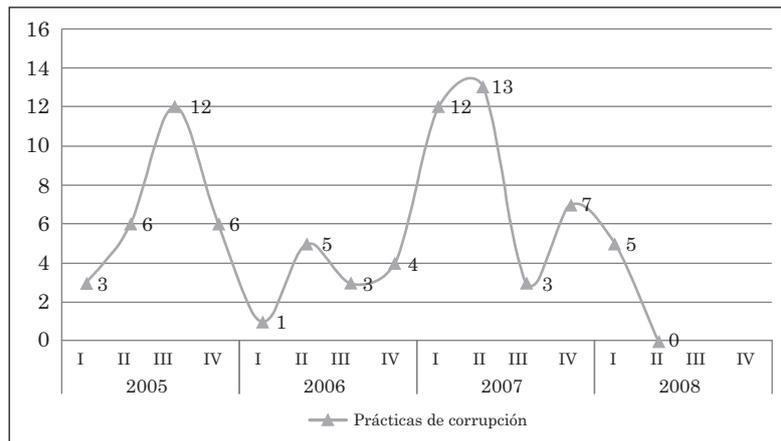
Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 32



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 33



Fuente: Defensoría del Pueblo

- iv) De otro lado, los tipos de prácticas de corrupción o que generan riesgos de corrupción advertidos en la supervisión a las quejas de la Defensoría del Pueblo están reflejadas en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 09
Cuadro de tipología

	Tipo de gestión	Tipo de acción	Tipo de práctica en relación con la corrupción
Asuntos relativos a la función policial	Acceso a la función policial	Manejo irregular de procedimientos y fechas de convocatoria a concurso	Práctica que genera riesgos de corrupción
	Asuntos relativos al proceso de denuncia	Negligencia, omisión o inacción en el proceso de denuncia	Práctica que genera riesgos de corrupción
		Negativa o condicionamiento a la recepción de denuncia	Práctica que genera riesgos de corrupción ³⁰⁸

³⁰⁸ Excepto en los casos de condicionamiento que impliquen, de manera evidente, el propósito de obtener ventajas.

Defensoría del Pueblo

Asuntos relativos a la función policial	Uso arbitrario de facultades coercitivas (sanción y otros)	Imposición arbitraria de multas para recibir beneficio de terceros	Práctica de corrupción
		Retención arbitraria de documentos	Práctica que genera riesgos de corrupción
		Detención arbitraria para obtener beneficios	Práctica de corrupción
		Procedimientos arbitrarios en la detención	Práctica que genera riesgos de corrupción
	Abuso de la fuerza	Amenazas de uso de la violencia para obtener beneficios	Práctica de corrupción
		Uso excesivo y arbitrario de la violencia	Práctica que genera riesgos de corrupción
	Uso del cargo para cometer delitos	Uso de la autoridad policial para decomiso y robo de bienes	Práctica de corrupción
		Demanda y cobro de coimas o sobornos	Práctica de corrupción
		Chantajos y extorsión para obtener beneficios de terceros	Práctica de corrupción
		Uso del cargo policial para encubrimiento o participación en acciones delictivas	Práctica de corrupción
		Apropiación arbitraria de artículos robados y recuperados	Práctica de corrupción
	Incumplimiento de la función policial	Negligencia, omisión o incumplimiento de la función policial en la custodia de detenidos	Práctica que genera riesgos de corrupción
	Asistencia a la función	Ausencia en el puesto o inasistencia en el cargo	Práctica que genera riesgos de corrupción
	Asuntos relativos al cargo policial	Negligencia o incumplimiento arbitrario de funciones del cargo	Práctica que genera riesgos de corrupción
	Asuntos relativos a la función administrativa policial	Incumplimiento o negligencia en la verificación de documentos y/o datos para certificados	Práctica que genera riesgos de corrupción
Incumplimiento de la función policial	Incumplimiento arbitrario de funciones policiales	Práctica que genera riesgos de corrupción	
	Actuación parcializada para recibir beneficios o a favor de terceros	Práctica de corrupción	

Fuente: Defensoría del Pueblo

v) Entre los tipos de prácticas de corrupción y de prácticas que generan riesgos de corrupción, los más recurrentes han sido:

- Negligencia, omisión o inacción en el proceso de denuncias (37%)
- Negativa o condicionamiento a la recepción de denuncias (30%)
- Uso excesivo y arbitrario de la violencia (27%)
- Uso del cargo policial para encubrimiento o participación en acciones delictivas (6%)

Gráfico N° 34

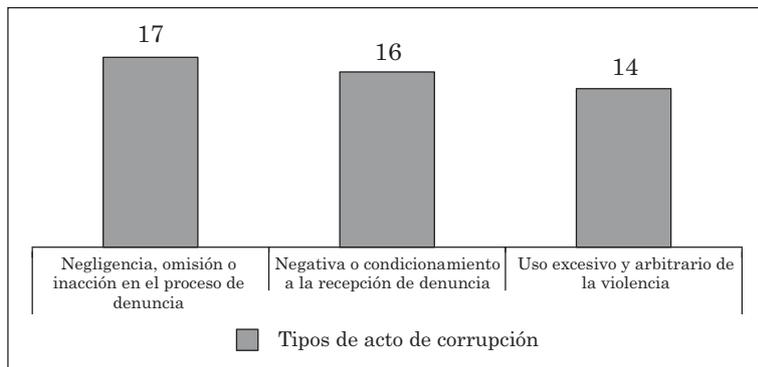


Fuente: Defensoría del Pueblo

vi) De una forma más detallada, a continuación presentamos los siguientes cuadros por cada una de las regiones supervisadas:

Gráfico N° 35

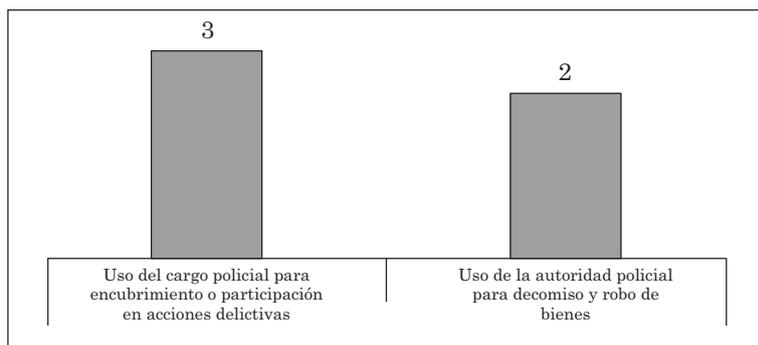
Tipos de prácticas de corrupción y de prácticas que generan riesgos de corrupción más quejados en el sector Policía entre los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008 en la región Apurímac



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 36

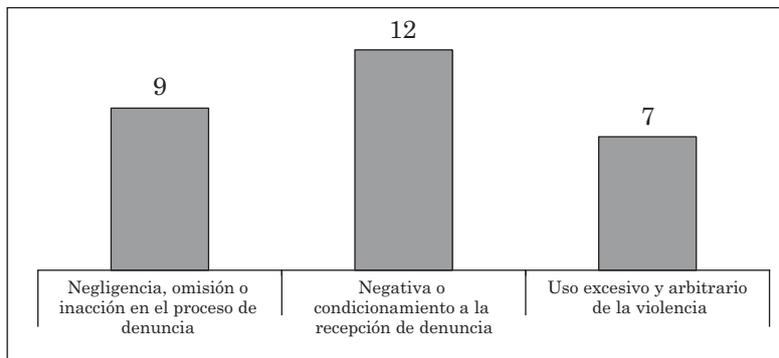
Tipos de casos más quejados de prácticas de corrupción en el sector Policía entre los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008 en la región Apurímac



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 37

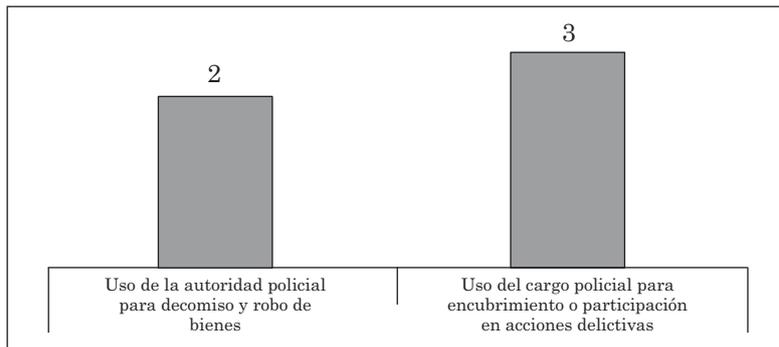
Tipos de casos más quejados de prácticas que generan riesgos de corrupción en el sector Policía entre los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008 en la región Arequipa



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 38

Tipos de casos más quejados de prácticas de corrupción en el sector Policía entre los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008 en la región Arequipa



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 39

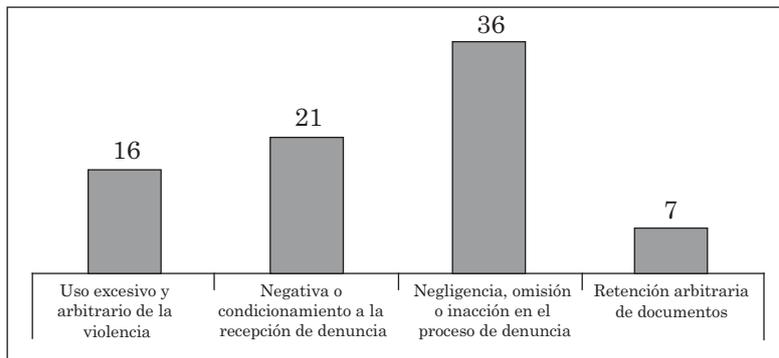
Tipos de prácticas de corrupción y de prácticas que generan riesgos de corrupción más quejados en el sector Policía entre los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008 en la región Ayacucho



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 40

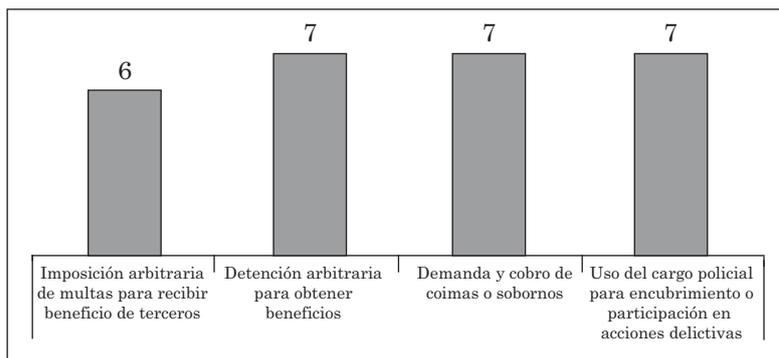
Tipos de casos más quejados de prácticas que generan riesgos de corrupción en el sector Policía entre los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008 en la región Ayacucho



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 41

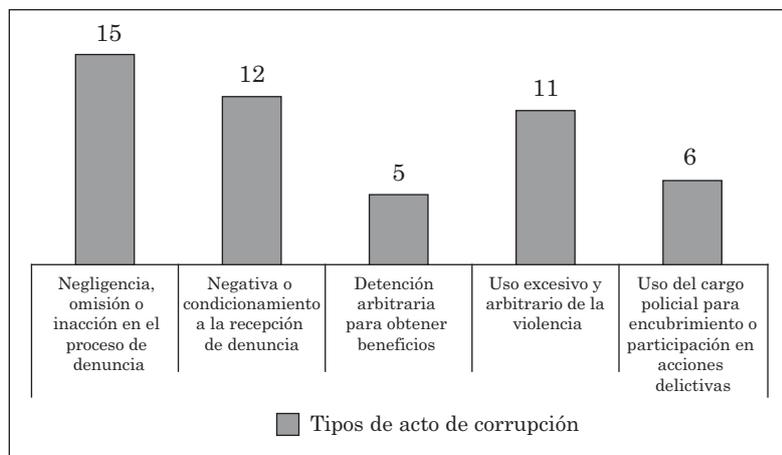
Tipos de casos más quejados de prácticas de corrupción en el sector Policía entre los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008 en la región Ayacucho



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 42

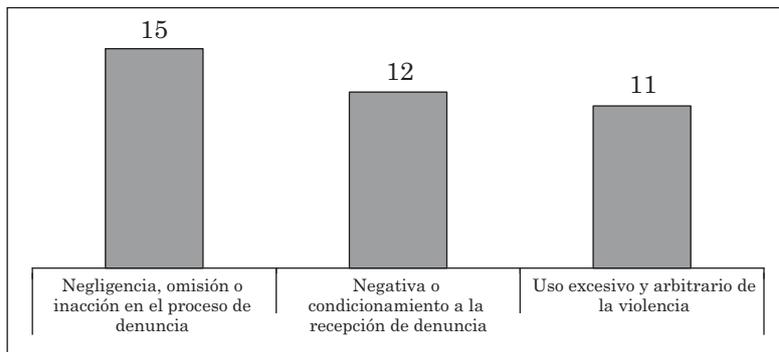
Tipos de prácticas de corrupción y de prácticas que generan riesgos de corrupción más quejados en el sector Policía entre los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008 en la región Cusco



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 43

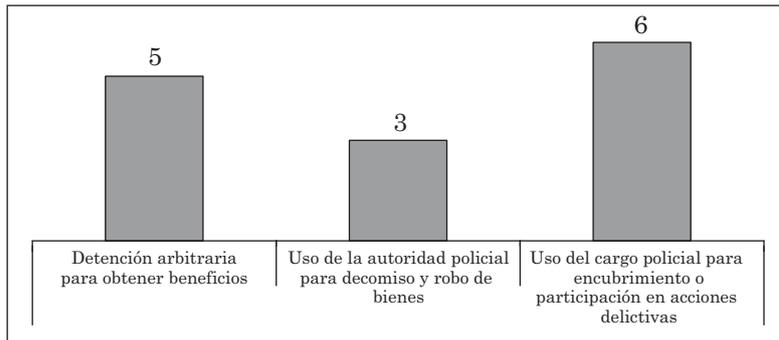
Tipos de casos más quejados de prácticas que generan riesgos de corrupción en el sector Policía entre los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008 en la región Cusco



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 44

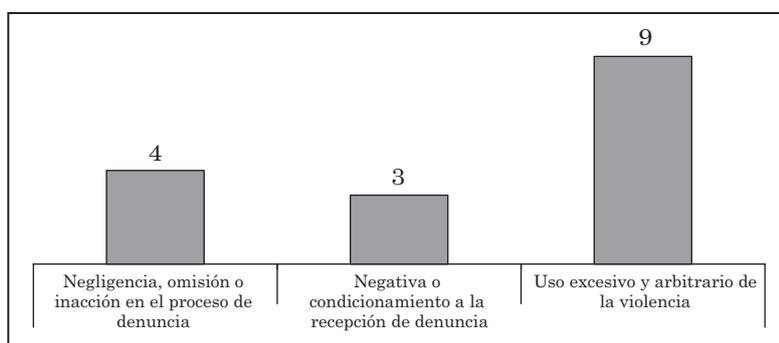
Tipos de casos más quejados de prácticas de corrupción en el sector Policía entre los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008 en la región Cusco



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 45

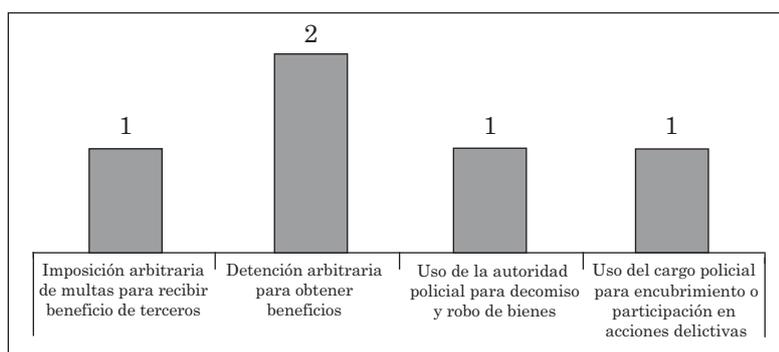
Tipos de casos más quejados de prácticas que generan riesgos de corrupción en el sector Policía entre los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008 en la región Lambayeque



Fuente: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 46

Tipos de casos más quejados de prácticas de corrupción en el sector Policía entre los años 2005, 2006, 2007 y primer semestre de 2008 en la región Lambayeque



Fuente: Defensoría del Pueblo

Nótese que en todas las regiones las prácticas más recurrentes detectadas por el estudio de la Defensoría del Pueblo son aquellas que generan riesgos de corrupción y demandan una respuesta del derecho para prevenir su ocurrencia.

IV.6. Algunos mecanismos para enfrentar la corrupción en la Policía Nacional

En principio, es importante precisar que en el presente informe no pretendemos explicar las medidas concretas de gestión que debería adoptar la institución policial para afrontar la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, consideramos necesario indicar que toda política que pretenda combatir la corrupción policial debe incorporar medidas de prevención y sanción de manera simultánea.³⁰⁹

Asimismo, dicha política debe presentar un objetivo concreto, es decir, debe dirigirse a fortalecer alguna categoría concreta, como por ejemplo, el recurso humano, el control, o ambas.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera que previamente al establecimiento de cualquier plan de lucha contra la corrupción se debe realizar un estudio pormenorizado sobre dicha problemática, bajo un enfoque de derechos, que permita focalizar los aspectos medulares de la corrupción policial.

A partir de ello, corresponde elaborar un plan de lucha contra la corrupción que, entre otras mecanismos,

³⁰⁹ MOHOR, Alejandra y FRÜHLING, Hugo. Ob. Cit. p. 5.

podría contener: incidencia en la formación ética del personal policial, mejora de los sistemas internos de denuncias, implementación de un sistema de monitoreo de denuncias y fortalecimiento de los mecanismos de control disciplinario interno.

CAPÍTULO V

LA POLITICA DISCIPLINARIA COMO UN MECANISMO DE CONTROL INTERNO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y COMO UN PRESUPUESTO INDISPENSABLE PARA LA EFICIENCIA DE LA FUNCION POLICIAL: ANALISIS NORMATIVO Y SUPERVISION DEL TRIBUNAL NACIONAL ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA NACIONAL

Un mecanismo necesario en la lucha contra la corrupción es la política disciplinaria, entendida ésta como el conjunto de procedimientos de control interno de la Policía Nacional que garantizan que las faltas disciplinarias sean adecuadamente conocidas, investigadas y juzgadas internamente.

Sin embargo, en este capítulo no sólo enfocaremos el estudio de la política disciplinaria de la Policía Nacional como un mecanismo de control interno, sino que además analizaremos su importancia como un factor esencial para la eficiencia y optimización de la función policial.

Ahora bien, el presente capítulo está dividido en dos grandes partes. En la primera se analiza el marco normativo que regula la potestad disciplinaria de la Policía Nacional, en tanto que en la segunda se examinan las deficiencias en la aplicación de dicho marco normativo, a partir de la exposición de los resultados de nuestra supervisión a un determinado número de resoluciones finales del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la Policía Nacional.

V.1. ANÁLISIS NORMATIVO DE LA POLÍTICA DISCIPLINARIA DE LA POLICÍA NACIONAL

V.1.1. La necesidad de regular un régimen disciplinario en las instituciones policiales

En principio, un funcionario y/o servidor público que incumple con sus deberes puede incurrir en responsabilidad de carácter patrimonial (civil), penal o disciplinaria.³¹⁰

La *responsabilidad civil* se genera cuando el funcionario, con su actuación, causa un daño económicamente evaluable a terceros ajenos a la Administración en la que sirve o a la propia Administración; la *responsabilidad penal* presupone la comisión de uno de los delitos tipificados en el Código Penal; y la *responsabilidad administrativa* constituye un incumplimiento de las normas establecidas en un régimen disciplinario de la Administración.

De ahí que sea necesario e importante que las entidades de la Administración establezcan un régimen disciplinario que cumpla dos fines: preventivo (evitar que el funcionario y/o servidor público cometa infracciones administrativas) y correctivo (sancionando adecuadamente las infracciones cometidas).³¹¹

Asimismo, este régimen disciplinario debe regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando

³¹⁰ SANCHEZ MORÓN, Miguel, (2000) "Derecho de la Función Pública". Madrid: Tecnos, Segunda Edición, p. 271.

³¹¹ NIETO, Alejandro, (2005) "Derecho Administrativo Sancionador". Madrid: Tecnos, Cuarta Edición, p. 40.

los derechos y obligaciones de quienes lo integran, así como las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas.

En todo caso, el sistema normativo mínimo que regula el régimen disciplinario de una institución debe comprender:³¹²

- a) *Las conductas* – hechos positivos o negativos – que pueden configurar falta juzgable disciplinariamente. De ahí que la violación de los deberes, de las prohibiciones o de las inhabilidades o incompatibilidades, a que están sujetos los funcionarios y empleados públicos deba ser considerado como falta disciplinaria.
- b) *Las sanciones* en que pueden incurrir los sujetos disciplinados, según la naturaleza de la falta, las circunstancias bajo las cuales ocurrió su comisión y los antecedentes relativos al comportamiento laboral.
- c) *El proceso disciplinario*, esto es, el conjunto de normas sustanciales y procesales que aseguran la garantía constitucional del debido proceso y regulan el procedimiento mediante el cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

En tal sentido, se puede afirmar que el establecimiento de un régimen disciplinario es connatural a todo sistema de organización política y que su regulación

³¹² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia recaída en la causa C-341-96.

y vigencia, entre las entidades de la Administración, comporta ante todo un deber del Estado.³¹³

Este deber, además, permitirá asegurar que los funcionarios y/o servidores públicos cumplan con las obligaciones de su cargo, y que el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración no sea desviado y/o sea abusivo.

Ahora bien, en el caso específico de la Policía Nacional, conviene indicar que debido a las particulares actividades que desarrollan sus miembros, su régimen disciplinario debe contener una serie de faltas y sanciones diferentes a las que se pueden haber previsto para la generalidad de los funcionarios y/o servidores públicos.³¹⁴

Así, el Tribunal Constitucional³¹⁵ ha indicado que *“el mantenimiento de la disciplina en las relaciones internas de subordinación y supraordenación de un órgano como la Policía Nacional, que se encuentra estructurado jerárquicamente, impone que los derechos de sus miembros deban sujetarse a determinadas singularidades”*.

A su vez, a nivel comparado, la Corte Constitucional Colombiana,³¹⁶ de forma más precisa, ha señalado que:

³¹³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. sentencia recaída en la causa C-796/04. F. J. 6.1.3.

³¹⁴ De conformidad con el numeral 12) del artículo 1° de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, la disciplina es definida como el acatamiento consciente de la normatividad vigente y las órdenes de comando.

³¹⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC (Caso Carlos Ramos Colque). F.J. 5.

³¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia recaída en la causa C-796/04. F.J. 6.1.5.

“lo que en verdad diferencia los estatutos disciplinarios de las fuerzas militares y de la policía nacional frente a los demás regímenes de esta clase, es la descripción de las faltas en que pueden incurrir sus miembros y las sanciones que se les pueden imponer, precisamente por la índole de las funciones que están llamados a ejecutar, las que no se identifican con las de ningún otro organismo estatal”.

No obstante, conviene precisar que si bien el régimen disciplinario de los miembros de la Policía Nacional puede contener faltas y sanciones diferentes a las de otro régimen disciplinario, estas faltas deben estar relacionadas con sus funciones asignadas y con la afectación del cumplimiento de sus obligaciones.

Además, dicha diferencia no necesariamente debería operar con el procedimiento que se debe seguir para la aplicación de tales sanciones. Menos aún se podrían desconocer los principios básicos que regulan el derecho disciplinario, que están reconocidos en la Constitución Política, y cuyo contenido ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional y por la doctrina especializada.

En consecuencia, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional,³¹⁷ en el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Policía Nacional, a semejanza de otras instituciones públicas, se deben aplicar sin discusión los principios rectores del debido proceso que orientan de forma general y específica el *ius*

³¹⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Ibidem. F.J. 8.

puniendi o potestad sancionadora del Estado,³¹⁸ tales como el de legalidad, tipicidad y proporcionalidad, así como también los principios esenciales de la actividad propiamente disciplinaria, como el de interdicción de la arbitrariedad, culpabilidad, entre otros.

V.1.2. El estado de la disciplina en la Policía Nacional

Si bien hemos determinado con claridad la necesidad de regular un régimen disciplinario en las instituciones policiales, consideramos que antes de analizar el marco normativo vigente que regula la política disciplinaria de la Policía Nacional es importante conocer cuál es el estado de la disciplina en esta institución.

Así, de acuerdo con la información aportada por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional, hemos podido advertir cuáles son las infracciones administrativas que comete, en mayor medida, el personal de Oficiales, Suboficiales y Especialistas, así como el número exacto de éstos y las causas de que hayan sido pasados a la situación de retiro por medida disciplinaria, durante el período 2004 – 2008.

³¹⁸ Esta potestad estatal comprende al derecho penal y al derecho administrativo sancionador. Este último, a su vez, presenta dos clases: general (que regula las relaciones entre la administración estatal y los administrados en general) y especial o disciplinaria (que regula las relaciones entre la administración estatal y aquellas personas que tienen un vínculo de sujeción especial ella, por ejemplo: funcionarios y/o servidores públicos). Cf: NIETO GARCIA, Alejandro, (2002) “Derecho Administrativo Sancionador”. Madrid: Tecnos. Tercera Edición, p. 80 - 81.

i) Las infracciones administrativas cometidas por el personal de Oficiales, Suboficiales y Especialistas durante el período 2004 – 2008

En los siguientes cuadros se puede apreciar que la mayor cantidad de infracciones cometidas por el personal policial, en general, son las que de acuerdo con la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional constituyen “faltas leves”.

Así, las faltas leves cometidas en mayor medida por el personal policial, en general, han sido:

- El incumplimiento de las directivas, planes, instrucciones, órdenes y otras disposiciones vigentes en la Policía Nacional, tal como se tipifican en el artículo 37.1.18° de la Ley N° 28338.
- Esta falta, en el caso de los Suboficiales, llega a representar el 38% del total de infracciones cometidas durante el período 2004 – 2008, en tanto que para el caso de los Especialistas representa un 26% y en el caso de los Oficiales constituye un 22%.
- Faltar sin causa justificada un (1) día a su centro de labores, a la instrucción, ceremonia, conferencia o a los diversos actos del Servicio para los que fuese nominado o tuviera obligación de asistir, la cual está tipificada en el artículo 37.1.16° de la Ley N° 28338.
- Esta falta, en el caso de los Especialistas, llega a representar el 22% del total de infracciones cometidas durante el período 2004 – 2008; en tanto

que para el caso de los Oficiales representa un 19% y en el caso de los Suboficiales constituye un 16%.

Por otro lado, si bien el número de infracciones graves y muy graves cometidas por el personal policial, en general, ha sido muy reducido, se puede advertir lo siguiente:

- En el caso de los Oficiales, las faltas graves cometidas en mayor medida han sido: fracasar en el cumplimiento de la misión por desidia, imprevisión o carencia de iniciativa (tipificada en el artículo 37.2.4°) y contraer compromisos económicos que excedan su capacidad afectando al personal policial que actúa como garante (prevista en el artículo 37.2.40°).
- En lo que concierne al único caso de falta muy grave que se ha cometido éste correspondió a la infracción tipificada en el artículo 37.3.13° (distorsionar, adulterar y/o suscribir información falsa, en beneficio propio o de terceros en informes, certificados, peritajes u otros documentos policiales emitidos por el personal policial en ejercicio de sus funciones).
- En el caso de los Suboficiales, las faltas graves con mayor presencia han sido: abandonar su servicio sin motivo justificado (tipificada en el artículo 37.2.9°) y faltar por más de tres (3) y menos de siete (7) días consecutivos a su centro de labores, sin causa justificada (prevista en el artículo 37.2.35°). La infracción muy grave más recurrente, corresponde a la tipificada en el artículo 37.3.2° (embriagarse durante el servicio).

- En el caso de los Especialistas, las faltas graves que se repiten con más frecuencia han sido: abandonar su servicio sin motivo justificado (tipificada en el artículo 37.2.9°) y contraer compromisos económicos que excedan su capacidad afectando al personal policial que actúa como garante (prevista en el artículo 37.2.40°). En cuanto a las infracciones muy graves que han sido cometidas, se pueden enumerar por ejemplo: embriagarse durante el servicio (regulada en el artículo 37.3.2°) y utilizar o disponer indebidamente del Carné de Identidad Personal, el armamento, los vehículos, los bienes o recursos de propiedad del Estado, con fines de lucro (tipificada en el artículo 37.3.4°).

Cuadro N° 10

Cuadro de Oficiales de Servicios PNP que Registran Sanciones (Ley 28338) - Período 2004-2008

Código	Descripción	Total	Porcentaje
L18	INCUMPLIR DIRECTIVA, VIGENTE PNP	137	22,4%
L16	FALTAR UN DÍA SIN JUSTIFICACIÓN	121	19,8%
L22	ACTUAR SIN LA DILIGENCIA DEBIDA	84	13,7%
AMVE	AMONESTACIÓN VERBAL	76	12,4%
L4	LLEGAR CON RETRASO AL SERVICIO	49	8,0%
L36	PÉRDIDA DE CARNÉ IDENTIDAD PERSONAL	25	4,1%
L29	INCUMPLIR INJUSTIFICADAMENTE TRÁMITES	17	2,8%
G4	FRACASAR CUMPLIMIENTO MISIÓN POR DESIDIA	12	2,0%
AMES	AMONESTACIÓN ESCRITA	11	1,8%
L31	EXCEDERSE EN EL EJERCICIO DE FACULTADES	8	1,3%

Defensoría del Pueblo

Código	Descripción	Total	Porcentaje
L39	DESOBEDECER, MODIFICAR O ALTERAR ÓRDENES	8	1,3%
L10	NO ATENDER EN HORARIOS ESTABLECIDOS	7	1,1%
L49	FALTAR DOS DÍAS CONSECUTIVOS SIN JUSTIFICACIÓN	6	1,0%
L12	DIRIGIRSE A LAS PERSONAS INCORRECTAMENTE	5	0,8%
L41	PARTICIPAR EN ACTOS AFECTEN PNP	5	0,8%
L25	OMITIR DAR CUENTA OPORTUNAMENTE	4	0,7%
L51	AUSENTARSE JURISDICCIÓN PRESTA SERVICIO	4	0,7%
L20	REPLICAR DESATENTAMENTE AL SUPERIOR	3	0,5%
G40	CONTRAER COMPROMISOS ECONÓMICOS SIN CAPACIDAD	3	0,5%
L6	ASEO Y MAL USO DEL UNIFORME	2	0,3%
L15	PERDER O DAÑAR BIENES DEL ESTADO	2	0,3%
L19	NEGLIGENCIA CON LESIONES LEVES	2	0,3%
L23	OMITIR, NO PRESENTARSE AL SUPERIOR	2	0,3%
L24	OMITIR CONSIGNAR INFORMACIÓN	2	0,3%
L37	ACTOS QUE TIENDEN A DISOCIAR	2	0,3%
L40	INCUMPLIR COMPROMISOS ECONÓMICOS	2	0,3%
L44	OMITIR SANCIONAR INFRACCIONES LEVES	2	0,3%
L46	EXCEDER PLAZOS PERMISOS, COMISIONES OTROS	2	0,3%
L1	OMITIR Y NO CONTESTAR EL SALUDO	1	0,2%
L11	DIRIGIRSE AL SUPERIOR INCORRECTAMENTE	1	0,2%
L38	EMBRIAGARSE AFECTANDO IMAGEN PNP	1	0,2%
G9	ABANDONAR SERVICIO SIN JUSTIFICACIÓN	1	0,2%
G11	PERDER O DAÑAR PRENDAS O BIENES DEL ESTADO	1	0,2%
G34	ACTUAR CON NEGLIGENCIA CAUSE LESIONES GRAVES O MUERTE	1	0,2%

Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente

Código	Descripción	Total	Porcentaje
G42	MALTARTOS FÍSICOS QUE AFECTEN IMAGEN PNP	1	0,2%
G58	FALTAR A LA VERDAD EN UNA INVESTIGACIÓN POLICIAL	1	0,2%
MG13	DISTORSIONAR INFORMACIÓN PNP	1	0,2%
	TOTAL	612	100%

Fuente: Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú.

Cuadro N° 11

Cuadro de suboficiales PNP que registran sanciones (Ley 28338) - Periodo 2004-2008

Código	Descripción	Total	Porcentaje
L18	INCUMPLIR DIRECTIVA, VIGENTE PNP	26069	38%
L16	FALTAR UN DÍA SIN JUSTIFICACIÓN	10770	16%
L4	LLEGAR CON RETRASO AL SERVICIO	10209	15%
L22	ACTUAR SIN LA DILIGENCIA DEBIDA	4703	7%
L49	FALTAR DOS DÍAS CONSECUTIVOS SIN JUSTIFICACIÓN	3587	5%
L29	INCUMPLIR INJUSTIFICADAMENTE TRÁMITES	2374	3%
L36	PÉRDIDA DE CARNET IDENTIDAD PERSONAL	1236	2%
L39	DESOBEDECER, MODIFICAR O ALTERAR ÓRDENES	1049	2%
L46	EXCEDER PLAZOS PERMISOS COMISIONES OTROS	953	1%
L6	ASEO Y MAL USO DEL UNIFORME	712	1%
L11	DIRIGIRSE AL SUPERIOR INCORRECTAMENTE	548	1%
AMVE	AMONESTACIÓN VERBAL	512	1%
L38	EMBRIAGARSE AFECTANDO IMAGEN PNP	504	1%
G9	ABANDONAR SERVICIO SIN JUSTIFICACIÓN	504	1%

Defensoría del Pueblo

Código	Descripción	Total	Porcentaje
L31	EXCEDERSE EN EL EJERCICIO DE FACULTADES	443	1%
L1	OMITIR Y NO CONTESTAR EL SALUDO	320	-
L15	PERDER O DAÑAR BIENES DEL ESTADO	301	-
L20	REPLICAR DESATENTAMENTE AL SUPERIOR	292	-
L23	OMITIR, NO PRESENTARSE AL SUPERIOR	285	-
L12	DIRIGIRSE A LAS PERSONAS INCORRECTAMENTE	244	-
L51	AUSENTARSE JURISDICCIÓN PRESTA SERVICIO	211	-
L53	DORMIR DURANTE SERVICIO	209	-
L19	NEGLIGENCIA CON LESIONES LEVES	205	-
G35	FALTAR 3 Y MENOS DE 7 DÍAS SIN JUSTIFICACIÓN	193	-
L41	PARTICIPAR EN ACTOS AFECTEN PNP	188	-
L37	ACTOS QUE TIENDEN A DISOCIAR	176	-
L40	INCUMPLIR COMPROMISOS ECONÓMICOS	173	-
L33	RECLAMOS ANTIREGLAMENTARIOS	172	-
L24	OMITIR CONSIGNAR INFORMACIÓN	158	-
G40	CONTRAER COMPROMISOS ECONÓMICOS SIN CAPACIDAD	142	-
L25	OMITIR DAR CUENTA OPORTUNAMENTE	133	-
AMES	AMONESTACIÓN ESCRITA	121	-
G4	FRACASAR CUMPLIMIENTO MISIÓN POR DESIDIA	121	-
L30	PRESCINDIR DEL CONDUCTO REGULAR	89	-
G17	PERDER, DAÑAR O NO CONSERVAR ARMAS O VEHÍCULOS	83	-
G2	REALIZAR OPERACIONES POLICIALES NO AUTORIZADAS	78	-
G43	NEGLIGENCIA CON EVASIÓN DETENIDO	78	-
L21	PROFERIR PALABRAS SOECES	75	-
G12	PRESENTARSE AL SERVICIO CON SÍNTOMAS ALCOHOLICAS	73	-
L47	INCUMPLIR CON INSTRUCCIÓN SUBORDINADOS	64	-

Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente

Código	Descripción	Total	Porcentaje
L3	FALTA CORTESÍA NO CEDER PRECEDENCIA SUPERIOR	62	-
L13	TOMAR PRENDAS SIN AUTORIZACIÓN	60	-
L17	INCUMPLIR NORMAS DE BIENESTAR DE PNP	58	-
G11	PERDER O DAÑAR PRENDAS O BIENES DEL ESTADO	49	-
L42	DESCUIDAR CONSERVAR ARMAMENTO ESTADO	47	-
L14	OFENDER AL PERSONAL DEL MISMO GRADO	39	-
G42	MALTRATOS FÍSICOS QUE AFECTEN IMAGEN PNP	39	-
L26	CONCURREN A ACTOS SOCIALES QUE AFECTEN LA IMAGEN DE LA PNP	35	-
L7	NO RENOVAR CARNET DETERIORADO	34	-
L34	OCULTAR PNP CON INFRACCIÓN LEVE	30	-
L5	SALUDO INCORRECTO	29	-
L45	ORDENAR O ACEPTAR SERVICIOS PARTICULARES	29	-
L48	CONducIR SIN LICENCIA VEHÍCULO POLICIAL	29	-
G34	ACTUAR CON NEGLIGENCIA CAUSE LESIONES GRAVES O MUERTE	28	-
G39	EFEctUAR DISPAROS SIN CAUSA JUSTIFICADA	27	-
G7	USAR FUERZA INNECESARIA CON LESIONES LEVES	23	-
G55	EVASIÓN DE INculpADO ESTANDO DE SERVICIO	22	-
G29	MODIFICAR DIRECTIVAS Y OTRAS CON RIESGO A PERSONAS	20	-
MG2	EMBRIAGARSE DURANTE EL SERVICIO	20	-
G41	DAR EN GARANTÍA U OTRO USO EL CARNET DE IDENTIDAD	19	-
L35	REALIZAR INSINUACIONES SEXUALES	18	-
G21	UTILIZAR INDEBIDAMENTE CARNET O BIENES DEL ESTADO	18	-
G25	PERDER DOCUMENTO CONFIDENCIAL O RESERVADO	18	-

Defensoría del Pueblo

Código	Descripción	Total	Porcentaje
G58	FALTAR A LA VERDAD EN UNA INVESTIGACIÓN POLICIAL	16	-
MG5	SOLICITAR RECOMPENSA POR EJERCICIO FUNCIONAL	15	-
L50	INCUMPLIR CON RENDICIÓN CUENTAS DINERO	14	-
MG7	ACTUAR DOLOSAMENTE EN FUNCIONES	13	-
L8	NO CUMPLIR CON EL PROTOCOLO	12	-
L44	OMITIR SANCIONAR INFRACCIONES LEVES	12	-
G6	OCASIONAR DAÑOS AVEHÍCULOS O ARMAMENTO	12	-
G30	OMITIR INFORMAR INFRACCIÓN GRAVE DE PNP	11	-
G45	OCULTAR INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO PNP	11	-
G56	REPLICAR AL SUPERIOR LAS ÓRDENES Y OTROS	11	-
L9	DAR DECLARACIÓN SIN AUTORIZACIÓN	10	-
G50	DENIGRAR O CALUMNIAR A PNP POR CUALQUIER MEDIO	10	-
G3	INCUMPLIR CON NORMAS DE SANCIONES	9	-
MG13	DISTORSIONAR INFORMACIÓN PNP	9	-
G15	SIMULAR ENFERMEDAD CON PERJUICIO AL SERVICIO	7	-
G22	ACERCARSE CON INCONDUCTAS FÍSICO SEXUALES	7	-
G24	ACCIDENTE DE TRÁNSITO VEHÍCULO PNP SIN LICENCIA	7	-
G28	OCULTAR IDENTIDAD PNP CON INFRACCIÓN GRAVE	6	-
MG31	FALTAR POR 7 DÍAS O VÍAS CONSECUTIVOS	6	-
G5	TRATAR DISCRIMINATORIAMENTE A PNP	5	-
G8	EMPLEAR INFLUENCIA O RECOMENDACIONES	5	-
G27	DIFUNDIR IDEAS QUE AFECTEN LA IMAGEN PNP	5	-
G44	DENUNCIA SIN PRUEBAS O FALSAS A PNP	5	-

Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente

Código	Descripción	Total	Porcentaje
L10	NO ATENDER EN HORARIOS ESTABLECIDOS	4	-
L32	DESAUTORIZAR AL SUBORDINADO	4	-
L43	UTILIZAR DISTINTIVOS O EXHIBIR ARMAS	4	-
L2	FUMAR SIN AUTORIZACIÓN	3	-
L28	PROMOVER PUBLICACIÓN PROTAGONISMO PERSONAL	3	-
G19	DESOBEDECER DISPOSICIONES DE PROFESIONALES DE SALUD	3	-
G33	MALTRATAR FÍSICAMENTE PÚBLICO O DETENIDO	3	-
G36	OBTENER O DIVULGAR INFORMACIÓN AUTORIZADA	3	-
G54	APODERARSE PRENDAS DE COLEGAS	3	-
MG12	PRESENTAR DOCUMENTOS ADULTERADOS	3	-
MG22	PARTICIPAR CON DOLO EN SUSTRACCIÓN PATRIMONIO	3	-
G51	DEMOSTRAR FALTA DE VALOR QUE AFECTA AL SERVICIO	2	-
G62	INCITAR O COMETER ACTOS CONTRARIOS A LA SUBORDINADOS	2	-
G64	ENTORPECER PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	2	-
MG10	CONSUMIR DROGAS PROHIBIDAS	2	-
L27	ACEPTAR OBSEQUIOS CON VENTAJAS	1	-
G1	PRESTRAR ARMAMENTO ESTADO SIN AUTORIZACIÓN	1	-
G14	INASISTIR 5% O MÁS A CURSOS O SIMILARES PNP	1	-
G46	CONTRAVENIR NORMAS DE SALUD	1	-
G47	UTILIZAR INSIGNIAS DIFERENTE AL GRADO QUE OSTENTA	1	-
G49	FORMULAR O DIFUNDIR ANÓNIMOS CONTRA PNP	1	-
G59	APROPIARSE DONACIONES DE FUNCIÓN POLICIAL	1	-
G60	RELACIONES EXTRAMATRIMONIALES ENTRE PNP	1	-

Código	Descripción	Total	Porcentaje
G61	PERMITIR RELACIONES SEXUALES CON PERSONAS EN CUSTODIA	1	-
MG4	UTILIZAR CIP, BIENES DEL ESTADO POR LUCRO	1	-
MG6	OCULTAR IDENTIDAD DE PNP CON INFRACCIÓN MUY GRAVE	1	-
MG11	VIOLACIÓN DE DOMICILIO	1	-
	TOTAL	69384	100%

Fuente: Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú.

Cuadro N° 12

Cuadro de especialistas PNP que registran sanciones (Ley 28338) - Periodo 2004-2008

Código	Descripción	Total	Porcentaje
L18	INCUMPLIR DIRECTIVA, VIGENTE PNP	920	29%
L16	FALTAR UN DÍA SIN JUSTIFICACIÓN	684	22%
L4	LLEGAR CON RETRASO AL SERVICIO	585	19%
L22	ACTUAR SIN DILIGENCIA DEBIDA	156	5%
L49	FALTAR DOS DÍAS CONSECUTIVOS SIN JUSTIFICACIÓN	139	4%
L36	PERDIDA DE CARNET IDENTIDAD PERSONAL	112	4%
L29	INCUMPLIR INJUSTIFICADAMENTE TRÁMITES	74	2%
L6	ASEO Y MAL USO DEL UNIFORME	47	1%
L46	EXCEDER PLAZOS PERMISOS, COMISIONES OTROS	37	1%
L39	DESOBEDECER, MODIFICAR O ALTERAR ÓRDENES	34	1%
AMVE	AMONESTACIÓN VERBAL	32	1%
L11	DIRIGIRSE AL SUPERIOR INCORRECTAMENTE	26	1%
L38	EMBRIAGARSE AFECTANDO IMAGEN PNP	25	1%
L23	OMITIR, NO PRESENTARSE AL SUPERIOR	19	1%

Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente

Código	Descripción	Total	Porcentaje
L40	INCUMPLIR COMPROMISOS ECONÓMICOS	19	1%
L41	PARTICIPAR EN ACTOS AFECTEN PNP	19	1%
G9	ABANDONAR SERVICIO SIN JUSTIFICACIÓN	18	1%
L20	REPLICAR DESATENTAMENTE AL SUPERIOR	16	1%
L37	ACTOS QUE TIENDEN A DISOCIAR	16	1%
L51	AUSENTARSE JURISDICCIÓN PRESTA SERVICIOS	15	-
L31	EXCEDERSE EN EL EJERCICIO DE FACULTADES	14	-
G40	CONTRAER COMPROMISOS ECONÓMICOS SIN CAPACIDAD	12	-
L25	OMITIR DAR CUENTA OPORTUNAMENTE	11	-
L1	OMITIR Y NO CONTESTAR EL SALUDO	9	-
L12	DIRIGIRSE A LAS PERSONAS INCORRECTAMENTE	9	-
AMES	AMONESTACIÓN ESCRITA	8	-
G35	FALTAR 3 Y MENOS DE 7 DÍAS SIN JUSTIFICACIÓN	8	-
L15	PERDER O DAÑAR BIENES DEL ESTADO	7	-
L19	NEGLIGENCIA CON LESIONES LEVES	7	-
L24	OMITIR CONSIGNAR INFORMACIÓN	6	-
L17	INCUMPLIR NORMAS DE BIENESTAR DE PNP	5	-
L21	PROFERIR PALABRAS SOECES	5	-
L33	RECLAMOS ANTIREGLAMENTARIOS	5	-
L3	FALTA CORTESÍA NO CEDER PRECEDENCIA SUPERIOR	4	-
L30	PRESCINDIR DEL CONDUCTO REGULAR	4	-
L7	NO RENOVAR CARNET DETERIORADO	3	-
L14	OFENDER AL PERSONAL DEL MISMO GRADO	3	-
L26	CONCURREN A ACTOS SOCIALES QUE AFECTEN LA IMAGEN	3	-
G12	PRESENTARSE AL SERVICIO CON SÍNTOMAS ALCOHOLICAS	3	-

Defensoría del Pueblo

Código	Descripción	Total	Porcentaje
G17	PERDER, DAÑAR O NO CONSERVAR ARMAS O VEHÍCULOS	3	-
L13	TOMAR PRENDAS SIN AUTORIZACIÓN	2	-
L48	CONducIR SIN LICENCIA VEHÍCULO POLICIAL	2	-
L53	DORMIR DURANTE EL SERVICIO	2	-
G4	FRACASAR CUMPLIMIENTO MISIÓN POR DESIDIA	2	-
G11	PERDER O DAÑAR PRENDAS O BIENES DEL ESTADO	2	-
G22	ACERCARSE CON INCONDUCTAS FÍSICO SEXUALES	2	-
G39	EFFECTUAR DISPAROS SIN CAUSA JUSTIFICADA	2	-
L8	NO CUMPLIR CON EL PROTOCOLO	1	-
L9	DAR DECLARACIÓN SIN AUTORIZACIÓN	1	-
L10	NO ATENDER EN HORARIOS ESTABLECIDOS	1	-
L42	DESCUIDAR CONSERVAR ARMAMENTO ESTADO	1	-
L45	ORDENAR O ACEPTAR SERVICIOS PARTICULARES	1	-
L47	INCUMPLIR CON INSTRUCCIÓN SUBORDINADOS	1	-
L50	INCUMPLIR CON RENDICIÓN CUENTAS DE DINERO	1	-
G1	PRESTAR ARMAMENTO ESTADO SIN AUTORIZACIÓN	1	-
G2	REALIZAR OPERACIONES POLICIALES NO AUTORIZADAS	1	-
G5	TRATAR DISCRIMINATORIAMENTE A PNP	1	-
G25	PERDER DOCUMENTO CONFIDENCIAL O RESERVADO	1	-
G30	OMITIR INFORMAR INFRACCIÓN GRAVE DE PNP	1	-
G43	NEGLIGENCIA CON EVASIÓN DETENIDO	1	-
G44	DENUNCIA SIN PRUEBAS O FALSAS A PNP	1	-
G50	DENIGRAR O CALUMNIAR A PNP POR CUALQUIER MEDIO	1	-

Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente

Código	Descripción	Total	Porcentaje
MG2	EMBRIAGARSE DURANTE EL SERVICIO	1	-
MG4	UTILIZAR CIP, BIENES DEL ESTADO POR LUCRO	1	-
MG7	ACTUAR DOLOSAMENTE EN FUNCIONES	1	-
MG12	PRESENTAR DOCUMENTOS ADULTERADOS	1	-
MG13	DISTORSIONAR INFORMACIÓN PNP	1	-
	TOTAL	3156	100%

Fuente: Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú.

- ii) Número de Oficiales, Suboficiales y Especialistas que han pasado a la situación de retiro por medida disciplinaria, así como el tipo de infracción que ameritó dicha sanción, durante el período 2004 – 2008.

En el siguiente cuadro se puede apreciar que, según la información brindada por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional, entre los años 2004 y 2008, 398 miembros de la Policía Nacional, entre Oficiales, Suboficiales y Especialistas, fueron retirados de la institución por efecto de medidas disciplinarias.

Las tres primeras causas que ameritaron dicha decisión son:

- 1) Abandono de cargo, que representa un 61% del total de casos
- 2) Actos contra la moral y el decoro, que constituye un 5% del total de casos
- 3) Actos contra la moral y disciplina, que representa un 5% del total de casos.

Cuadro N° 11

Personal PNP que ha pasado de la situación de actividad a la situación de retiro por medida disciplinaria 2004-2008

TIPO DE INFRACCIÓN	Oficiales	Suboficiales	Especialistas	Total	Porcentaje
ABANDONO CARGO	22	212	9	243	61%
C/MORAL Y DECORO	9	11	1	21	5%
C/MORAL Y DISP/POL	1	16	2	19	5%
CONTRA PATRIMONIO	2	6		8	2%
ABUSO AUTORIDAD	5	2	1	8	2%
HOMICIDIO	0	6	1	7	2%
HURTO DE DIERO	0	6	0	6	2%
POSEER DROGAS PROHIBIDAS	0	5	1	6	2%
C/DISCIP/SERV/POLICIAL	0	6	0	6	2%
ROBO AGRAVADO	2	3	0	5	1%
AGREDIR AL SUPERIOR	1	4	0	5	1%
DENIGRAR/DIFAM/PERPNP	0	5	0	5	1%
EMBRIAGAR EN SERVIC	0	5	0	5	1%
ALTERAR INFORMACIÓN	0	4	0	4	1%
ASALTO EN BANDA	0	4	0	4	1%

Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente

TIPO DE INFRACCIÓN	Oficiales	Suboficiales	Especialistas	Total	Porcentaje
SUSTR/MATER/GUERRA	1	2	0	3	1%
ESTAFA	0	3	0	3	1%
SECUESTRO	0	3	0	3	1%
EVASIÓN PRESO/DETENIDO	0	3	0	3	1%
DOBLE DISPONIBILIDAD	0	3	0	3	1%
TRIPLE DISPONIBILIDAD	0	3	0	3	1%
AGRESIÓN FÍSICA SUBORDINADA	1	1	0	2	1%
C/SALUD PÚBLICA	0	2	0	2	1%
EXTORSIÓN	0	2	0	2	1%
RELAC/SEX/PERSON/CUST	0	2	0	2	1%
DOLO FUNCIÓN POLICIAL	0	2	0	2	1%
DENUNCIA S/PRUEBA	0	2	0	2	1%
PRESENT/DOCUM/FALSO	0	2	0	2	1%
C/DIS/DEBER PROFES	0	2	0	2	1%
ACOSO SEXUAL	1	0	0	1	-
HURTO	0	1	0	1	-
OMISIÓN DE AUXILIO	0	1	0	1	-
INSULTO SUPERIOR	0	1	0	1	-
APROPiación ILÍCITA	0	1	0	1	-

TIPO DE INFRACCIÓN	Oficiales	Suboficiales	Especialistas	Total	Porcentaje
LESIONES	0	1	0	1	-
LÍMITE TIEMP/DISPONB	1	0	0	1	-
ACTOS C/PUDOR	0	1	0	1	-
RELAC/EXTRA/MATRIMON	0	1	0	1	-
SOLIC/DINER/ACTO FUNCIOC	0	1	0	1	-
OCULTAR IDENTIDAD PNP	0	1	0	1	-
SUSCRIBIR INFORM. FALSA	0	1	0	1	-
TOTAL				398	100%

Fuente: Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú.

Ahora bien, a partir de la revisión de todos los cuadros, la Defensoría del Pueblo considera que es importante reafirmar que el marco normativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional no sólo debe corregir, sino también prevenir los actos de indisciplina del personal policial.

En tal sentido, recomienda al Ministerio del Interior y a la Dirección General de la Policía establecer estrategias complementarias para prevenir las infracciones más recurrentes (por ejemplo: campañas de puntualidad, solidaridad, etc.) o adoptar mecanismos concretos para corregirlas (por ejemplo: visitas inopinadas para verificar la asistencia del personal, entre otros).

V.1.3. Marco normativo de la potestad disciplinaria en la Policía Nacional

En lo referente al marco normativo³¹⁹ que regula la potestad disciplinaria de la Policía Nacional, el artículo 168° de la Constitución Política, establece que *“las leyes y los reglamentos respectivos norman la disciplina de la Policía Nacional”*.

A este respecto, el Tribunal Constitucional³²⁰ ha indicado que la regulación de la disciplina en la Policía Nacional se debe adecuar a los derechos y principios

³¹⁹ Conviene recordar que precedentemente a la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, en materia de disciplina policial, se aplicaba el Reglamento de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 009-97-IN y que derogó a un anterior Reglamento de 1989, aprobado por Decreto Supremo N° 026-89-IN.

³²⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC (Caso Ramos Colque vs. PNP) publicada en el diario oficial “El Peruano”, el 30 de mayo del 2003.

reconocidos en la Constitución. Así, por ejemplo, ha desarrollado el cumplimiento de dos requisitos formales: el rango legal y publicidad.

En cuanto a la necesidad de que la norma que regula el régimen disciplinario presente *rango legal*, el Tribunal ha precisado, en la demanda de amparo presentada por el Suboficial Ramos Colque, que si bien el artículo 168° de la Constitución permite la regulación disciplinaria a través de reglamentos, éstos deben complementar lo que se establezca en las leyes correspondientes.

Además, ha señalado que no puede haber norma jurídica que se pueda encontrar desligada de la Constitución, en tanto que ésta es la que preside, informa y fundamenta la validez de todo el ordenamiento jurídico. De ahí que las leyes y reglamentos de la Policía Nacional no puedan ser bloques o compartimientos aislados de la Constitución.

Por otro lado, en lo que atañe a la *necesaria publicidad de las normas* que regulan el régimen disciplinario de la Policía Nacional, el Tribunal ha precisado que constituye un vicio de inconstitucionalidad que vulnera el artículo 109° de la Constitución, cuando las normas no han sido debidamente publicadas en el diario oficial “El Peruano”.

De esta manera, atendiendo a las observaciones del Tribunal Constitucional y en ejercicio de su competencia exclusiva de legislar sobre materias de especial trascendencia para los derechos fundamentales, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 28338, *Ley*

*del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional,*³²¹ la que según su artículo 2º tiene por finalidad establecer los principios éticos profesionales y de disciplina en el comportamiento del personal policial que aseguren la optimización del servicio policial en beneficio de la persona, la sociedad y el Estado, así como contribuir a elevar la imagen institucional y reafirmar la autoridad policial.

En dicha ley, además, se establece expresamente que los bienes jurídicos que protege y que son necesarios e imprescindibles para el desarrollo de la función policial son: la Ética Policial, la Disciplina Policial, el Servicio Policial y la Imagen Institucional. A partir de ello, regula las disposiciones que rigen el procedimiento administrativo disciplinario de la institución policial, su procedimiento, la clasificación y tipificación de las infracciones en las que puede incurrir el personal policial. Además, como establece las sanciones correspondientes, determinando cuáles son los órganos e instancias resolutorias administrativas.

En consecuencia, debemos afirmar que el marco normativo que regula la potestad disciplinaria del personal de la Policía Nacional está compuesto principalmente por la Constitución Política del

³²¹ Esta ley ha sufrido, en lo que va de su vigencia, dos modificaciones: la primera de ellas fue realizada a través de la Ley N° 28857, publicada el día 27 de julio del 2006; y la segunda de ellas fue realizada mediante la Ley N° 29133, publicada el día 13 de noviembre del 2007. Asimismo, conviene señalar que el 01 de abril del 2009, la Ministra del Interior, ejerciendo su condición de Congresista de la República, presentó el Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR que propone una nueva ley del régimen disciplinario de la Policía Nacional.

Perú y la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional.³²²

V.1.4. Situaciones advertidas en la Policía Nacional

Una vez analizado el marco normativo que regula la potestad disciplinaria del personal policial, la Defensoría del Pueblo considera indispensable señalar las siguientes situaciones:

V.1.4.1. Superposición de competencias entre los órganos de control disciplinario

En la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional se establecen dos tipos de órganos administrativo – disciplinarios. Así, por un lado, existen los órganos investigadores (Inspectoría General de la PNP, Inspectorías Descentralizadas y Jefaturas Administrativas de las Unidades y Subunidades PNP) y, por otro lado, los Tribunales Administrativo – Disciplinarios (Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial y Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional).³²³

³²² A ello habría que agregar como parámetros importantes en la interpretación de este marco normativo: los Tratados de Derechos Humanos suscritos por el Perú, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos.

³²³ En el proyecto de Ley N° 3131/2008-CR que propone una nueva ley de régimen disciplinario para la Policía Nacional, se propone tres tipos de órganos disciplinarios: i) el que investiga y sanciona, ii) el que resuelve las apelaciones, y iii) el que ejecuta la sanción.

A) Los órganos de investigación

El artículo 47° de la Ley N° 28338, modificado por la Ley N° 28557,³²⁴ otorga a los órganos de investigación las siguientes funciones:

1. Investigar los hechos en los cuales se encuentre involucrado el personal de la PNP que constituyan infracción tipificada en dicha ley,
2. Formular el Informe Administrativo Disciplinario,
3. Proponer las medidas cautelares a las que se refiere el Título VI de la mencionada ley.

En tal sentido, estos órganos, como su propio nombre lo señala, tendrían la competencia solamente para investigar hechos, como aquéllos que podrían constituir infracciones administrativas.

Sin embargo, en la Ley N° 28857, que modifica diversos artículos de la Ley del Régimen Disciplinario, se propone la incorporación de un tercer párrafo al artículo 72° de esta última ley, señalándose que:

*“Si en la etapa de investigación por la presunción de infracción grave o muy grave, se determina que los hechos investigados constituyen infracción leve, **el instructor como Superior en grado** podrá sancionar directamente al infractor, ciñéndose a lo dispuesto en el artículo 70° de la Ley”(el resaltado es nuestro).*

³²⁴ En esta ley se suprime la función de los órganos de investigación para investigar los hechos en los cuales participe el personal de la PNP que constituyan acción meritoria.

A partir de esta modificación se otorga a los órganos de investigación la competencia para sancionar al personal policial por infracciones leves, cuando en la investigación que estén realizando por hechos que constituirían infracciones graves o muy graves no se advierta la comisión de dichas faltas, sino de una leve.³²⁵

Asimismo, se debe considerar que el antiguo Reglamento Disciplinario de la PNP, que se ha mantenido vigente por disposición³²⁶ de la misma ley para los casos en trámite anteriores a ella, otorgaba competencia sancionadora a las Inspectorías. De ahí que en algunos casos se produjesen conflictos de competencias entre las Inspectorías y los Tribunales Administrativo Disciplinarios, toda vez que las primeras, a pesar de que ya no tenían competencia para sancionar, continuaban haciéndolo de acuerdo con su propia interpretación de la ley y en aplicación del referido reglamento disciplinario, sin tomar en cuenta que el Tribunal Constitucional³²⁷ advirtió a la Policía Nacional la ineficacia de dicha norma reglamentaria por vulnerar el artículo 109° de la Constitución.

En atención a ello, surge la interrogante de si es adecuado y conveniente que un órgano de investigación pueda ser, a la misma vez, un órgano de sanción, es

³²⁵ El proyecto de ley N° 3131/2008-CR que propone una nueva ley de régimen disciplinario contempla que un órgano de investigación y decisión, es decir, que investiga los hechos y determina la medida disciplinaria a imponerse.

³²⁶ Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional.

³²⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC (Caso Carlos Israel Ramos Colque). F.J. 24.

decir, que el mismo órgano que investiga los hechos pueda determinar la sanción correspondiente.

A este respecto, la doctrina administrativista³²⁸ señala mayoritariamente que constituye una garantía del debido procedimiento sancionador en general que este procedimiento debe contar con dos etapas: una encaminada a averiguar los hechos y a dejar constancia de la conducta presuntamente infractora; la otra, destinada a juzgar formalmente esa conducta, aplicar la sanción correspondiente o absolver al investigado. Además, el conocimiento de ambas etapas del procedimiento debe estar a cargo de órganos distintos, por lo que no debería coincidir la actividad instructora y decisoria en manos de un mismo órgano.

En esa medida, la Defensoría del Pueblo considera que no es conveniente que sea el mismo órgano que investiga los hechos, el que posteriormente determine la sanción del infractor, en la medida en que se podría estar inobservando una de las garantías del debido procedimiento sancionador, aplicable en el ejercicio de la potestad disciplinaria, y con ello, además, alterándose la percepción de imparcialidad de la potestad disciplinaria de la institución policial.

³²⁸ Así, por ejemplo, los tratadistas Juan Carlos Morón Urbina (MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana”. En: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima “Advocatus”. N° 13 – Diciembre de 2005. Pág. 14) y Francisco García Gómez de Mercado (GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. “Sanciones administrativas”. Segunda Edición. Editorial Comares. Granada 2004. p. 114).

B) Los Tribunales Administrativos Disciplinarios

De acuerdo con el artículo 52° de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, los Tribunales Administrativo – Disciplinarios tienen como función: analizar, evaluar y resolver los casos sometidos a su consideración y que constituyan la presunta comisión de infracciones administrativas graves o muy graves.

Existen dos clases de Tribunales: a) el Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial, y b) El Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional.³²⁹ El primero de ellos tiene competencia para conocer y resolver:³³⁰

1. Los Informes Administrativo – Disciplinarios, formulados por los Órganos de Investigación.
2. Los recursos de reconsideración contra las resoluciones emitidas por el mismo Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial.
3. Los recursos de apelación contra la imposición de papeletas de sanción.
4. Las quejas presentadas por defectos en la tramitación del procedimiento administrativo llevado a cabo por los órganos de investigación.

³²⁹ De acuerdo con el Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR, que propone una nueva ley de régimen disciplinario para la Policía Nacional, se pretende eliminar a los Tribunales Administrativo –Disciplinarios Territoriales y solamente se mantendría al Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional como un órgano de última instancia administrativa que resuelva las apelaciones a las sanciones emitidas por los órganos investigadores y decisores.

³³⁰ De acuerdo con el artículo 57° de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional.

5. Las solicitudes de medidas cautelares previstas en el Título VI de la presente Ley.

Por otro lado, el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional es el órgano que conoce y resuelve:³³¹

1. Los recursos de apelación contra las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial.
2. Las quejas presentadas por defectos en la tramitación del procedimiento en el Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial.

Conviene señalar que, de conformidad con la modificación efectuada³³² al artículo 61° de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional contará con una Oficina de Control de Gestión y Fiscalización para controlar y fiscalizar las acciones del procedimiento administrativo, así como con una Oficina de Representación Legal para la defensa de los actos administrativos.

En todo caso, lo importante es remarcar que los Tribunales Administrativo Disciplinarios constituyen órganos sancionadores, habida cuenta de que a partir de lo advertido por los órganos de investigación, determinarán la sanción que le corresponda al personal policial que ha incurrido en una infracción administrativa.

³³¹ De conformidad con el artículo 62° de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional.

³³² A través de la Ley N° 29133, “*Ley que modifica diversos artículos y adiciona otras disposiciones a la Ley N° 28338*”, publicada en el diario oficial “El Peruano”, el día 13 de noviembre de 2007.

C) La Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior

Desde el 2002, mediante la Resolución Ministerial N° 816-2002-IN/0102 que modificó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, se creó la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior con la finalidad de conducir investigaciones extraordinarias sobre irregularidades que se cometan o se hayan cometido en los distintos órganos y direcciones del Sector Interior.³³³

De esta manera, la Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional³³⁴ señala que las investigaciones extraordinarias conducidas por la Oficina de Asuntos Internos son realizadas con arreglo a esta ley y concluyen con el Informe Final respectivo, el cual será elevado al Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial correspondiente para su resolución. Además, se faculta al Director General de la Oficina de Asuntos Internos para que pueda solicitar las medidas cautelares con arreglo a dicha ley.

Por otra parte, la Séptima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la mencionada ley³³⁵ indica que cuando la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior y cualquier otro órgano de investigación concurren en la investigación de un mismo caso, la

³³³ De conformidad con el artículo 11° del Decreto Legislativo N° 370, modificado por la Ley N° 28141.

³³⁴ Modificada por la Ley N° 28857, *Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional*, la misma que fue publicada en el diario el Peruano, el día 27 de julio del 2006.

³³⁵ Modificada también por la Ley N° 28857

referida Oficina asumirá la etapa de investigación, debiendo inhibirse el órgano de investigación respectiva a requerimiento de dicha oficina.³³⁶

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera que se podría ocasionar una superposición de competencias entre los órganos de investigación y la Oficina de Asuntos Internos, al posibilitar que ambas desarrollen una investigación sobre un mismo hecho de indisciplina; y, peor aún, se estarían limitando las competencias de los órganos de investigación de la Policía Nacional en beneficio de una oficina adscrita al Ministerio del Interior y sujeta únicamente a la decisión del Ministro del Interior.³³⁷

Por ello, la Defensoría del Pueblo recomienda modificar la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, así como la norma que regula las atribuciones de los equipos de investigación de la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior, a fin de establecer expresamente cuál es su competencia material y

³³⁶ En ese mismo sentido, el numeral 3º del artículo V de la Directiva N° 001-2002-IN/0407, “Norma que regula las atribuciones de los Equipos de Investigación de la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior”, precisa que la Oficina de Asuntos Internos puede actuar cuando las irregularidades se encuentren siendo investigadas por cualquier otro órgano de control del Ministerio del Interior. En estos casos, dice la norma, el Ministro del Interior podrá disponer que los órganos competentes se abstengan de continuar desarrollando la investigación.

³³⁷ Entre las disposiciones específicas que contempla la Directiva N° 01-2002-IN/0407, se señala que: “Los Equipos de Investigación de la Oficina de Asuntos Internos actúan por orden del Ministro del Interior o del Director General de la Oficina de Control Interno del Ministerio del Interior. Tratándose de asuntos referidos al personal policial, actúa por disposición del Ministro del Interior, a iniciativa propia o a solicitud del Director General de la Policía Nacional”.

personal de intervención, a fin de no duplicar o interferir arbitrariamente en el trabajo de los órganos de investigación establecidos por la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional.³³⁸

D) La Oficina de Control Institucional

De conformidad con el artículo 39° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, la Policía Nacional debe contar con un Órgano de Auditoría Interna encargada de efectuar exclusivamente el control de la gestión administrativa, económica y financiera, los recursos y bienes del Estado asignados.

De esta manera, este órgano de auditoría interna es un órgano de control institucional que forma parte del Sistema Nacional de Control y está encargado de ejecutar el control gubernamental interno. Su misión es promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la Policía Nacional, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones.

Esta Oficina fue creada el 18 de agosto del 2003 con carácter sistémico en todo el ámbito nacional y con cinco órganos descentralizados. Su personal se capacita en la Escuela Nacional de Control de la Contraloría y su labor se basa en el Plan Anual de Control, que es

³³⁸ En el Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR, que propone una nueva ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional, no se contempla expresamente como órgano investigador a la Oficina de Asuntos Internos y, en tanto que para los casos de infracciones de altos mandos de la Policía Nacional se prevé un procedimiento disciplinario especial por la jerarquía del infractor, más aún, cuando el investigado sea el Director General de la Policía Nacional, la investigación disciplinaria es realizada por una Junta Especial conformada por los tres (3) Generales más antiguos en actividad.

visado por la Dirección General de la Policía Nacional y aprobado por la Contraloría General.

Al respecto, si bien esta institución no está facultada para realizar un control directo de la disciplina de los miembros de la Policía Nacional, puede desarrollarlas en algunas ocasiones por orden de la Contraloría General de la República o de la propia Dirección General de la Policía Nacional,³³⁹ y, en todo caso, las investigaciones que realice pueden dar lugar a posteriores procedimientos disciplinarios.

E) El Fuero Militar – Policial

De conformidad con el numeral 1) del artículo 139° y 173° de la Constitución Política, la jurisdicción militar – policial ha sido establecida para conocer los delitos de función, es decir, aquellos tipos penales que han sido cometidos por un militar o policía en el ejercicio de sus funciones y que afectan bienes jurídicos de naturaleza castrense.

De ahí que, como veremos posteriormente, el Fuero Militar – Policial no debería tener competencia para sancionar inconductas funcionales que afecten el bien jurídico “disciplina”³⁴⁰ estrictamente hablando.

³³⁹ ARIAS, Patricia y ZUÑIGA, Liza, (2008) “Control, Disciplina y Responsabilidad Policial”. Santiago de Chile. FLACSO, p. 79.

³⁴⁰ El Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR, que propone una nueva ley del régimen disciplinario de la Policía Nacional, señala que la disciplina policial es condición esencial en la Policía Nacional y es definida como el acatamiento consciente de las órdenes de Comando y de la normatividad vigente, que permite al superior exigir y obtener del subordinado la ejecución de las órdenes impartidas y el cumplimiento de los objetivos y deberes policiales.

Sin embargo, debido a los problemas de tipificación en el Código de Justicia Militar – Policial, el Fuero Militar – Policial puede seguir realizando un control disciplinario del personal policial en forma similar al que realizan los órganos de control en sede administrativa, ocasionándose con ello un conflicto de competencias entre los órganos administrativos y el Fuero Militar – Policial.

En ese sentido, como veremos a continuación, se torna sumamente necesario diferenciar claramente entre las infracciones administrativas y los tipos penales contemplados en el Código de Justicia Militar, el cual ya ha sido cuestionado por el Tribunal Constitucional.³⁴¹

V.1.4.2. La necesidad de diferenciar claramente las infracciones administrativas con relación a los tipos penales que se contemplen en el Código de Justicia Militar, a fin evitar el doble juzgamiento o la superposición de competencias

Es conveniente tomar en cuenta que entre el derecho penal y el derecho disciplinario existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal afecta un derecho tan fundamental como la libertad personal; en cambio, en el derecho disciplinario no se debe afectar esta libertad, pues se impone otro tipo de sanciones.

Más aún, en el ámbito del derecho penal militar – policial, la delimitación de las conductas delictivas debe estar circunscrita a los hechos que doctrinaria y

³⁴¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 0012-2006-AI (Demanda de inconstitucionalidad contra el Código de Justicia Militar).

jurisprudencialmente se configuran como delitos de función³⁴² y no a la preservación de los principios de orden, disciplina y moralidad.

De ahí que entre “jurisdicción” y “administración” militar no debe existir una relación de equivalencia, por cuanto los fines constitucionales que se han dispuesto para optimizar los órganos de la justicia militar – policial no pueden ser semejantes a aquellos que son inherentes a las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional.³⁴³

Sobre el particular, el mismo Tribunal Constitucional³⁴⁴ ha descartado la posibilidad de que el Derecho Penal Militar – Policial tenga naturaleza disciplinaria o moralizante, al pronunciarse en su oportunidad sobre la inconstitucionalidad del artículo II de la Ley Orgánica de Justicia Militar que encargaba a los tribunales militares el mantenimiento de la moralidad, el orden y la disciplina en las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

³⁴² Cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha delimitado el delito de función a partir de los siguientes elementos: i) bien jurídico institucional de las Fuerzas Armadas y PNP; ii) tipificación de la conducta en el Código de Justicia Militar o simplemente en una ley; iii) sujeto activo militar o policía en actividad; iv) que la conducta se verifique en el ámbito de actuación y funciones del sujeto activo. En esa medida, sólo cuando se verifique la presencia de estos elementos nos encontraremos frente al concepto constitucional de delito de función militar.

³⁴³ PEREIRA CHUMBE, Roberto. “La intervención de la Defensoría del Pueblo en procesos constitucionales en materia penal – constitucional”. En: Ocho años de procesos constitucionales en el Perú. Los aportes de la Defensoría del Pueblo 1996 – 2004. Defensoría del Pueblo. Lima, 2004, pp. 100.

³⁴⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaída en el expediente N° 00023-2003-AI. F.J. 78 y ss.

Así, el Tribunal Constitucional³⁴⁵ señaló que el cumplimiento de tales fines correspondía a la administración militar o policial pero no a la justicia castrense cuyos fines – juzgamiento de delitos de función – no podían ser los mismos que los de aquella. De este modo, descartó por inconstitucional la tipificación como delito de función de meras infracciones disciplinarias o que contradigan el poder de mando castrense o policial, toda vez que este tipo de conductas es propio del ámbito administrativo militar y no del derecho penal militar.

No obstante, el vigente Código de Justicia Militar, aprobado por Decreto Legislativo N° 961, presenta tipos penales que no sólo no se condicen con el contenido de un delito de función, sino que responderían al objetivo de mantener la disciplina militar – policial.

Un claro ejemplo lo constituye el artículo 148° que establece que el uso indebido de insignias o distintivos de identificación exclusivos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional será sancionado con pena privativa de la libertad no menor a tres ni mayor a seis años, a pesar de que ese mismo hecho está contemplado como una infracción administrativa grave, regulada en el párrafo 37.2.47 del artículo 37° de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional.

Por tal motivo, el Tribunal Constitucional³⁴⁶ resolvió declarar su inconstitucionalidad por vulneración del principio de legalidad penal, al existir identidad de contenido y ante el riesgo de un inaceptable grado de discrecionalidad de los órganos de investigación

³⁴⁵ Ídem

³⁴⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaída en el expediente N° 00012-2006-AI. F.J. 105 y ss.

u otras autoridades, quienes podrían subsumir la misma conducta en distintos tipos (uno penal y otro disciplinario).

Otros tipos penales contemplados en el Código de Justicia Militar que responden a un objetivo de disciplina y orden, y no son propiamente delitos de función, son, por ejemplo, el insulto al superior (art. 121º), la insubordinación (art. 124º) y la desobediencia (art. 126º).

No obstante, a pesar de la mencionada jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional, hasta el cierre del presente informe no se ha podido verificar que el actual Sistema de Justicia Militar – Policial haya dejado de aplicar dichos tipos penales y, con ello, interviniendo en aspectos que son propios del ámbito disciplinario policial.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo recomienda a los Tribunales Militares – Policiales que se abstengan de conocer y resolver aquellos hechos que en aplicación de las sentencias vinculantes del Tribunal Constitucional no constituyen delitos de función, sino faltas administrativas, debiendo remitir dichas causas a los órganos administrativos sancionadores de la Policía Nacional para su trámite correspondiente.

V.14.3. La importancia de regular y clasificar adecuadamente las faltas administrativas para el cumplimiento de los fines de la potestad disciplinaria

La infracción administrativa es una acción humana que una norma declara como tal por ser causante de un

hecho que afecta un orden (físico, social o moral) que el ordenamiento jurídico considera digno de protección.³⁴⁷

Ahora bien, la clasificación de las infracciones se puede hacer atendiendo a diversos criterios. Así, pueden atender al fin perseguido por la infracción (proteger el orden general de la sociedad o los propios intereses administrativos), por los posibles sujetos activos de la infracción (todos los administrados en general o solo aquellos sometidos a una relación especial de sujeción), por la diversidad de la sanción propiamente dicha, es decir, por la consecuencia jurídica derivada de la infracción (sanciones pecuniarias, privativas de libertad, rescisión de actos favorables), etc.³⁴⁸

En todo caso, las dos grandes clasificaciones de las infracciones son: a) por los efectos que la infracción produce en la esfera subjetiva de los administrados (infracciones muy leves, leves, graves y muy graves); y b) por las consecuencias que produzcan (infracciones morales, privativas de libertad, pecuniarias).³⁴⁹

Más aún, en la clasificación de las infracciones como leves, graves y muy graves se ha precisado que las infracciones leves incumplen obligaciones accesorias o formales, en tanto que las muy graves alteran el ordenamiento del sector y envuelven fraude, falsedad o reincidencia, en general, intensas conductas.³⁵⁰

³⁴⁷ NIETO, Alejandro, “*Derecho Administrativo Sancionador*”. p. 195.

³⁴⁸ ROJASHERNÁNDEZ, Jesús David, “*Los Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador como límites de la potestad administrativa sancionatoria*”, Ediciones Paredes, Caracas – Venezuela. p. 53

³⁴⁹ Ídem.

³⁵⁰ CARRETERO PEREZ, Adolfo y Adolfo CARRETERO SÁNCHEZ, “*Derecho Administrativo Sancionador*”, Editorial Revista de Derecho Privado, 1992, p. 156.

A este respecto, nuestra Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, a semejanza de otros países como Bolivia, El Salvador, Guatemala y Colombia, hace una enumeración exhaustiva de las faltas administrativas en las que podría incurrir el personal policial, diferenciándolas por un criterio de gravedad: leves, graves y muy graves.³⁵¹

No obstante, hemos advertido que en la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional se han consignado como faltas administrativas diversos comportamientos atentatorios a la libertad sexual de las personas.³⁵² Los cuales ya se contemplaban en la Ley N° 27942, *Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual*.³⁵³

En lo concerniente al punto de vista prevaleciente en la Defensoría del Pueblo, se considera necesario que se precise, al momento de determinar las faltas administrativas atentatorias a la libertad sexual, cuál es la relación de éstas con las establecidas en la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, teniendo en consideración que esta última contempla un procedimiento especial y responsabilidades compartidas entre el agresor y el empleador.

³⁵¹ ARIAS, Patricia y Liza ZUÑIGA, (2008), *Control, Disciplina y Responsabilidad Policial*, Santiago de Chile, FLACSO, p. 109.

³⁵² Estas infracciones son:

37.1.35. Realizar insinuaciones, proposiciones, gestos obscenos y/o usar términos de naturaleza o connotación sexual (verbales o escritos), que resulten insoportables u ofensivos para el agraviado.

37.2.22. Acercarse corporalmente con roces, tocamientos u otras conductas físicas de naturaleza sexual, que resulten ofensivas, hostiles o humillantes y no deseadas por el agraviado.

37.3.15 Coaccionar o amenazar implícita o explícitamente al personal de la PNP, intimidando, presionando y/o sometiéndolo a trato hostil, para condicionar o recibir favores de contenido sexual, o por rechazo a éstos.

³⁵³ Publicado en el diario oficial "El Peruano", el 27 de febrero del 2002.

En todo caso, la Defensoría del Pueblo recomienda que, de la misma forma en que se han regulado las faltas disciplinarias en Chile, en nuestro país se clasifiquen las faltas, además, según el bien jurídico lesionado, de tal forma que en una misma categoría de gravedad no se registren conductas muy diversas como, por ejemplo, incumplir con normas relativas a la aplicación de sanciones o no iniciar procedimientos disciplinarios internos y hasta coaccionar al personal policial para obtener favores sexuales.

De ahí que la Defensoría del Pueblo considera gratamente que la versión original del Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR presentada por la actual Ministra del Interior³⁵⁴ proponga una lista de infracciones que están clasificadas por su gravedad y de acuerdo con el bien jurídico que protegen.

Es evidente que dicha medida generará una mejor comprensión de las faltas disciplinarias y redundará en la función preventiva de la potestad disciplinaria de la institución policial, así como permitirá advertir con mayor precisión aquellas faltas que no han sido debidamente tipificadas en atención a los bienes jurídicos que se pretende proteger.

En la actualidad, entre los diversos tipos de infracción contemplados en la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, se pueden advertir los siguientes grupos temáticos:

³⁵⁴ Se trata de la doctora Mercedes Cabanillas Bustamante, quien en su calidad de Congresista de la República presentó este proyecto de ley.

a) Violencia indebida

Estas faltas están referidas al uso excesivo o ilegítimo de la fuerza que podría lesionar o dañar la integridad física de las personas, así como aquellas relativas al uso indebido de armas de fuego.

En cuanto a las primeras, nuestra Ley del Régimen Disciplinario contempla dos faltas muy graves: infligir, instigar o tolerar actos de tortura, inhumanos o degradantes, y ejercer la función policial mediante el uso innecesario o desproporcionado de la fuerza, a través de cualquier medio, cuando como consecuencia de ello se causen lesiones graves o la muerte.

Con respecto a las segundas, existen seis faltas (dos leves y cuatro graves) con relación al uso o conservación de las armas, sancionándose el descuido en la conservación; la exhibición sin causa justificada; prestarlas, perderlas o dañarlas y efectuar disparos sin causa justificada.

b) Actos de corrupción y cohecho

Como ya se ha indicado en el capítulo anterior, la corrupción en la policía es un acto de abuso de autoridad y aparece estrechamente ligada a la posibilidad de abusar de su poder coactivo, haciendo mal uso del cargo con la clara intención de obtener un beneficio privado para sí o para un tercero.

Sin embargo, el cohecho consiste en que un policía acepta, solicita o exige a un ciudadano, para sí o para un tercero, una dádiva o recompensa para realizar o dejar de realizar un acto en el ejercicio de su cargo. Así, por ejemplo, el artículo 37.3.5 de la Ley del Régimen

Disciplinario de la Policía Nacional contempla, como una falta muy grave, solicitar, aceptar u ofrecer directa o indirectamente dinero, bienes, regalos, favor, promesa o recompensa, a cambio de algún acto u omisión de sus funciones u obligaciones.

c) **Deliberación política o gremial**

La naturaleza de la función policial y el rol que cumple en la sociedad han sido tradicionalmente, en América Latina, dos argumentos para prohibir la participación de los miembros de la Policía Nacional en actividades políticas, pues se debe resguardar su imparcialidad en el ejercicio de la función y en las relaciones con los ciudadanos.

En ese sentido, nuestra Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, al igual que en otros países,³⁵⁵ contempla entre sus faltas *“el participar en forma directa en actividades políticas o sindicales”*.

No obstante, convendría tener en cuenta que las normas que regulan los cuerpos policiales en países europeos sí permiten expresamente la asociación gremial, reconociéndoles el derecho a afiliarse a la organización sindical que ellos elijan.

Así, un primer ejemplo se da en el caso de Bélgica,³⁵⁶ en cuyo país se permite la asociación gremial de los agentes policiales, reconociéndoles el derecho a afiliarse a la organización sindical que elijan.

³⁵⁵ Como Bolivia, Colombia, Guatemala y El Salvador. Cf. ARIAS, Patricia y Liza ZUÑIGA, (2008) “Control, Disciplina y Responsabilidad Policial”, Santiago de Chile, FLACSO, p. 120

³⁵⁶ Numeral 68° del Capítulo IV del Código Deontológico de los Servicios de Policía de Bélgica.

Otro ejemplo lo constituye España,³⁵⁷ en donde se ha reconocido el derecho de sus funcionarios a asociarse libremente para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales. Sin embargo, determina que las asociaciones de la Guardia Civil Española no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos o sindicatos.

En consecuencia, si bien hasta el momento la asociación sindical y la actividad política en las policías están fuera de la tradición peruana y latinoamericana, en general, parece conveniente evaluar la posibilidad de avanzar hacia el reconocimiento del derecho de asociación del personal policial, tal como en el ejemplo español.

d) Faltas relativas a la conducta sexual y familiar

Este tipo de faltas afectan la vida personal y familiar, como es el caso de aquella falta grave que prohíbe maltratar física y psicológicamente a los padres, cónyuge, conviviente o hijos.

En otros casos, se resguarda el decoro en las conductas sexuales y el respeto a las dependencias de la institución policial, como es aquella falta grave que sanciona el mantener relaciones extramatrimoniales entre personal de la PNP.

³⁵⁷ Artículo 9º del Título II de la Ley Orgánica N° 11/2007 reguladora de los derechos y deberes de la Guardia Civil de España.

V.1.4.4. Algunas singularidades en la regulación del procedimiento administrativo disciplinario policial

De la lectura realizada a los procedimientos³⁵⁸ que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Policía Nacional, hemos advertido lo siguiente:

i) La solicitud de pase a la situación de retiro del investigado como causal de conclusión de procedimiento administrativo disciplinario

El artículo 65° de la ley señala que:

“Si durante el procedimiento administrativo disciplinario y antes que el Tribunal Administrativo Disciplinario Territorial emita resolución, el presunto infractor, en ejercicio de su derecho, solicita su pase a la situación de retiro,

³⁵⁸ De acuerdo a la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional y sus modificatorias anteriormente citadas, existen dos tipos de procedimientos para la determinación de responsabilidad administrativa del personal policial: a) Un *procedimiento general*, el mismo que se divide en dos modalidades (una para todas las infracciones leves y otra para todas las graves y algunas muy graves), y b) un *procedimiento sumario* para algunas infracciones muy graves (MG 7, MG 14, MG 18, MG 19, MG 20, MG 22, MG 23 y MG 27 registradas en la Tabla de infracciones N° III). Asimismo, conviene señalar que el Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR que propone una nueva ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional propone la regulación de tres tipos de procedimientos, a saber: a) el *procedimiento general*, al igual que en la vigente ley, es decir, en sus dos modalidades (para infracciones leves y para infracciones graves y algunas muy graves), b) el *procedimiento sumario* por afectación trascendental de los bienes jurídicos (imagen, disciplina, servicio y ética), y c) el *procedimiento especial por la jerarquía del infractor*, cuando el presunto infractor sea un Oficial General o el Director General de la Policía Nacional.

*se le concederá dicha petición. El Tribunal emitirá la resolución que **declara extinguido el procedimiento** y se ordenará el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a la que hubiera lugar”*

Es decir, una forma de conclusión del procedimiento administrativo disciplinario en la Policía Nacional es cuando el personal investigado solicita su pase a la situación de retiro, el mismo que según la norma citada debe necesariamente concedérsele.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo considera que este artículo constituye un incumplimiento de la obligación que tiene la institución policial de investigar y sancionar los hechos de indisciplina que cometa su personal, en tanto que concluye el procedimiento administrativo disciplinario que venía desarrollando con la sola presentación de la solicitud de pase al retiro del investigado.

De ahí que saludamos que la versión original del Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR que propone una nueva ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional y que fuera presentado por la Ministra del Interior, contemple en su artículo 61° que:

“El personal que se encuentra sometido a proceso disciplinario, por la comisión de infracciones graves y muy graves, no podrá pasar a la situación de disponibilidad o retiro”.

Con ello, consideramos que la Policía Nacional está cumpliendo con su obligación de investigar y sancionar la indisciplina de su personal, en tanto que asegura

la determinación de responsabilidad disciplinaria del presunto infractor.

ii) *El pase a la situación de retiro y el acto de degradación del personal policial que haya cometido una falta muy grave y/o delito que no haya sido de conocimiento de la institución policial*

Si bien la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional vigente no contempla estos supuestos de hecho, la Defensoría del Pueblo considera necesario pronunciarse sobre lo que el mencionado Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR propone en los incisos 4 y 5 de su artículo 55°, a saber:

“4. En los casos de infracciones muy graves y/o delitos, que no hayan sido de conocimiento de la institución y que conlleven la emisión de sentencias judiciales condenatorias firmes con pena privativa de la libertad efectiva, se procederá al pase a la situación de retiro con acto de degradación.

5. En los casos de infracciones muy graves y/o delitos, que no hayan sido de conocimiento de la institución y que conlleven la emisión de sentencias judiciales condenatorias firmes sin pena privativa de libertad efectiva, se procederá al pase a la situación de retiro”.

Es decir, de acuerdo a estos incisos, cuando el personal policial sea sentenciado judicialmente, y dicha decisión adquiera firmeza, la situación de retiro del policía infractor. Un supuesto especial determina que, en los casos en los que la sentencia judicial contemple

pena privativa de la libertad efectiva, se autoriza a la institución policial a realizar un acto de degradación sobre el personal que es pasado a la situación de retiro.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo advierte que el inciso 9) del artículo 45° y el artículo 58°³⁵⁹ de la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional ya contemplan a la sentencia judicial condenatoria como una causal de pase a la situación de retiro del personal policial, por lo que consideramos que es innecesario regularlo nuevamente.

Más aún, si se deseara realizar una precisión sobre esta causal de pase a la situación de retiro, es necesario modificar la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional y no incorporarla en la Ley del Régimen Disciplinario, la misma que debe regular, ante las conductas que constituyen infracciones, el procedimiento para la determinación de responsabilidad administrativa sobre dichas infracciones, así como las sanciones a aplicarse.

En el presente caso no existe un procedimiento previo a la imposición de sanción de pase de retiro, por lo que en estricto no estamos ante un supuesto de responsabilidad administrativa que amerite ser incorporado en una ley disciplinaria.

³⁵⁹ **Artículo 58°.- Sentencia judicial condenatoria**

El personal de la Policía Nacional del Perú pasa a la situación de retiro por sentencia judicial condenatoria cuando la resolución judicial queda consentida o ejecutoriada y sanciona con pena privativa de la libertad efectiva o con pena de inhabilitación, siempre que ésta no implique la pérdida del Grado, o separación definitiva del servicio como principal o accesoria, por la comisión de delito doloso o culposo, cuya sentencia establezca una pena mayor de dos (2) años.

De otro lado, preocupa a la Defensoría del Pueblo que la posibilidad de realizar un acto de degradación sobre el personal policial condenado judicialmente a cumplir pena privativa de la libertad pueda estar vulnerando el principio de no ser sancionado dos veces por un mismo hecho.

En efecto, si bien la Defensoría del Pueblo saluda la iniciativa y la decisión de la Ministra del Interior de sancionar ejemplarmente a los malos policías³⁶⁰, considera necesario advertir que el solo acto de degradación sin un procedimiento de responsabilidad administrativo previo, distinto al judicial, constituye una nueva sanción sobre hechos que ya han sido sancionados en sede judicial.

De ahí que la Defensoría del Pueblo recomienda a la Ministra del Interior y al Congreso de la República que, en el debate sobre el Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR que propone una nueva ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional, se modifique o elimine los incisos 4 y 5 del artículo 55° de dicho proyecto por ser innecesario y vulneratorio al principio de no ser sancionado dos veces por un mismo hecho.

³⁶⁰ Así, entre las últimas noticias periodísticas hemos tomando conocimiento que se ha dispuesto: i) La detención y sanción del ex Comisario de La Ensenada, quien en estado de ebriedad atropelló y mató a un peatón (Diario “La República del 26 de enero del 2009, ii) La separación de la institución de dos efectivos policiales por estar en estado de ebriedad (Diarios “La Primera”, “El Peruano”, “El Comercio”, “La República” y “La Razón” del 25 de febrero del 2009), iii) La detención de tres miembros de la Policía Nacional que transportaba madera ilegal de Purús a Pucallpa (Diario “El Comercio” el 02 de marzo del 2009, y iv) La detención y separación de ocho policías implicados en la comisión de los delitos de secuestro y extorsión en agravio de un ciudadano colombiano (Diarios “El Correo”, “Expreso”, “El Comercio”, “La República” y “El Peruano” del 15 de marzo del 2009).

V.1.4.5. La afectación del derecho de contradicción administrativa ante la imposición de una amonestación escrita

En la revisión efectuada al texto de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional observamos que, en general, existe un claro respeto por los derechos y garantías del policía investigado,³⁶¹ sin embargo, hemos advertido que en el procedimiento por infracciones leves, cuando el Superior considera que la sanción que corresponde al policía infractor es la amonestación escrita,³⁶² esta sanción es inimpugnable, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 69° de la Ley N° 28338, modificada por la Ley N° 29133.³⁶³

Si bien, la amonestación escrita es definida como el documento que contiene la sanción que realiza el Superior al Subordinado por la comisión de las infracciones leves contempladas en los numerales del 37.1.1 al 37.1.10, cuyo propósito es inducir a la reflexión y no implica un demérito, esta sanción sí es referencial para los antecedentes del personal policial.

Asimismo, el administrado tiene derecho a contradecir

³⁶¹ Así por ejemplo, el artículo 90° de la Ley N° 28338, modificada por la Ley N° 28857, contempla los derechos del presunto infractor.

³⁶² De acuerdo con la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, las sanciones que se pueden imponer al personal policial infractor son: amonestación escrita, sanción simple, sanción de rigor, pase a la situación de disponibilidad, pase a la situación de retiro y separación definitiva por medida disciplinaria de las Escuelas de Formación. Ahora bien, para el caso de comisión de infracciones leves, la misma ley señala que las sanciones que corresponden son: amonestación escrita y sanción simple de dos (2) a doce (12) días.

³⁶³ Publicada en diario oficial “El Peruano”, el 13 de noviembre del 2007.

la decisión adoptada por la administración y ello lo debe realizar a través de los recursos administrativos, los que constituyen una garantía para que los administrados puedan, con seguridad, reaccionar contra los actos que los afecten y perjudique.³⁶⁴

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera que no se debe desconocer y afectar el derecho del personal policial sancionado con una “amonestación escrita” a contradecir dicha decisión, cuando considere que ésta lo podría estar afectando y perjudicando en sus antecedentes.

Más aún preocupa a la Defensoría del Pueblo que la versión original del Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR, que propone una nueva ley del régimen disciplinario de la Policía Nacional, contemple en su artículo 68° los siguiente actos como inimpugnables:

- La sanción de apercibimiento.³⁶⁵
- La resolución directoral de pase a la situación de retiro o disponibilidad, emitida en cumplimiento de lo resuelto por el órgano disciplinario competente.
- Las resoluciones del Tribunal Disciplinario Nacional.

Al igual que en el caso de las amonestaciones escritas, ello constituye una afectación al derecho de contradicción administrativa del personal policial sancionado.

³⁶⁴ Cf. MARAFUSCHI, Miguel, “El Recurso Administrativo: Naturaleza y funcionamiento”. En: Procedimiento y Proceso Administrativo. Buenos Aires: Abeledo – Perrot. Primera Edición, 2005, pp. 233.

³⁶⁵ De conformidad con el numeral 1) del artículo 37° de la versión original del Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR que propone una nueva Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, el apercibimiento es la amonestación escrita que impone el Superior al Subordinado, por la comisión de las infracciones leves. Sólo tiene carácter reflexivo.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo recomienda al Congreso de la República y al Ministerio del Interior a modificar el segundo párrafo del artículo 69° de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional vigente, a fin de permitir que el personal policial sancionado con una amonestación escrita pueda contradecir dicha decisión.

Asimismo, recomienda al Congreso de la República y al Ministerio del Interior que, en el debate del Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR, se garantice el respeto al derecho de contradicción que tiene toda persona sometida a un procedimiento administrativo disciplinario.

V.2. SUPERVISIÓN EFECTUADA AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO NACIONAL DE LA POLICÍA NACIONAL

V.2.1. Importancia, objetivos y metodología de la supervisión

A) Importancia

Como ya se ha indicado líneas arriba, el establecimiento de una política disciplinaria no solo busca asegurar que los funcionarios y/o servidores públicos cumplan eficientemente con sus obligaciones, sino que también se establezcan las garantías necesarias para evitar que el ejercicio de la potestad sancionadora no sea abusivo.

En tal sentido, luego de haber analizado normativamente la política disciplinaria de la PNP, la Defensoría del Pueblo considera, por el grado de su importancia, que

se debe evaluar la aplicación realizada de las normas que la regulan, a fin de determinar el nivel de respeto a las garantías y principios esenciales que regulan el procedimiento disciplinario.

Así, a efectos del presente informe, analizaremos un determinado número de resoluciones finales emitidas por algún órgano sancionador de la Policía Nacional, a fin de advertir cómo se está ejerciendo la potestad disciplinaria. Esta supervisión nos permitirá evaluar cuantitativa y cualitativamente la forma en que está resolviendo el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la Policía Nacional en su condición de órgano sancionador de última instancia administrativa.

B) Objetivos

Con la supervisión efectuada a las resoluciones finales del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional pretendemos cumplir los siguientes objetivos:

- i) Analizar la aplicabilidad del marco normativo que regula la potestad disciplinaria de la Policía Nacional.
- ii) Evaluar el cumplimiento de los principios básicos del derecho disciplinario en el ejercicio de la potestad sancionadora del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional.
- iii) Determinar el manejo de la jurisprudencia nacional e internacional por parte del mencionado Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional.
- iv) Evaluar la uniformidad y predictibilidad de

las resoluciones sancionadoras emitidas por cada una de las salas que componen el Tribunal Administrativo Disciplinario.

C) Metodología

La supervisión efectuada al Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional se centro en 692 resoluciones finales, emitidas por cuatro Salas³⁶⁶ de dicho Tribunal.

Sin embargo, debido a que nuestro análisis se realizó sobre el ejercicio de la potestad disciplinaria del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional, hemos descontado de nuestro total de resoluciones, a 49 de ellas, ya que correspondían al otorgamiento de incentivos.

En tal sentido, la muestra de la supervisión corresponde a 643 resoluciones finales, las que involucran a 752 policías investigados y que representaría el 30% del total de resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional durante los años 2006 y 2007.³⁶⁷

Para mayor precisión, y teniendo en consideración que el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional está compuesta por cinco Salas, la muestra de resoluciones analizadas por cada sala es la siguiente:

³⁶⁶ El 05 de setiembre del 2008, en las instalaciones del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP, se nos entregó las siguientes copias: 148 resoluciones de la Segunda Sala, 150 resoluciones de la Tercera Sala, 200 resoluciones de la Cuarta Sala y 194 resoluciones de la Quinta Sala.

³⁶⁷ De acuerdo con la información brindada por la Presidencia del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP, en una entrevista sostenida el 08 de agosto del 2008, el número total de resoluciones que se habían emitido durante los años 2006 y 2007 era aproximadamente dos mil (2,000).

- **Primera Sala:** No se analizó ninguna resolución debido a que la Defensoría del Pueblo no tuvo acceso a resoluciones de esta sala. No obstante, tomamos conocimiento que en esta sala se resuelven los casos de infracciones cometidas por altos oficiales de la Policía Nacional.
-
- **Segunda Sala:** Se analizaron 115 resoluciones, que corresponden a 151 policías investigados.
- **Tercera Sala:** Se analizaron 143 resoluciones, que corresponden a 149 policías investigados.
- **Cuarta Sala:** Se analizaron 194 resoluciones, que corresponden a 252 policías investigados.
- **Quinta Sala:** Se analizaron 191 resoluciones, que corresponden a 200 policías investigados.

Ahora bien, para analizar las resoluciones se aplicó una ficha analítica, que estaba compuesta por los siguientes criterios:

- i) Datos generales de la resolución, lo cual nos permitirá advertir las principales características de la muestra recogida (Sala, número de expediente, fecha de la sentencia, calidad del administrado e infracción administrativa).
- ii) Identificación y caracterización jurídica de los hechos, a fin de evaluar el nivel de exposición de los hechos que son materia de sanción y su relación con las infracciones tipificadas en la Ley del Régimen Disciplinario de la PNP.

- iii) Uso e interpretación de las normas y calidad de la decisión, a partir de lo cual se puede observar el nivel de aplicación y utilización de los principios básicos del derecho disciplinario y las garantías mínimas del debido procedimiento.
- iv) Observaciones adicionales sobre el caso, espacio que nos permitió recoger algunas cuestiones particulares de las resoluciones supervisadas.

Posteriormente, la información recopilada en las fichas fue consignada en una hoja de cálculo, la cual nos presenta los resultados que exponemos a continuación.

V.2.2. Problemas advertidos como resultado de la supervisión

A) Características generales de la muestra

Es importante, en primer lugar, conocer cuáles son las características generales de la muestra recogida, es decir, qué tipo de personal policial ha sido sancionado y con qué tipo de sanciones, cuáles son las infracciones más sancionadas, y en cuánto tiempo se ha resuelto la impugnación a su sanción.

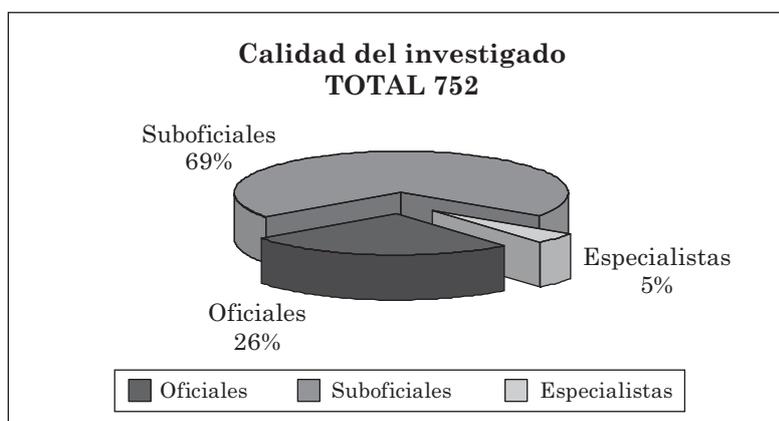
A este respecto habría que precisar que la muestra contempla resoluciones que han sido resueltas en atención al derogado Reglamento de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, así como resoluciones resueltas con la vigente Ley del Régimen Disciplinario

En ese sentido, a continuación procederemos a dar respuesta a cada una de las preguntas señaladas:

i) ¿A quién se sanciona?

La muestra recogida corresponde a resoluciones finales que resuelven casos disciplinarios, tanto de los Oficiales (197) y Suboficiales (521) como también de Especialistas (34) de la Policía Nacional, tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 47



Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

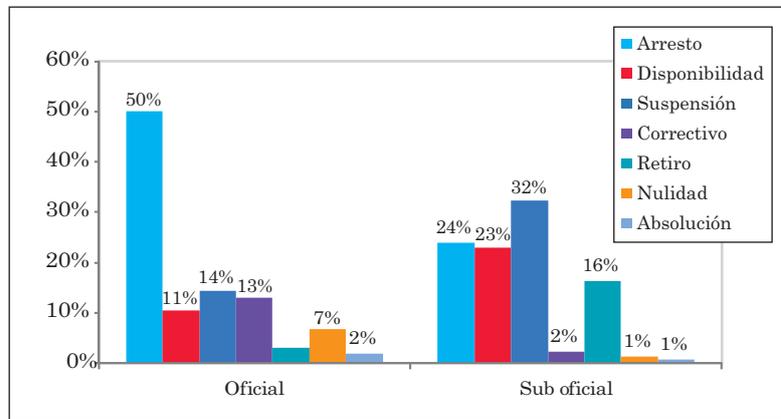
No obstante, hemos advertido que existen diferencias entre los tipos de sanción que se imponen al personal de Oficiales con relación al personal de Suboficiales.

De ahí que, como veremos en el siguiente gráfico, la mayor sanción que reciben los Oficiales es el arresto, sanción contemplada en el derogado Reglamento del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional y que correspondía a una falta leve o grave. En cambio, para

los Suboficiales, la mayor sanción es la suspensión, la cual correspondía a la comisión de una falta grave o muy grave, de conformidad con el mencionado reglamento.

Gráfico N° 48

Diferencia de sanciones para el personal de Oficiales y Suboficiales

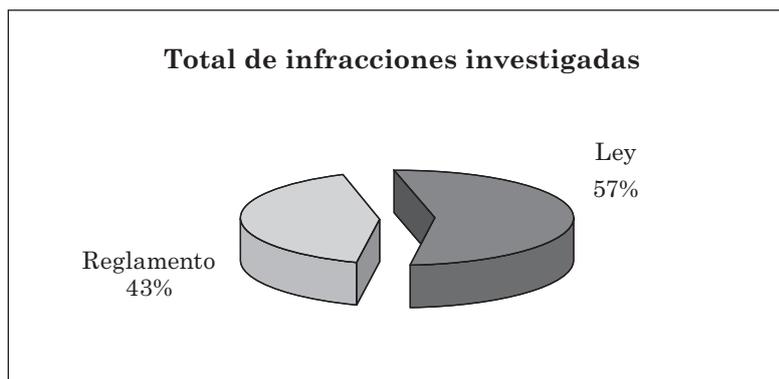


Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

ii) *¿Cuáles son las infracciones más investigadas?*

En respuesta a esta interrogante, habría que precisar que en los casos estudiados hemos observado la investigación tanto de infracciones contempladas en el derogado Reglamento de Régimen Disciplinario de la PNP como en la vigente Ley del Régimen Disciplinario de la PNP, Ley N° 28338, de acuerdo a la siguiente proporción:

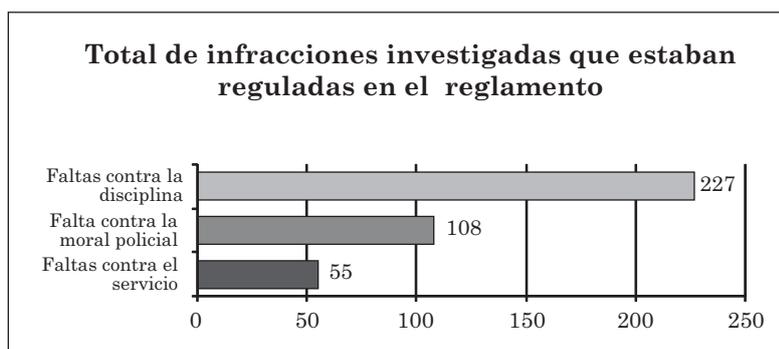
Gráfico N° 49



Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Entre las infracciones más investigadas y que estaban contempladas en el derogado Reglamento de Régimen Disciplinario de la PNP, tenemos:

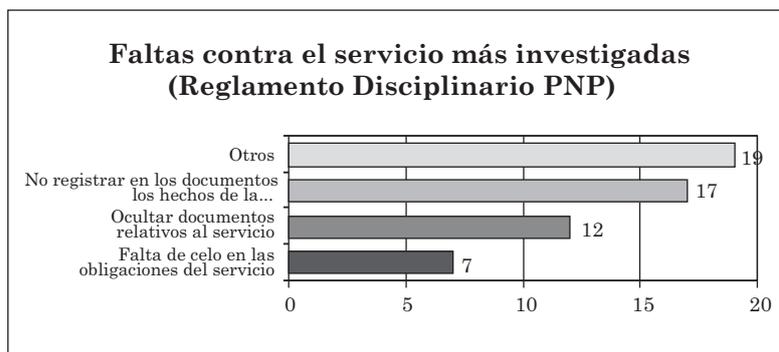
Gráfico N° 50



Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

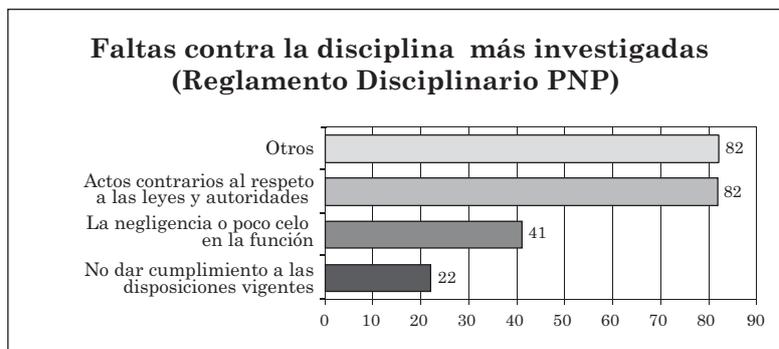
Detallando las cifras indicadas en este último gráfico, a continuación indicaremos cuáles son las conductas más investigadas por cada uno de los tipos de faltas:

Gráfico N° 51



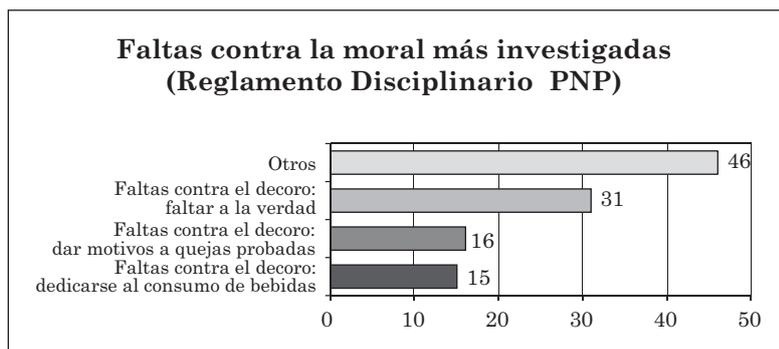
Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 52



Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 53

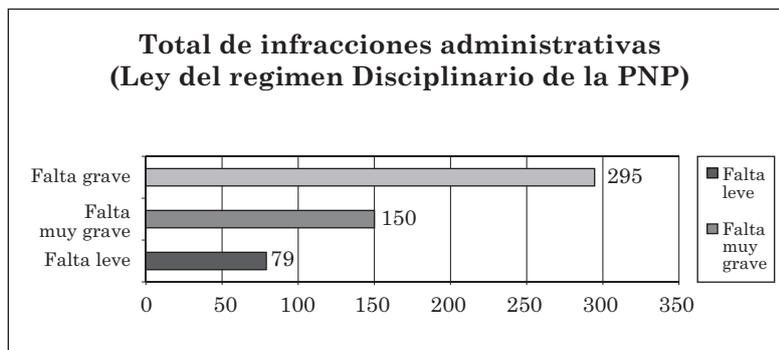


Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, de acuerdo a la gravedad de las infracciones más investigadas y que están contempladas en la vigente Ley del Régimen Disciplinario de la PNP, tenemos:

Gráfico N° 54

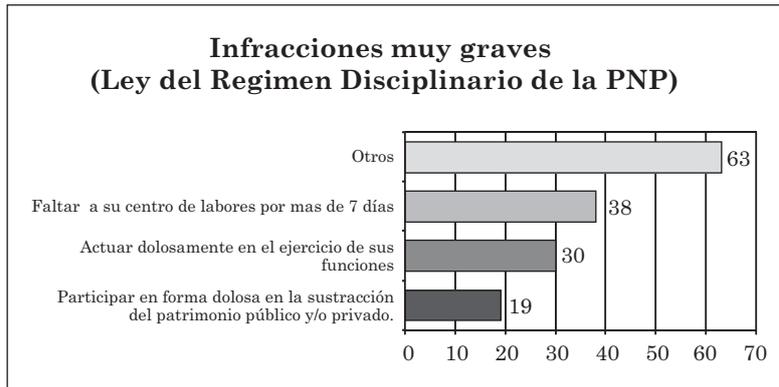


Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

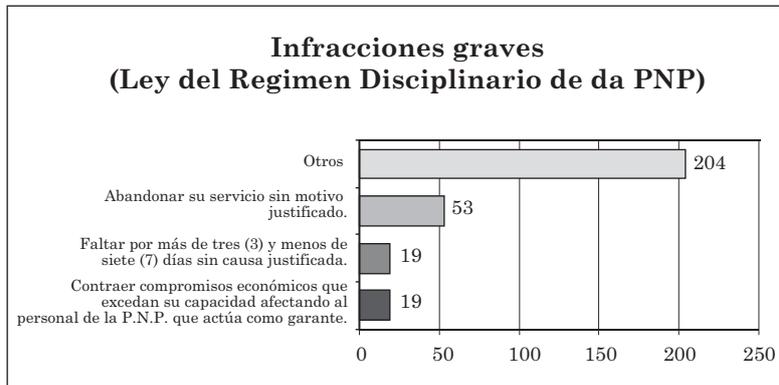
Detallando las cifras indicadas en el último gráfico, tenemos:

Gráfico N° 55



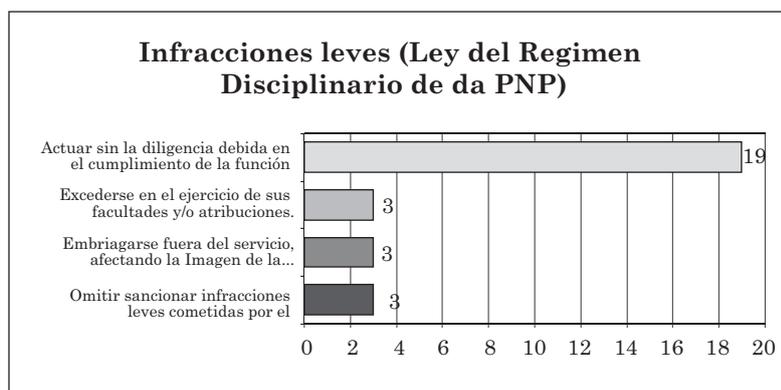
Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 56



Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Policial Administrativo Disciplinario Nacional.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 57



Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Policial Administrativo Disciplinario Nacional.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

iii) ¿A cuántos policías se sancionaron?

Se investigaron a 752 policías (197 oficiales, 521 suboficiales y 34 especialistas) y de este universo se sancionó de la siguiente manera:

197 Oficiales:

- sancionados: 179 (91%)
- absueltos: 5 (2%)
- declaración de nulidad: 13 (7%)

521 Suboficiales:

- sancionados: 511 (98%)
- absueltos: 5 (1%)
- declaración de nulidad: 5 (1%)

34 Especialistas:

- sancionados: 31 (91%)
- absueltos: 1 (3%)
- declaración de nulidad: 2 (6%)

380

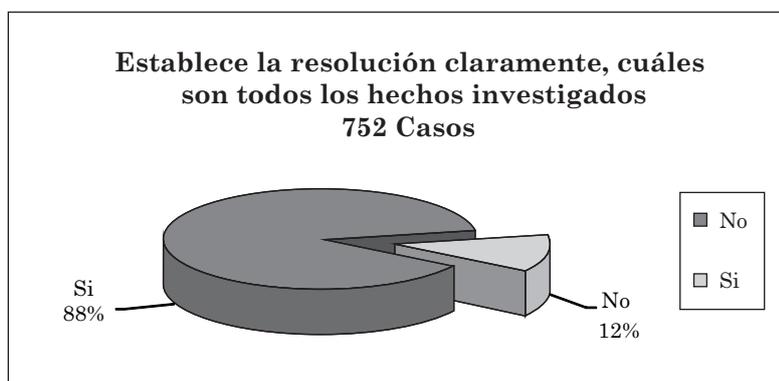
B) Identificación y caracterización jurídica de los hechos

En este rubro, hemos querido observar el nivel de claridad en la exposición de los hechos materia de investigación, así como la adecuada ubicación de dichos hechos en las tablas de infracciones administrativas contempladas en la vigente Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú y en el derogado Reglamento de Régimen Disciplinario de la PNP. De ahí que tenemos las siguientes interrogantes:

- i) ¿Existe claridad en la exposición de los hechos que se investigan?*

En respuesta a esta primera interrogante, debemos mencionar que de manera general hemos observado un aceptable nivel de claridad en la descripción y exposición de los hechos que se investigan. Así, del total de casos revisados, el 88% (663) de éstos presentan una exposición clara de los hechos, en tanto que sólo un 12% (89) es deficiente en ello.

Gráfico N° 58



Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Policial Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sin embargo, no deja de preocupar a la Defensoría del Pueblo que existan casi 90 casos en los que no existe una adecuada claridad en la descripción y exposición de los hechos, en tanto que ello podría generar un error en la calificación jurídica de éstos y alterar la motivación de las resoluciones.

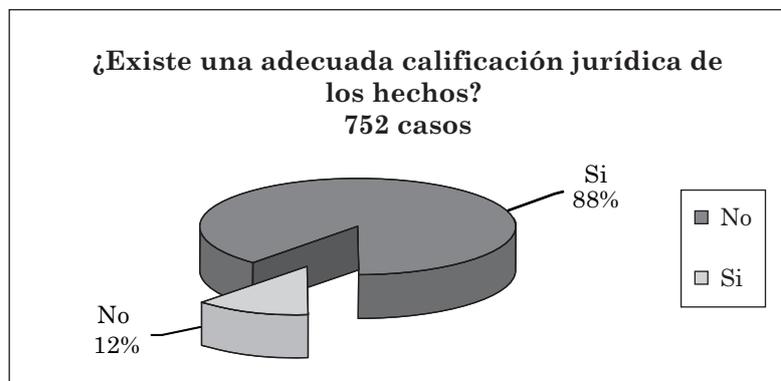
ii) *¿Se califica jurídicamente en forma adecuada los hechos materia de investigación?*

Ante esta interrogante, conviene precisar que en la medida que el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP es la segunda instancia administrativa que revisa lo decidido en una primera instancia, no debería presentar errores en la calificación jurídica de los hechos o éstos deberían ser mínimos.

No obstante, del total de casos revisados, hemos advertido que en 89 casos (10%) no existe una adecuada

calificación jurídica de los hechos, es decir, la tipificación asumida en las tablas de infracciones no se condice con la exposición de los hechos investigados o, en el peor de los casos, las resoluciones no contemplan la tipificación de los hechos.³⁶⁸

Gráfico N° 59



Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Policial Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Así, por ejemplo, dos resoluciones³⁶⁹ emitidas por la Quinta Sala del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional contemplan dos tipificaciones distintas en una misma resolución que contempla unos mismos hechos.

³⁶⁸ Esta omisión en la calificación de los hechos ha sido advertido en 11 casos, que representan el 2% del total de la muestra.

³⁶⁹ Se trata de los expedientes N° 142-2006 y N° 023-2006.

C) Uso e interpretación de la normativa y la jurisprudencia, así como el uso y la aplicación de principios

Un tercer rubro de observación de los casos resueltos por el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP, lo constituye la frecuencia en la que se usa y el nivel de interpretación de las normas y la jurisprudencia nacional e internacional, así como de los principios y garantías que regulan la potestad disciplinaria del Estado y el derecho al debido proceso.

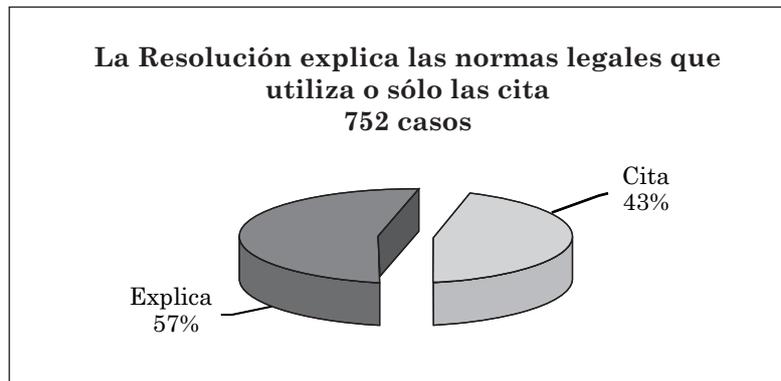
En ese sentido, a fin de tener una mejor exposición de los resultados, hemos considerado dividir este rubro en cuatro partes:

i) Uso e interpretación de la normativa y la jurisprudencia

En esta primer parte, hemos querido observar con qué frecuencia se utiliza la normativa que regula la potestad disciplinaria del Estado y cuál es el nivel de interpretación que se hace de la misma, en atención a la obligación que tienen los órganos sancionadores de motivar adecuadamente sus resoluciones.

No obstante, en primer lugar, debemos señalar que sólo en el 57% de los casos estudiados se explica el porqué se utiliza determinada normatividad, es decir, el órgano sancionador analiza, a partir del caso concreto, las normas que sustentan su motivación.

Gráfico N° 60

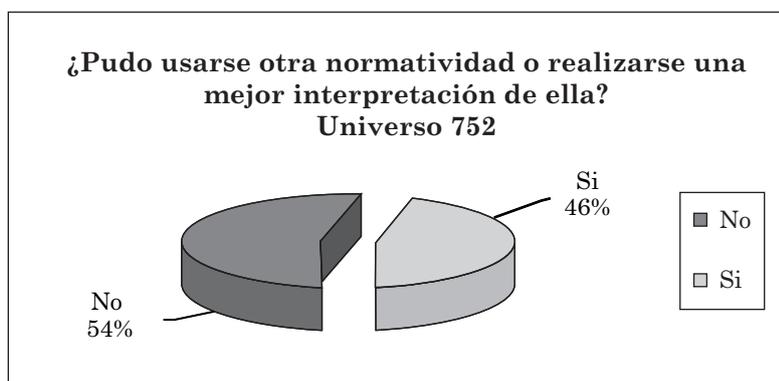


Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Policial Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En segundo lugar, y en relación a la constatación anterior, hemos observado que en el 46% de los casos estudiados pudo usarse otra normatividad o realizarse una mejor interpretación de ella.

Así, por ejemplo en diversos casos hemos constatado que se ha utilizado las normas que regulan el recurso de apelación en sede administrativa, a pesar de que el caso no era propiamente una apelación, sino una revisión o en el peor de los casos sólo era una petición.

Gráfico N° 61



Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Policial Administrativo Disciplinario Nacional.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De otro lado, hemos advertido que en el 72% de los casos no se invoca ninguna norma constitucional, el 93% no hace referencia a ninguna norma internacional de Derechos Humanos, el 95% no se sustenta en ningún principio general del derecho, el 88% no apoya su decisión en la jurisprudencia nacional y el 97% no se apoya en la jurisprudencia internacional.

ii) *Aplicación y utilización de principios básicos de la potestad disciplinaria del Estado*

Sin bien es cierto que la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional sólo contempla expresamente los principios de legalidad y debido procedimiento, el ejercicio de la potestad disciplinaria presenta otros principios que ya han sido reconocidos reiterativamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En efecto, de conformidad con el Tribunal Constitucional,³⁷⁰ los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador, el cual incluye, naturalmente, al ejercicio de potestades disciplinarias.

A partir de ello, la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina mayoritaria en el derecho disciplinario, han establecido que los principios básicos en el ejercicio de la potestad disciplinaria son:

a) El principio de legalidad

Este principio, reconocido en el ordinal “d” del inciso 24) del artículo 2º de la Constitución Política, impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está, asimismo, determinada por la ley.

En ese sentido, el principio de legalidad impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*).

b) El principio de tipicidad

Este principio, a diferencia del principio de legalidad, constituye la precisa definición de la conducta que

³⁷⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaída en el expediente N° 2050-2002-AA (Caso Ramos Colque). F.J. 8

la ley considera como falta. Esta precisión no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada mediante de los reglamentos respectivos.

No obstante, conviene reiterar que esta ausencia de una reserva de ley absoluta en esta materia provoca, no la sustitución de la ley por el reglamento, sino la colaboración del reglamento en las tareas reguladoras, donde actúa con subordinación a la ley y como mero complemento de ella.

c) El principio de culpabilidad

Este principio, según la doctrina mayoritaria en el derecho sancionador,³⁷¹ es de suma importancia, en tanto que determina que la sanción sólo puede recaer en el sujeto responsable, ya por haber realizado la conducta de manera intencionada, o por realizarla de manera negligente o imprudente.

En ese sentido, el reproche de la norma sólo se dirige contra sujetos a los que se les puede imputar el acto y son responsables por no haber adecuado su comportamiento a la norma.

d) El principio de proporcionalidad

De acuerdo con el Tribunal Constitucional,³⁷² este principio está estructurado por tres subprincipios: necesidad, adecuación y proporcionalidad en sentido

³⁷¹ VACAS GARCÍA–ALOS, Luis, “Manual de Derecho Disciplinario Judicial”, Editorial Aranzadi S.A., Navarra 2005, p. 55.

³⁷² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia recaía en el expediente N° 00760-2004-AA (Caso José Vidal Meza Guerra). F.J. 4.

estricto. De ahí que cuando exista un conflicto entre dos principios constitucionales se deberá realizar no sólo un ejercicio argumentativo enjuiciando las disposiciones constitucionales en conflicto (ponderación), sino también deberá evaluar también todas las posibilidades fácticas (necesidad, adecuación) a efectos de determinar si, efectivamente, en el plano de los hechos, no existía otra posibilidad menos lesiva que la decisión adoptada para los derechos en juego.

En tal sentido, corresponde que los órganos de sanción analicen siempre si la sanción que imponen resulta proporcional al fin de cautelar los principios morales y disciplinarios del personal de la Policía Nacional.

e) El principio de igualdad jurídica

Para este principio, todos tienen derecho a recibir el mismo trato en situaciones iguales. Si la enunciación del principio es sencilla, la verdad es que su aplicación práctica puede presentar dificultades, especialmente a la hora de calificar las diferentes situaciones en juego. Además, también surgen problemas sobre la carga de la prueba.

f) El principio de presunción de inocencia

Este principio es, ante todo, un derecho fundamental que determina que nadie puede ser sancionado si no se prueban en debida forma y de manera legítima los hechos determinantes de la sanción. Con ello se quiere decir asimismo que la carga de la prueba corresponde a quien ejerce la potestad disciplinaria. Esta prueba se ha de extender tanto a lo que atañe a la existencia de los hechos constitutivos de la sanción como a la

participación que en ellos ha tenido la persona contra la que se sigue el expediente disciplinario.

En ese sentido, el principio de presunción de inocencia ha de permanecer vivo en las actuaciones disciplinarias. Ni siquiera la confesión del inculpado relativa a los hechos imputados releva al instructor de practicar aquellas pruebas que puedan conducir a la verdad de lo acontecido, por lo que no es posible sancionar con apoyo en meras sospechas, sino que es imprescindible que sea a través de una prueba de cargo que, valorada de manera razonable, concluya con la declaración de la pertinente responsabilidad.

g) *El principio de non bis in idem*

Por este principio, la administración no podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecien:

- La *identidad subjetiva*, consistente en que la doble incriminación se dirija a un mismo administrado, independientemente de su grado de participación o forma de culpabilidad imputable.
- La *identidad objetiva*, consistente en que los hechos constitutivos del supuesto de la infracción deben ser los mismos.
- La *identidad causal o de fundamento*. Consiste en la identidad causal o de fundamento en ambas incriminaciones, esto es, que exista superposición exacta

entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras.

De acuerdo con el Tribunal Constitucional,³⁷³ este principio tiene dos vertientes: por un lado, una versión sustantiva y, por otro, una connotación procesal.

- En su *formulación material* se expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho.
- En su *vertiente procesal*, tal principio significa que “nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos”, es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto.

En tal sentido, con la incorporación de este principio se busca proteger la seguridad jurídica del investigado respecto de que sus conductas sólo podrán ser imputadas, procesadas y, por ende, sancionadas, sucesiva o independientemente, una sola vez.

³⁷³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia recaída en el expediente N° 2050-2002-AA (Caso Ramos Colque).

h) El principio de publicidad de las resoluciones firmes emitidas por los órganos sancionadores

Si bien es cierto que este principio no ha sido muy desarrollado por la doctrina administrativista, consideramos necesario precisar que la publicidad de las resoluciones firmes es importante para motivar el adecuado ejercicio de la potestad disciplinaria de la institución policial, así como generar confianza y seguridad en la ciudadanía y los policías investigados.

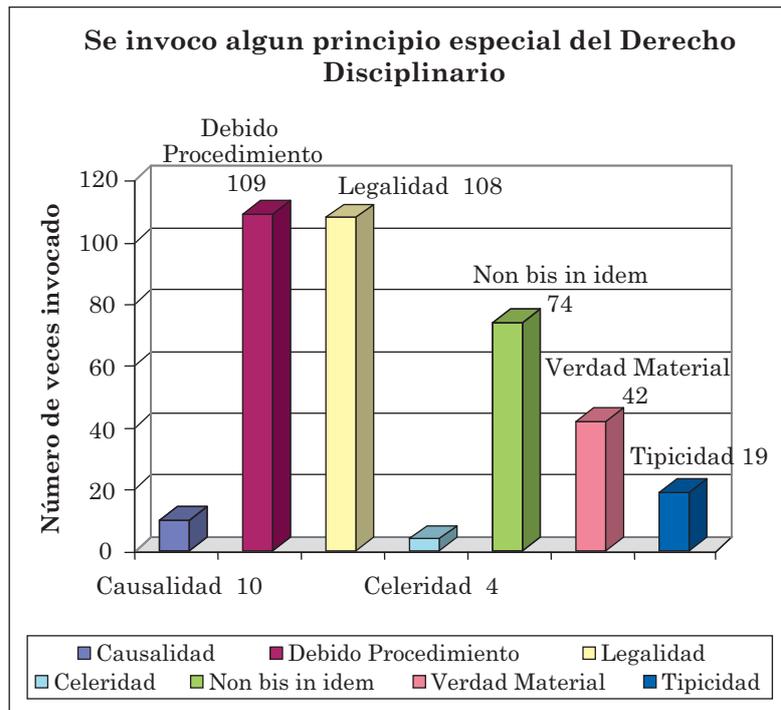
De ahí que no existe excepción alguna, de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, para que los Tribunales Administrativos Disciplinarios cumplan con publicar sus resoluciones sancionatorias que han devenido en firmes, es decir, aquellas que agotan la vía administrativa.

En consideración de lo expuesto, es importante que las entidades del Estado, en el ejercicio de su potestad disciplinaria, cumplan con observar adecuadamente los principios indicados.

No obstante, en la supervisión efectuada al Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP, la Defensoría del Pueblo ha advertido que no se invocan ni interpretan adecuadamente dichos principios. Así, de los 752 casos estudiados, sólo 366 veces se invoca un principio administrativo o del derecho disciplinario específicamente.

Entre los principios que se invocan tenemos:

Gráfico N° 62

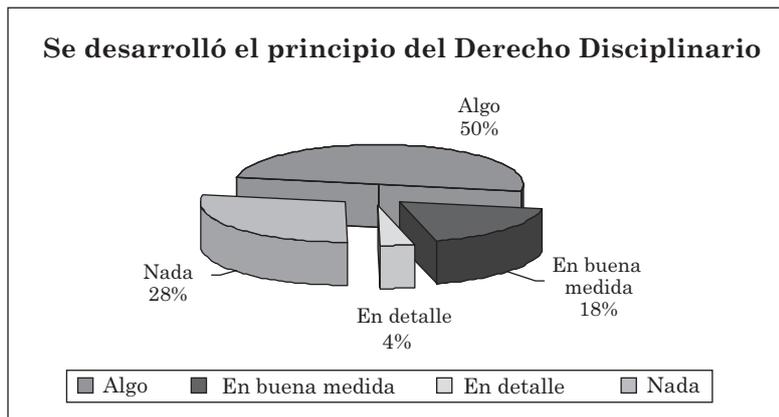


Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Policial Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, revisando el nivel de interpretación del principio invocado, tenemos:

Gráfico N° 63



Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

D) Aplicación y utilización de las garantías esenciales del derecho a un debido procedimiento

En todos los procedimientos administrativos y con mayor razón en los procedimientos administrativos disciplinarios se exige el respeto del derecho del administrado a un debido procedimiento, el que comporta asumir el más amplio sistema de garantías inherentes a la dignidad de las personas, en orden a obtener decisiones justas y no arbitrarias.

De conformidad con el numeral 1.2 del artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el principio del debido procedimiento garantiza que los administrados tengan los siguientes derechos:

Derecho a exponer sus argumentos, también denominado como “el derecho a ser oído”. Consiste en el derecho de exponer las razones para sus pretensiones y defensas antes de la emisión de los actos que se refieran a sus intereses y derechos, a interponer recursos y reclamaciones y hacerse patrocinar en la forma que considere más conveniente a sus intereses.

Derecho a ofrecer y producir pruebas, el cual consiste en el derecho a presentar material probatorio, a exigir que la administración produzca y actúe los ofrecidos por el administrado en tiempo hábil, y a contradecir aquellos que otro administrado o la Administración considere relevante para resolver el asunto.

Derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, el cual permite a los administrados tener el derecho a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y, de hecho, así como de las cuestiones propuestas por ellos en tanto hubiesen sido pertinentes a la solución del caso.

A ello cabe agregar, de acuerdo con el profesor Juan Carlos Morón Urbina,³⁷⁴ otras garantías, como:

i) El desdoblamiento de órganos de instrucción y de decisión.

La búsqueda de imparcialidad exige que los órganos administrativos decidan los asuntos que se llevan a

³⁷⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos, “Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana”. En: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima “Advocatus”, N° 13 – Diciembre de 2005, p. 13.

su conocimiento, sin ningún tipo de consideraciones extrañas al interés general. La imparcialidad y objetividad suponen que el órgano al que compete decidir un asunto, no tenga una posición preconcebida, que pueda influirlo a decidir en una determinada forma (imparcialidad subjetiva), de manera que no quede satisfecho el referido principio cuando en la fase decisoria interviene, activamente, quien ha adelantado opinión sobre el caso que le corresponde decidir.

ii) La sujeción a la determinación de los hechos probados

Esta norma aplica en el tema sancionador la regla de la subordinación de la administración sancionadora a la jurisdicción, conllevando dos efectos al procedimiento: a) lo declarado por sentencia firme constituye la verdad jurídica, y b) la imposibilidad que la Administración pueda adoptar un pronunciamiento distinto sobre estos mismos hechos. Ni el principio de verdad material, ni el de legalidad, autorizan a actuar en sentido contrario a la declaración judicial de certeza o verdad jurídica.

Una conducta tipificada como indebida, corroborada por el Poder Judicial, acarrea la aplicación de sanción administrativa que corresponda, pudiendo sólo ponderar –bajo criterios administrativos– la magnitud de la sanción a aplicarse. Lo mismo sucede cuando una autoridad judicial comprueba la no participación de una persona en un acto indebido o la veracidad de algún hecho probado en su jurisdicción.

iii) El principio de celeridad

La celeridad busca imprimir al procedimiento

administrativo la máxima dinámica posible para alcanzar mayor prontitud entre el inicio y su decisión definitiva, dotando de agilidad a toda la secuencia. No se trata de una pauta meramente programática, sino de una orientación jurídica de ineludible cumplimiento que hace exigible a la Administración, durante toda su labor procesal, que adopte cuantas acciones reporten celeridad al procedimiento.

En la perspectiva positiva de este principio, la celeridad induce a que el funcionario, entre varias alternativas, en cualquier momento del procedimiento, opte por la que importe mayor celeridad y sencillez, cumpliéndola en el menor lapso posible. Pero, complementariamente, desde la vertiente negativa, tenemos que consagrar la interdicción de las dilaciones indebidas en el procedimiento, esto es, el deber de las partes no sólo de actuar dentro de los plazos, sino prevenir los retrasos y agotar los mecanismos para evitar las dilaciones.³⁷⁵

iv) La notificación preventiva de los cargos

El trámite de formulación de cargos es esencialísimo en el procedimiento sancionador, en la medida en que este acto procedimental permite al administrado informarse cabalmente de los hechos imputados calificados como ilícitos y de una serie de información indispensable (calificación de los hechos, posibles sanciones, autoridad competente, etc.), a efectos de poder articular todas las garantías que su derecho al debido procedimiento le facultan.

³⁷⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Editorial Gaceta Jurídica. Cuarta Edición, Mayo de 2005, p. 78.

De alguna manera se puede decir que la estructura de defensa de los administrados reposa en la confianza en la notificación preventiva de los cargos, que a estos efectos deben reunir los siguientes requisitos: a) Precisión (contener todos los elementos suficientes como para actuar contra ellos); b) Claridad (posibilidad real de entender los hechos y que la calificación que ameritan sea susceptible de conllevar la calificación de ilícitos por la administración; c) Inmutabilidad (no puede ser variado por la autoridad en virtud de la doctrina de los actos propios, inmersa en el principio de conducta procedimental); y d) Suficiencia (debe contener toda la información necesaria para que el administrado pueda contestarla, tales como los informes o documentación que sirven de sustento al cargo).

v) La prohibición a la reforma peyorativa

Este principio significa la limitación a que una condición o el estatus jurídico del recurrente resulte desmejorado o empeorado a consecuencia exclusivamente de la revisión producida por una impugnación de parte. En síntesis, es la reforma del acto administrativo en perjuicio del recurrente, quien ve agravada su situación o estatus obtenida por la primera resolución, que ha sido objeto de su propio recurso.

Si bien *la non reformatio in peius* tiene su origen en el derecho procesal, ha sido constitucionalizada por el Tribunal Constitucional, quien ha establecido que “la prohibición de la reforma peyorativa o *reformatio in peius*”, como la suele denominar la doctrina, es una garantía implícita en nuestro texto constitucional que forma parte del debido proceso judicial y está orientada precisamente a salvaguardar el ejercicio del derecho

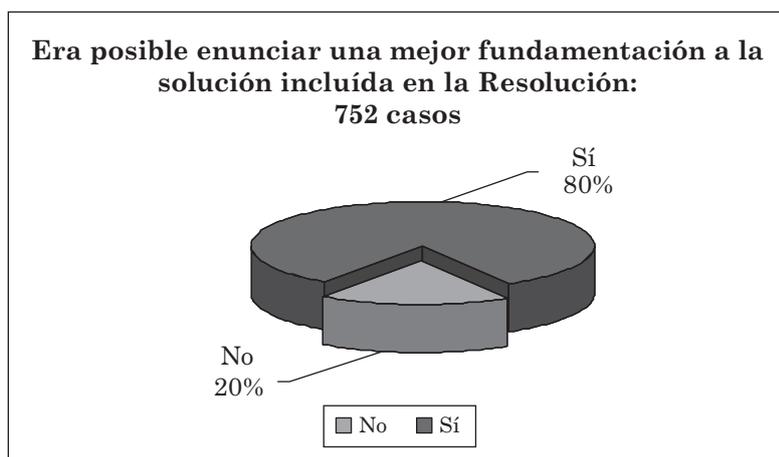
de recurrir la decisión en una segunda instancia sin que dicho ejercicio implique correr un riesgo mayor de que se aumente la sanción impuesta en la primera instancia.

En este sentido, el Tribunal declara que la garantía constitucional de la prohibición de reforma peyorativa o *reformatio in peius* se debe entender como una garantía que proyecta sus efectos también en el procedimiento administrativo sancionador y, en general, en todo procedimiento donde el Estado ejercite su poder de sanción y haya establecido un sistema de recursos para su impugnación.

En consideración de lo expuesto, las entidades del Estado, en ejercicio de su potestad disciplinaria, están obligadas a respetar las garantías del debido proceso.

No obstante lo expuesto en la supervisión realizada a los casos resueltos por el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la Policía Nacional, hemos podido advertir que en el 80% de los casos analizados era posible enunciar una mejor fundamentación de la sanción impuesta o confirmada.

Gráfico N° 64



Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

E) La proporcionalidad de las sanciones aplicadas al personal policial

Las sanciones disciplinarias constituyen una categoría especial de sanciones administrativas que se imponen a las personas sometidas a una relación especial de sujeción de poder respecto a la Administración, cuando tales personas infringen la disciplina interna por la cual se rige dicha relación.

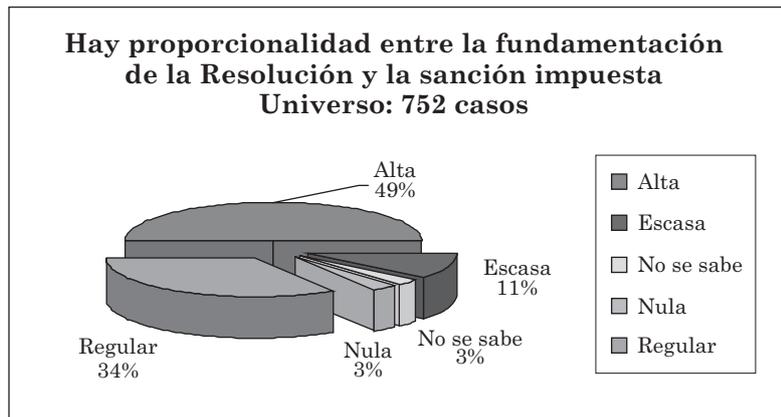
Ahora bien, nuestro Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y está configurado en la Constitución Política en sus artículos 3° y 43°, y plasmado expresamente en su artículo 200° último párrafo.

El principio de razonabilidad determina que los actos de gravamen se deben adoptar dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Para cumplir con la exigencia de la razonabilidad del acto sancionador, las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción, así como que la determinación de la sanción considere criterios como la existencia o no existencia de intencionalidad, el perjuicio causado, las circunstancias de la comisión de la infracción y la repetición en la comisión de infracción.

Sin embargo, en el estudio realizado a los 752 casos resueltos por el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional del PNP, la Defensoría del Pueblo ha podido advertir lo siguiente:

Gráfico N° 65



Fuente: Base de datos de expedientes del Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la PNP.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De ahí que preocupe a la Defensoría del Pueblo que los órganos sancionadores de la Policía Nacional del Perú cumplan con motivar y fundamentar adecuadamente sus resoluciones.

CAPÍTULO VI

**CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA POLICÍA
NACIONAL**

**VI.1. La transparencia en un Estado
Democrático**

A) Aspectos Generales

Una de las características esenciales de un Estado democrático es la publicidad de sus actos y la transparencia de la administración estatal sobre la gestión de los asuntos públicos, lo cual implica que todas las entidades del Estado rindan cuentas a la ciudadanía y que las personas puedan solicitar la información que obra en poder de dichas entidades, pues una forma de combatir la corrupción es erradicar “el secretismo” y fomentar una “cultura de transparencia”.

En este sentido, los funcionarios y servidores públicos deben ser considerados como gestores de una organización creada al servicio de la ciudadanía, encontrándose expuestos permanentemente a la fiscalización de la sociedad respecto de las decisiones que adoptan. Por ende, un Estado democrático debe poner a disposición de la ciudadanía en forma accesible todos los datos relacionados con la gestión de los asuntos públicos y reconocer el derecho de las personas a solicitar y obtener la información que obra en su poder, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2º inciso 5) de la Constitución Política y específicamente en la Ley de

Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806,³⁷⁶ modificada por la Ley N° 27927.³⁷⁷

A pesar de ello, y a pesar de los avances logrados, en el Perú todavía se constata la persistencia de una “cultura del secreto”, expresada en la renuencia de las autoridades – sin justificación razonable – a proporcionar información solicitada por los ciudadanos. Esta situación no sólo es incompatible con la esencia de un régimen democrático. Ello ha generado negativas consecuencias, pues ha permitido la existencia de poderes secretos y ocultos que han carecido de todo tipo de control y han fomentando la corrupción en el país.

Con razón de ello, resulta esencial fomentar la transparencia y garantizar el acceso a la información en poder de las entidades públicas, pues la transparencia en la actuación de la administración pública contribuye a combatir la corrupción, promueve la inversión privada al disminuir los costos de transacción en el mercado, produce una mayor confianza de la ciudadanía en sus autoridades públicas, y fomenta la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Asimismo, al facilitarse la fiscalización de la gestión pública, se logra una participación informada y se fomenta una vigilancia ciudadana conocedora de lo que ocurre en el Estado.

Este tema ha sido materia de preocupación de diversos ámbitos de los sectores público y privado, lo cual se ha plasmado en el cuarto objetivo del Acuerdo Nacional, que propone *un Estado eficiente, transparente y*

³⁷⁶ Publicada en el Diario El Peruano el 03 de agosto del 2002.

³⁷⁷ Publicada en el Diario El Peruano el 04 de febrero de 2003

descentralizado. Este objetivo contiene diversas políticas que buscan la promoción de la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Dichas políticas deben ser asumidas por todas las entidades públicas, entre ellas la PNP, a fin de consolidar una cultura de transparencia, propia de todo Estado Democrático.

B) La transparencia en el ámbito policial

La transparencia en la PNP ha sido siempre un tema de ostensible preocupación para la Defensoría del Pueblo, pues desde la publicación de la versión original de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuestionó uno de sus artículos referido al tratamiento especial que se daba a la información a cargo de la institución policial.

En efecto, la versión original del artículo 2° de la Ley N° 27806³⁷⁸ estableció un tratamiento privilegiado para la PNP, pues señalaba que esta entidad respondía las solicitudes de acceso a la información a través del Ministerio del Interior. Igual tratamiento se le dio a la información de las Fuerzas Armadas, la cual debía ser respondida por el Ministerio de Defensa.

Esto, evidentemente, restringía el acceso a la información de los ciudadanos, en la medida en que

³⁷⁸ La versión original del Artículo 2° de la Ley N° 27806 señalaba: *“Para efectos de la presente Ley se entiende por entidades de la Administración Pública a las señaladas en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú responden las solicitudes de información a través del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, respectivamente”*. (el resaltado es nuestro).

centralizaba la información, impedía su rápido acceso y establecía un tratamiento especial que no estaba contemplado en nuestra Constitución.^{379 y 380}

Por este motivo, mediante la Resolución Defensorial N° 024-2002/DP del 6 de agosto del 2002, se solicitó al Congreso de la República la modificación de la Ley N° 27806, en algunos de sus artículos, especialmente el artículo 2° referido al tratamiento privilegiado de la PNP y las Fuerzas Armadas en la absolución de solicitudes de información. Asimismo, el 11 de septiembre del 2002 la Defensoría del Pueblo presentó una acción de inconstitucionalidad contra algunos dispositivos de la referida norma que restringían el derecho de acceso a la información pública, entre ellos el referido artículo 2°.

En la actualidad, este tratamiento especial otorgado a la PNP y las Fuerzas Armadas ya fue corregido por la Ley N° 27927, pues se eliminó el párrafo respectivo del artículo 2° de la Ley N° 27806. Ahora, las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por los ciudadanos pueden ser requeridas directamente a dichas entidades, tal como lo establece la Constitución Política.

En efecto, el artículo 2°, numeral 5) de la Constitución Política señala que ***“toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad***

³⁷⁹ El artículo 2°, numeral 5) de la Constitución señala que *“toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido”*.

³⁸⁰ Ver Documento elaborado por la Defensoría del Pueblo. “Acceso a la Información. No a la cultura del secreto”. Lima, 2004.

pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido". Esta disposición también obliga a la PNP a entregar la información que solicitan los ciudadanos.

Sobre este particular, cabe aclarar que si bien la PNP forma parte de la estructura orgánica del Ministerio del Interior,³⁸¹ es decir, depende orgánicamente de dicho ministerio, también es cierto que es una institución del Estado, cuya organización y funciones se regulan por sus propias normas.³⁸²

En consecuencia, siendo una entidad pública, se encuentra en el ámbito de aplicación del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que resulta obligada a responder directamente las solicitudes de acceso a la información pública que presentan los ciudadanos en el plazo de ley³⁸³ y además se encuentra obligada a cumplir con las medidas de transparencia señaladas en la referida norma, tales como:

- Designación de un funcionario responsable de entregar la información solicitada (art. 3° de la Ley).

³⁸¹ Artículo 4° de la Ley N° 27238, Ley de la Policía Nacional del Perú, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 22 de diciembre de 1999.

³⁸² El artículo 118° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior señala que la organización y funciones de la Policía Nacional del Perú se regulan en su respectiva Ley, Reglamento de Organización y Funciones, Manuales de Organización y Funciones así como en los diversos reglamentos.

³⁸³ El artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que la información solicitada deberá ser entregada en el plazo de siete (7) días útiles, plazo que se puede prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales.

- Contar con un Portal de transparencia que difunda la siguiente información: organización, organigrama, procedimientos, adquisición de bienes y servicios, actividades oficiales, información presupuestal, información adicional (arts. 5° y 25°).
- Designación de un funcionario responsable para la elaboración y actualización del portal de transparencia (art. 5° de la Ley).
- Prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información (art. 3°).

Por otro lado, resulta pertinente señalar que las tendencias de la doctrina sobre los procesos de reforma policial en una sociedad democrática proponen, entre otros aspectos, que la actuación policial se conduzca sobre una política de transparencia y rendición de cuentas.³⁸⁴

Sobre este particular, es preciso señalar que, en nuestro días, la doctrina concibe a la transparencia y a la rendición de cuentas de las instituciones policiales no solo como el hecho de poner a disposición de la ciudadanía los aspectos señalados en el TUO de la Ley N° 27806 para mantener la confianza pública, sino que

³⁸⁴ Villalobos García, Luis: *“Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas”*. Texto publicado en la Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. Urvio. N° 2. FLACSO Ecuador. Setiembre 2007. Disponible en: <http://www.insyde.org.mx/images/institucionalismo%20y%20reforma%20policial%20democratica.pdf>

esta concepción de rendición de cuentas policial contiene otras dimensiones como el transparentar el control del orden público y la delincuencia, los procedimientos y enfoques en el uso de la fuerza, entre otros aspectos.³⁸⁵

Es decir, la institución no sólo debe ser transparente hacia fuera, dando información a la ciudadanía para rendirle cuentas sobre las decisiones que ha adoptado, sino también debe ser transparente internamente, lo cual implica que los propios miembros de la institución policial conozcan sus normas y procedimientos, las sanciones de las conductas indebidas, los estímulos a las buenas conductas, entre otros aspectos internos. Esto permitirá identificar los problemas internos en el desempeño policial para posteriormente adoptar soluciones, lo cual a su vez posibilitará el propio fortalecimiento institucional y además otorgará legitimidad y credibilidad a la actuación policial.³⁸⁶

Por todo ello resulta imprescindible que en este informe nos ocupemos de este derecho en el ámbito policial y analicemos el nivel de cumplimiento de las medidas de transparencia en la PNP, como un rasgo importante para combatir la corrupción en dicha entidad y, sobre todo, para contribuir con la vigencia efectiva del derecho fundamental de acceso a la información pública.

VI.2. El derecho de acceso a la información pública en el ámbito policial

Como ya se explicó antes, la PNP es una entidad

³⁸⁵ Arias, Patricia y Lisa Zuñiga, “Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina”. Santiago: FLACSO Chile, 2008, p. 19.

³⁸⁶ Villalobos García. Ob. Cit, pp. 8 – 14.

pública que también está obligada a atender los pedidos de información pública que solicitan los ciudadanos. Solamente está exceptuada de entregar aquella información que esté comprendida dentro de las excepciones previstas en los artículos 15° al 17° del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, tal como se verá más adelante.

A) Algunos aspectos críticos del acceso a la información pública en la Policía Nacional

Si bien nuestro país cuenta con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su respectivo Reglamento y además se han dado avances respecto a la construcción de hábitos de transparencia, en respuesta a las diversas recomendaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo, aún subsisten problemas de desconocimiento, aplicación e incumplimiento de dicha Ley por diversas entidades públicas, entre ellas la PNP.

De acuerdo con las quejas registradas por la Defensoría del Pueblo contra la PNP,³⁸⁷ respecto a la vulneración del derecho de acceso a la información pública, se han podido detectar las siguientes situaciones:

- **Incumplimiento del plazo legal para la entrega de información**

Se ha podido verificar que algunas dependencias de la PNP entregan la información solicitada fuera del plazo establecido por la normatividad,

³⁸⁷ Se ha tomado como referencia, una muestra de 32 quejas registradas en el Sistema de Información Defensorial – SID, desde el año 2005 hasta el 16 de marzo del 2009.

incumpliendo así el artículo 11° del TUO de la Ley N° 27806 que establece que la información solicitada debe ser entregada en un plazo no mayor a siete días útiles, pudiendo prorrogarse de manera excepcional por cinco días útiles más. Este problema se agudiza si se suma a ello la falta de organización administrativa y la sistematización de archivos de la entidad pública respecto de la información que solicitan los ciudadanos.

- **Renuencia a entregar información pública por inadecuada interpretación de las excepciones o invocación de excepciones no previstas en la normatividad**

De acuerdo con el artículo 18° del TUO de la Ley N° 27806, las excepciones al derecho de acceso a la información pública se deben interpretar en forma restrictiva por tratarse de límites al ejercicio de un derecho fundamental. Sin embargo, la justificación de la negativa para entregar la información no se ciñe a lo establecido en la norma, realizándose interpretaciones inadecuadas de dichas excepciones, e incluso se invocan excepciones no contempladas en la ley.

Sobre este particular, cabe recordar que las únicas excepciones al acceso a la información son las previstas en los artículos 15°, 16° y 17° del TUO de la Ley N° 27806, es decir, la información clasificada como secreta (referida al ámbito militar y de inteligencia), reservada (referida al ámbito policial y de relaciones exteriores) y confidencial (referida a información vinculada a investigaciones en trámite, intimidad personal y familiar, secreto

bancario, reserva tributaria, entre otros).

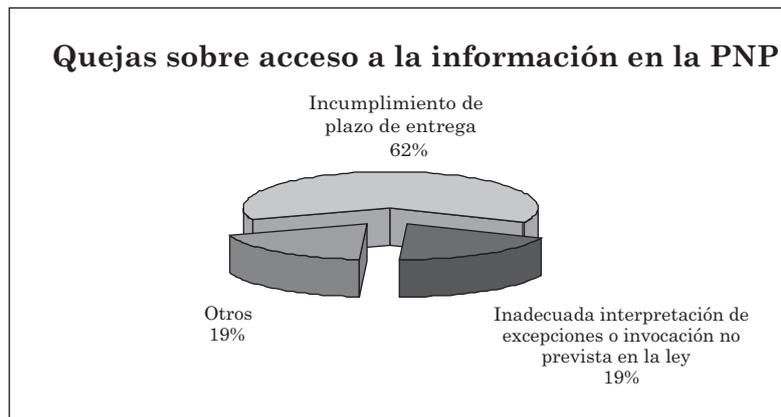
Esto se condice con lo señalado por el artículo 2º, inciso 5) de la Constitución Política, el cual establece que las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública pueden estar referidas a informaciones que afectan la intimidad personal, la seguridad nacional, el secreto bancario, la reserva tributaria y las que expresamente se excluyen por ley. Por ende, sólo a través de una ley del Congreso³⁸⁸ se pueden establecer las excepciones legítimas a este derecho fundamental.

Asimismo, las excepciones se deben regular de modo taxativo y además deben ser interpretadas de manera restrictiva, por lo que no caben interpretaciones extensivas o analógicas.

Estas situaciones problemáticas se han presentado en distintas unidades de la Policía Nacional. Así se puede colegir, como se indica en el gráfico siguiente, que el 62% de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo corresponde al incumplimiento del plazo de entrega de información solicitada en la PNP y un 19% a la renuencia a entregar a información pública por inadecuada interpretación de excepciones o por invocación de excepciones no contempladas en la ley, correspondiendo el 19% restante a otros motivos como información incompleta, entre otros.

³⁸⁸ Ver Informe Defensorial N° 96º: Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2003 – 2004, pp. 23 – 26.

Gráfico 66



Fuente: Sistema de Información Defensorial ³⁸⁹

Por otro lado, cabe indicar que asimismo hemos encontrado otras situaciones problemáticas en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de la PNP. Básicamente, estas situaciones se encuentran en el procedimiento administrativo de acceso a la información pública³⁹⁰ de la PNP. Así, en la verificación de dicho procedimiento se ha constatado que existen los siguientes problemas:

³⁸⁹ Porcentajes de acuerdo a la muestra de 32 quejas registradas en el Sistema de Información Defensorial – SID, desde el año 2005 hasta el 16 de marzo del 2009.

³⁹⁰ Dicho procedimiento administrativo de acceso a la información pública contenido se encuentra contenido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Dirección General de la Policía Nacional del Perú, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2008-IN, publicado en el Diario Oficial *El Peruano*, el 10 de junio del 2008.

- **Cobros desproporcionados para acceder a la información pública**

De acuerdo con el inciso 5) del artículo 2º de la Constitución, el artículo 20º del TUO de la Ley N° 27806, así como del segundo párrafo del artículo 13º del Reglamento de la Ley N° 27806, los costos de reproducción de la información solicitada en las dependencias policiales sólo deben estar integrados por los gastos en los que incurre la entidad directa y exclusivamente, por la reproducción de la información solicitada.

Sin embargo, de acuerdo a lo establecido en el Procedimiento Administrativo de Acceso a la Información Pública de la PNP, el ciudadano tiene que pagar por cada folio: S/. 0.355 (0.01% de la UIT³⁹¹), por diskette: S/. 3.55 (0.1% de la UIT) y por video cassette: S/. 14.20 (0.04% de la UIT).

En ese sentido, resulta conveniente que los costos fijados para acceder a la información que se encuentra en las dependencias policiales se ajusten a lo señalado por la normatividad, por lo que sería necesario que se realicen las modificaciones pertinentes a dichos costos de reproducción, a efectos de no vulnerar el derecho de acceso a la información pública.³⁹²

³⁹¹ El monto de la UIT para el año 2009, asciende a la cantidad de S/. 3,550, de acuerdo a lo señalado en el Decreto Supremo N° 168-2008-EF.

³⁹² Ver Informe Defensorial N° 96º: Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2003 – 2004, pp. 140 - 147.

- **Exigencia de requisitos no previstos en la normatividad**

La solicitud de acceso a la información pública solamente debe contener los requisitos establecidos en el artículo 10° del Reglamento del TUO de la Ley N° 27806. Sin embargo, se ha constatado la exigencia de requisitos no previstos en la normatividad de la materia.

En efecto, de acuerdo con lo previsto en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) se exige al ciudadano una carta de compromiso que recoge la voluntad de asumir los costos de reproducción, lo cual resulta un obstáculo al ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, pues no resulta necesario exigir tal compromiso ya que se sobreentiende que el ciudadano ya tiene conocimiento de que su pedido genera un costo de reproducción que debe ser asumido para poder obtener la información solicitada.

En consecuencia, resulta pertinente que la institución policial corrija estas deficiencias con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la normatividad sobre la materia y, asimismo, lograr que se reduzcan las quejas de la ciudadanía respecto a la vulneración de su derecho de acceso a la información pública.

VI.3. Supervisión al Portal de Transparencia de la PNP

A) Objetivos y metodología de la supervisión del Portal de Transparencia de la PNP

Como parte de la búsqueda de la eliminación del secretismo por la implantación de una cultura de transparencia, la Defensoría del Pueblo ha considerado oportuno supervisar el Portal de Transparencia de la PNP con la finalidad de verificar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, toda vez que esta entidad también se encuentra bajo el ámbito de cumplimiento de dicha ley y, por ende, que la información que posea o produzca debe ser puesta a disposición del ciudadano.

Para dicha supervisión se tuvo en cuenta lo siguiente:

- La operatividad y la actualización del Portal de Transparencia y,
- El contenido de la información, de acuerdo con los rubros señalados más adelante, principalmente.

En ese sentido, se programaron tres supervisiones, que se realizaron la última semana de los meses de septiembre y noviembre del 2008 y la tercera semana del mes de febrero del 2009. En ellas se supervisó que la actualización del Portal de Transparencia se haya realizado mensualmente, salvo los casos en que la ley permite plazos diferentes, de acuerdo con lo señalado en el artículo 9° del Reglamento del TUO de la Ley N° 27809.

La base normativa de dicha supervisión se encuentra en las siguientes normas:

- Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Reglamento del TUO de la Ley N° 27806, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM.

Cabe indicar que durante el período programado para dichas supervisiones se publicó la Directiva N° 004-2008-PCM/SGP sobre *Lineamientos para la uniformización del contenido de los portales de transparencia de las entidades públicas*, la cual es un complemento a las normas anteriormente señaladas, pues precisa la información que se debe publicar en los portales y establece características mínimas de dicha información con la finalidad de que resulte accesible y comprensible a la ciudadanía.

Sin embargo, al producirse la última supervisión realizada en el mes de febrero del 2009, pudimos verificar que la Policía Nacional no ha implementado dicha Directiva, por lo que su Portal de Transparencia continúa con la misma estructura que tenía antes de su vigencia.

Ahora bien, en esta supervisión se evalúa el cumplimiento de los aspectos que debe contener dicho portal de acuerdo a lo establecido en los artículos 3°, 5° y 25° del TUO de la Ley N° 27806, tales como documentos normativos y de gestión, información presupuestal, información sobre la adquisición de bienes y servicios, actividades oficiales, funcionario

responsable del portal, formato de solicitud de acceso a la información y funcionario responsable de la entrega de información.

Asimismo, en la supervisión hemos incluido algunos rubros que si bien no son exigidos por las normas sobre transparencia y acceso a la información pública, constituyen buenas prácticas de transparencia, tales como información adicional relacionada con el directorio de sus funcionarios policiales, difusión de convenios o acuerdos celebrados, link que permite comunicación con el ciudadano, entre otros.

El detalle de la información que debe contener cada rubro para determinar su cumplimiento con lo señalado por la normatividad es el siguiente:

1. **Documentos normativos y de gestión:** el cumplimiento de este rubro se verificará si contiene por lo menos la siguiente información:
 - Organigrama de la Policía Nacional del Perú.
 - Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Interior.³⁹³
 - Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Dirección General de la PNP.
 - Plan Estratégico Institucional (PEI).
 - Marco Legal: normas relativas a la PNP (norma de creación, resoluciones, directivas, etc.).

³⁹³ En tanto la Dirección de General de la Policía Nacional del Perú es un órgano de línea del Ministerio de Interior, de acuerdo a lo señalado en el artículo 4° de dicho Reglamento. Asimismo, la Policía Nacional del Perú depende orgánicamente de dicho Ministerio según lo previsto en el artículo 4° de la Ley N° 27238, Ley de la Policía Nacional del Perú, publicada en el Diario *El Peruano* el 22 de diciembre de 1999.

- Cuadro de Asignación de Personal (CAP) del Ministerio del Interior.³⁹⁴
2. **Información presupuestal actualizada:** cabe indicar que esta información se debe publicar trimestralmente, según lo señalado en el artículo 25° del TUO de la Ley N° 27806. En ese sentido, el cumplimiento de este rubro se verificará si contiene por lo menos la siguiente información actualizada al trimestre que correspondan, es decir, junio, septiembre y diciembre del 2008:
 - Presupuesto Institucional de Apertura - Año 2008
 - Presupuesto modificado.
 - Presupuesto ejecutado.
 - Proyectos de inversión ejecutados.
 - Remuneraciones y beneficios.
 3. **Adquisición de bienes y servicios actualizada:** esta información también se debe publicar trimestralmente, por lo que el cumplimiento de este rubro se verificará si contiene por lo menos la siguiente información actualizada al trimestre que correspondan, es decir, junio, septiembre y diciembre del 2008:
 - Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones - Año 2008.
 - Convocatorias de procesos de selección.
 - Resultados de procesos de selección.
 4. **Actividades oficiales:** el cumplimiento de este rubro se verificará si contiene por lo menos la siguiente información:

³⁹⁴ Por las mismas razones de la referencia anterior y en tanto existe personal civil que presta servicios en la Policía Nacional del Perú.

- Actividades que desarrolló el Director General PNP.
- 5. Funcionario responsable del Portal de Transparencia:** el cumplimiento de este rubro se verificará si contiene la siguiente información:
- Nombre del funcionario encargado de la actualización del Portal de Transparencia.
- 6. Solicitud de acceso a la información pública:** el cumplimiento de este rubro se verificará si contiene la siguiente información:
- Formulario de solicitud de acceso a la información pública.
 - Funcionario responsable de entregar la información pública.
- 7. Información adicional dentro del Portal de Transparencia:** el cumplimiento de este rubro se verificará si contiene por lo menos la siguiente información:
- Directorio de funcionarios policiales.
 - Difusión de convenios o acuerdos celebrados con otras instituciones públicas o privadas.
- 8. Información adicional fuera del Portal de Transparencia:** el cumplimiento de este rubro se verificará si contiene por lo menos la siguiente información:
- Difusión de hoja de vida del Director General de la PNP.
 - Difusión adicional sobre sus unidades orgánicas.
 - Link que permite comunicación con el público.

B) Resultados de la supervisión del Portal de Transparencia de la PNP

Durante las supervisiones realizadas en los meses de septiembre y octubre del 2008 y el mes de febrero del 2009, hemos podido verificar lo siguiente:

i) Operatividad y actualización del Portal de Transparencia

Si bien la Policía Nacional ha implementado su Portal de Transparencia, hemos verificado que no está actualizado, pues los rubros verificados no contienen información completa de acuerdo con lo señalado por las normas de transparencia y acceso a la información pública. Esto imposibilita además que un ciudadano puede obtener información en tiempo real y, sobre todo, de manera gratuita, pues de encontrarse ésta en el portal se evitaría el pago de costos de reproducción que implica presentar una solicitud de acceso a la información pública.

Sobre este particular, resulta pertinente tener en cuenta que la información que se proporciona al ciudadano mediante un pedido de acceso a la información pública, debe ser información **cierta, actual, precisa y completa**, tal como lo ha señalado la Defensoría del Pueblo en el Informe N° 96: *Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2003-2003*, recogiendo justamente lo indicado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Exp. N° 1797-2002-HD/TC: « (...) en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar», en su faz negativa, exige

que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa».

Esto implica asimismo que la información que debe contener el Portal de Transparencia de cada entidad pública deba reunir también las mismas características de certeza, actualización, precisión e información completa. Por ende, resulta necesaria la actualización (de por lo menos una vez al mes) del Portal de Transparencia de la PNP, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9° del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, salvo en los casos en que la Ley hubiera establecido plazos diferentes. La actualización se debe hacer respecto de todos los rubros de información señalados en el TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el Reglamento del mencionado TUO, así como en la Directiva N° 004-2008-PCM/SGP sobre *Lineamientos para la uniformización del contenido de los portales de transparencia de las entidades públicas*.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que se debe favorecer la accesibilidad del ciudadano a la información que debe contener el Portal de Transparencia de las entidades públicas. En ese sentido, la remisión a links de otras entidades públicas dificulta el acceso a la información de manera directa en el propio Portal de la entidad de la cual se desea obtener información.

En el caso de la PNP, hemos advertido que existen remisiones al link del Portal de Transparencia del Ministerio del Interior. Sin embargo, aún cuando la PNP forme parte de la estructura orgánica de dicho Ministerio, no resulta conveniente tal remisión pues no se garantiza la accesibilidad directa, fácil y rápida

del ciudadano a la información que busca ya que puede darse el caso de que el link al que se está remitiendo no se encuentre operativo.

Esto se ha podido verificar en el rubro de documentos normativos y de gestión, tales como el TUPA de la Dirección General de la PNP y directivas de la PNP. Dichos documentos, si bien han sido encontrados mediante remisiones a links del Ministerio del Interior, lo ideal sería encontrarlos en el propio Portal de Transparencia de la entidad policial. Incluso existe otro tipo de documentos que no tiene remisiones al link del Ministerio del Interior, sino que hay que buscarlos propiamente en el Portal de Transparencia de dicho Ministerio.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, resulta importante que el Portal de Transparencia de la Policía Nacional se actualice constantemente y además que contenga información que pueda reflejar verdaderamente el manejo de la cosa pública en dicha entidad, a fin de generar una mayor confianza de la ciudadanía. Para ello es necesario verificar la operatividad de dicho portal y sobretodo el acceso directo, fácil y rápido a la información que necesita conocer la ciudadanía. No cabe duda de que, en la actualidad, los portales de transparencia de las entidades públicas constituyen un instrumento importante para fomentar la responsabilidad en la gestión pública y la vigilancia ciudadana.

ii) Contenido del Portal de Transparencia

En la supervisión realizada al Portal de Transparencia de la Policía Nacional pudimos verificar que dicho

portal no está debidamente actualizado. Así, la supervisión del mes de septiembre del 2008 arroja un nivel de cumplimiento del 48% del total de los rubros supervisados, mientras que las supervisiones realizadas en el mes de noviembre del 2008 y febrero del 2009 arrojan un nivel de cumplimiento que llega al 43 %. Esto demuestra un nivel muy bajo de cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Respecto de la última supervisión cabe añadir que el Portal de Transparencia de la PNP mantiene la misma estructura de los meses anteriores, a pesar de que ya en diciembre del 2008 se había publicado la Directiva N° 004-2008-PCM/SGP sobre *Lineamientos para la uniformización del contenido de los portales de transparencia de las entidades públicas*, lo cual ameritaba la actualización de la estructura y, por ende, el contenido del portal de transparencia de acuerdo con las precisiones que se formulaban en dicha directiva.

Ahora bien, la supervisión del Portal de Transparencia arroja los siguientes resultados específicos:

ii.1) Información que debe contener el Portal de Transparencia de la PNP, pero no está consignada en dicho portal

- **Documentos normativos y de gestión:** en tanto la Dirección General de la PNP es un órgano de línea del Ministerio de Interior, por lo menos debe contener el Reglamento de Organización y Funciones de dicho Ministerio del Interior. Sin embargo, se ha verificado que el Portal de

Transparencia no lo contiene. Asimismo, tampoco existe un link que remita al link del Portal del Ministerio del Interior tal como sí se hace con el TUPA de la Dirección General de la PNP.

- **Información presupuestal:** el Portal de Transparencia de la PNP tampoco cumple con publicar la información exigida por la normatividad respectiva, pues en los meses supervisados no hemos encontrado información respecto al Presupuesto Institucional de Apertura año 2008, presupuestos modificados, presupuestos ejecutados y proyectos de inversión ejecutados. Para encontrar alguna **información al respecto se debe revisar el propio link de transparencia del Ministerio del Interior, no habiéndose encontrado ni siquiera ninguna remisión a éste desde el Portal de Transparencia de la PNP.**

Sin embargo, aún cuando el presupuesto de la PNP sea fijado dentro de la estructura presupuestal del Ministerio del Interior, según lo previsto por el artículo 49° de la Ley Orgánica de la PNP, consideramos que la información presupuestal debe estar contenida también en el Portal de Transparencia de esta entidad, **de acuerdo con lo señalado en los artículos 5° y 25° del TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública,**

- **Adquisición de bienes y servicios:** en lo concerniente a este rubro, tampoco se encuentra información en el Portal de Transparencia respecto al Plan Anual de Adquisiciones del año

2008, las convocatorias de procesos de selección y los resultados. Al igual que en el rubro anterior se debe revisar el link del Portal de Transparencia del Ministerio del Interior.

Con relación al tema de adquisiciones de bienes, resulta importante tener en cuenta que, en principio, *el armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno*, constituyen información reservada, según lo previsto en el artículo 16º, numeral e) del T.U.O de la Ley N° 27806.

Sin embargo, consideramos que dichas operaciones especiales y planes de seguridad y defensa de orden interno no deben guardar reserva, por ejemplo, cuando se trata de conocer cuánto se gasta en armamento, cuáles son las características de dicho armamento, quiénes son los proveedores de dicho armamento, pues este tipo de información no afecta el cumplimiento de dichas operaciones especiales o de dichos planes.³⁹⁵ Por ende, el acceso a dicha información por parte de la sociedad civil también debe ser permitido.

- **Actividades oficiales:** en el cumplimiento de

³⁹⁵ Cabe indicar que este mismo criterio de transparencia en el gasto de armamento pero en el sector Defensa es compartido por algunos autores. Incluso se recomienda eliminar las limitaciones legales de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Para mayor detalle ver: Hernández Breña, Wilson: *“El presupuesto del sector defensa en el Perú: Gastos de cuartel y gasto en armamentos”*. En: Suárez, Gustavo y otros: *“Transparencia y eficiencia en gastos para la defensa”*. Serie Democracia y Fuerza Armada N° 2. Instituto de Defensa Legal - IDL. Lima, 2003, p. 107.

este rubro se verificó si contiene por lo menos la información relacionada al Director General de la PNP. Sin embargo, si bien el Portal de Transparencia de la PNP contiene el vínculo sobre una agenda de actividades, en éste no aparece información al respecto en ninguno de los meses supervisados.

- **Funcionario responsable del Portal de Transparencia:** el nombre del funcionario encargado de la actualización del Portal de Transparencia no aparece indicado tampoco en dicho Portal en ninguno de los meses supervisados. Esto impide ubicar al profesional especializado en la materia, a fin de sugerir la corrección o actualización de la información exigida por la ley.

ii.2) Información que contiene el Portal de Transparencia, pero que no está actualizada

- **Documentos normativos y de gestión:** respecto a la información sobre el personal que debe contener este rubro hemos verificado que solamente existe información muy general sobre el personal de la PNP por categorías en cada una de las direcciones especializadas, direcciones administrativas y direcciones territoriales.

Tal como se señaló anteriormente, si bien la Dirección General de la PNP es un órgano de línea del Ministerio de Interior, por lo menos el Portal de Transparencia de la PNP debe contener el Cuadro de Asignación de Personal de dicho Ministerio, toda vez que existe un número significativo de personal que trabaja en áreas

administrativas.

Sin embargo, se ha verificado que el Portal de Transparencia de la PNP no contiene dicho documento, pero tampoco en el Portal del Ministerio del Interior encontramos que el Cuadro de Asignación de Personal contenga a la Dirección General de la PNP.

Respecto al marco legal de la PNP, resulta necesario que en este campo se deba publicar normas relativas a la PNP (norma de creación, resoluciones, directivas, etc.). Sin embargo, en las supervisiones realizadas al Portal de Transparencia, no encontramos información completa al respecto. Si bien dicho Portal contiene un vínculo de resoluciones, éste se encuentra inactivo, mientras que sólo el vínculo de directivas remite a un link dentro del propio portal institucional de la PNP, pero fuera del Portal de Transparencia. Por otro lado, en el marco legal se pueden encontrar directivas desde los años 1998 a 2008 (menos 2006), relativas a normas y procedimientos administrativos, intervenciones policiales, participación del personal policial en actividades, entre otras.

iii.3) Información que se encuentra en el Portal de Transparencia

Documentos normativos y de gestión: en los meses supervisados, el Portal de Transparencia de la PNP se ha verificado que éste contiene el organigrama de esta entidad. Asimismo, vía la remisión a un link del Ministerio del Interior

podimos verificar el TUPA de la Dirección General de la PNP. Sin embargo consideramos que el acceso debe situarse directamente en el mismo link del Portal de Transparencia de la PNP por cuanto se puede dar el caso de que el link de dicho ministerio se encuentre en actualización, es decir, no se encuentre operativo, lo cual perjudicaría aún más la búsqueda de la información por parte del ciudadano y dificultaría el acceso de cualquier recurrente.

En cuanto al Plan Estratégico Institucional de la PNP (PEI 2007 – 2011), solamente lo pudimos encontrar en el Portal de Transparencia en el mes de septiembre del 2009. Sin embargo, en los otros meses supervisados no se pudo tener acceso al vínculo que contenía dicho plan.

- **Información presupuestal actualizada:** en este rubro hemos encontrado información respecto a las remuneraciones y beneficios del personal en general durante todos los meses supervisados.
- **Solicitud de acceso a la información pública:** durante todos los meses supervisados se verificó el cumplimiento de este rubro, pues se encontró información relacionada con el Formulario de solicitud de acceso a la información pública, así como la relación de funcionarios responsables de entregar la información pública en la PNP.
- **Información adicional dentro del Portal de Transparencia:** en cuanto a la información adicional considerada como una buena práctica de transparencia dentro de dicho portal, se pudo

verificar que existe información relacionada con el Directorio de funcionarios policiales así como la difusión de convenios o acuerdos celebrados con otras instituciones públicas o privadas.

- **Información adicional fuera del Portal de Transparencia:** en este rubro, fuera del portal de transparencia también hemos encontrado información importante relacionada con la difusión de la hoja de vida del Director General de la PNP, difusión adicional sobre sus unidades orgánicas, asimismo, encontramos un link que permite comunicación con el público.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se puede señalar que existe un gran volumen de información que no se publica en el Portal de Transparencia de la PNP y otro cúmulo de información que no se encuentra actualizada, con lo cual se está incumpliendo con lo señalado por la normatividad respectiva.

La falta de actualización del Portal de Transparencia de la PNP, así como la ausencia de información mínima que debe contener dicho portal, atenta contra la transparencia en las entidades públicas. Esta situación debe ser modificada de acuerdo con lo señalado en la ley.

C) Algunos elementos básicos del derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública está reconocido en el artículo 5º, numeral 2) de la Constitución Política y el TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es

una de desarrollo constitucional mediante la cual se configura legalmente este derecho. Son estas normas las que constituyen el bloque constitucional del derecho de acceso a la información pública; por ende; son el parámetro de control de cualquier medida que pretenda limitarlo. Por su parte, el Reglamento del TUO de la Ley N° 27806 precisa algunos aspectos sustantivos y procesales.

Cabe añadir que, a través de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída en procesos de hábeas data, se han establecido también algunos criterios de interpretación de este derecho fundamental.

De acuerdo con ello, es posible identificar los siguientes elementos básicos que configuran el derecho de acceso a la información pública:

- a) El titular de este derecho es cualquier persona sin ninguna otra exigencia o calificación subjetiva adicional, como la mayoría de edad, la nacionalidad peruana, la representación legal de instituciones, entre otros.
- b) El ejercicio de este derecho fundamental – y, por ende, la obligación de entregar la información – no requiere expresión de causa, motivo ni destino o uso de la información solicitada.
- c) El costo de reproducción del pedido de información solo puede comprender aquellos gastos directos y exclusivamente vinculados con la reproducción y, en ningún caso, supone asumir costos fijos como remuneraciones o gastos de infraestructura. En ese sentido, cualquier otro cobro como el de derechos

de trámite o formularios constituirán afectaciones a este derecho fundamental. Asimismo, el costo de reproducción debe estar previsto en el correspondiente TUPA de la entidad. De lo contrario, ésta se encuentra impedida de cobrar monto alguno.

- d) Este derecho es exigible a todas las entidades públicas de los distintos niveles del Gobierno, las empresas del Estado y empresas privadas que prestan servicios públicos o ejerzan funciones administrativas bajo cualquier modalidad.
- e) La información sobre la que recae el ejercicio de este derecho es toda aquella que se encuentre en posesión de las entidades antes mencionadas, independientemente de quien la haya producido. Por ende, la información en poder de las entidades obligadas se presume pública.
- f) La información que se entregue debe ser cierta, actual, precisa y completa; de lo contrario, se considerará una afectación al derecho.
- g) Las únicas excepciones al acceso a la información son las previstas en los artículos 15°, 16° y 17° del TUO de la Ley N° 27806. Cualquier otra excepción se debe establecer en una ley del Congreso. Además, las excepciones deben estar reguladas taxativamente y deben ser interpretadas de manera restrictiva; por ende, no caben interpretaciones extensivas o analógicas.
- h) Cualquier limitación de los poderes públicos al acceso a la información se debe fundamentar en

la necesidad apremiante de protección de un bien jurídico constitucional, y en que solo de ese modo es posible alcanzarlo. La prueba de ambas exigencias corresponde a los poderes públicos, sobre todo tratándose de limitaciones normativas; de lo contrario, la limitación resulta inconstitucional.

Por otro lado, cabe destacar que el artículo 4° del TUO de la Ley N° 27806 prevé una doble vía de responsabilidad para aquellos funcionarios y servidores públicos que incumplan sus disposiciones, pues pueden ser sancionados por la comisión de falta grave o, en su caso, podrán ser denunciados penalmente por la comisión del delito de abuso de autoridad tipificado en el artículo 376° del Código Penal. Se debe precisar que la vía penal es residual y solo puede ser activada ante los supuestos graves y en los que el agente actúe de manera dolosa.



CONCLUSIONES

CAPÍTULO I: LA POLICÍA NACIONAL Y LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN POLICIAL

1. Las entidades policiales son instituciones fundamentales para la vigencia del Estado de Derecho y se caracterizan por ser públicas, especializadas y profesionalizadas.
2. Desde el año 1988, la institución policial en el Perú se organizó a través de una institución unitaria, que ha sido denominada Policía Nacional del Perú (PNP). Ello significó una nueva etapa en la organización policial existente desde los inicios de la República.
3. Las finalidades de la PNP se encuentran reguladas en la Constitución Política. No obstante, su definición como institución pública ha sido desarrollada a partir de la Ley N° 27238, Ley de la Policía Nacional, así como en la Ley N° 29334, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, en las cuales se le designa como un órgano dependiente de dicho ministerio.

En ese sentido, de acuerdo con el marco normativo que la regula, la Policía Nacional se caracteriza por ser única en todo el ámbito del Estado, jerarquizada, centralizada en un solo comando institucional y dependiente del Ministerio del Interior.

4. Las dos funciones constitucionales básicas de la PNP son:

- i) **Preventiva**, a fin de cumplir con las siguientes finalidades:
 - a) Garantizar, mantener y restablecer el orden interno.
 - b) Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado.
 - c) Vigilar y controlar las fronteras.
 - d) Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad.
 - e) Investigar el delito bajo la dirección de los órganos jurisdiccionales competentes.
 - ii) **Represiva**, es decir, orientada a investigar y combatir la delincuencia.
5. De la revisión al marco constitucional y legal que regula a la PNP y de la descripción de las características principales de su función, advertimos que existe un Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial, aprobado por Resolución Ministerial N° 1452-2006- IN y publicada en El Peruano el 31 de mayo de 2006, que regula el mantenimiento del orden interno, las técnicas de intervención policial y el uso de la fuerza.

Sin embargo, no existe una regulación con rango legal que contenga los principios y criterios generales que guíen el ejercicio de sus funciones y atribuciones de la PNP. Estos aspectos requieren de una deliberación por parte de la Representación Nacional en la

medida que inciden directamente en los derechos fundamentales de las personas.

Dicha obligación se sustentaría en el artículo 3° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 dispone que todas las entidades del Poder Ejecutivo deben contar con normas de organización y funciones. Asimismo, la Primera Disposición General de los *Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptado por las Naciones Unidas en 1990, señala que los Estados deben adoptar y cumplir las normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y el uso de armas de fuego contra personas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

6. La PNP no es una unidad presupuestaria autónoma. Su presupuesto es asignado por el Ministerio del Interior.

En ese sentido, si bien el monto del presupuesto del Sector Interior se ha incrementado en los últimos años, la asignación porcentual de ésta no ha seguido la misma línea de comportamiento, sino que, por el contrario, ha disminuido en términos comparativos (del 7.45% del Presupuesto Nacional en el año 2005 al 6.23% en el año 2009).

7. La Defensoría del Pueblo propone que para fortalecer el servicio que brinda la PNP a la ciudadanía se deben orientar mayores esfuerzos en las siguientes cinco áreas:

- a) **Política de fortalecimiento de Comisarías:** como unidades básicas cercanas a la población y *cara visible* del Estado ante la ciudadanía
- b) **Política de profesionalización del personal policial:** mediante la implementación de una ley de carrera policial que contemple sus objetivos y principios, así como cada uno de sus componentes (ingreso, formación, ascensos, incentivos y término).
- c) **Política anticorrupción:** mejorando los mecanismos de prevención y combate de la corrupción a partir de la identificación clara de las conductas indebidas.
- d) **Política de control disciplinario:** mejorando los mecanismos de control interno que permitan separar al personal no idóneo, luego de un procedimiento que respete las garantías del derecho constitucional a un debido proceso.
- e) **Política de transparencia y respeto del derecho de acceso a la información pública:** adecuando su organización y sus instrumentos de gestión a los requerimientos establecidos en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y sus modificatorias y disposiciones complementarias.

CAPÍTULO II: POLÍTICA DE FORTALECIMIENTO DE COMISARÍAS

8. La comisaría es la unidad básica de la PNP y detenta un papel protagónico en el ámbito interno y externo de la institución policial. Interno, en tanto que es un espacio de interacción de los diversos órganos policiales; y, externo, por cuanto es el primer punto de contacto entre la población y la Policía.
9. El servicio policial que se presta a la población en las comisarías constituye la concretización de la función policial, y puede ser definido como el conjunto de actividades que, de manera integrada, realiza la Policía Nacional con la finalidad de cumplir con su misión y funciones referidas a garantizar:
 - a) El orden interno.
 - b) El libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.
 - c) El normal desarrollo de las actividades ciudadanas.
10. De acuerdo con la normativa nacional e internacional, las principales condiciones de trabajo del personal policial, y especialmente de los que laboran en las comisarías, son: una remuneración equitativa y digna, la seguridad e higiene en el trabajo, el descanso y el disfrute del tiempo libre, así como la protección y orientación legal.
11. La razón de ser del servicio policial es servir y proteger al ciudadano y a la comunidad. De ahí

que un componente importante en la evaluación del servicio policial sea la calidad de la atención que se brinda a la población que acude a las comisarías. Esta atención debe caracterizarse por ser respetuosa de la dignidad y de los derechos de las personas.

12. Según los Principios Básicos de la Organización de las Naciones Unidas para el Tratamiento a los Reclusos, aplicables a toda persona privada de libertad en cualquier lugar donde ésta se encuentre, la Convención contra la Tortura, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos y la opinión del Comité Europeo de Prevención de la Tortura.

Asimismo, a nivel nacional, la Policía Nacional del Perú emitió la Directiva N° 01-94-IN/PNP sobre “Normas para la construcción de delegaciones policiales tipo a nivel nacional”, en la que se dan algunas especificaciones para el diseño y construcción de los ambientes de detención en las comisarías modelos, señalando que las paredes deben ser macizas (concreto armado, albañilería de ladrillo, amarre de cabeza) y el calabozo de hombre (17 m²) y de mujeres (13 m²) deben contar con medio baño cada uno.

En ese sentido, para la Defensoría del Pueblo, las comisarías deben respetar un conjunto de estándares mínimos de condiciones de detención para la privación de la libertad, tales como:

- a) El área de las salas de meditación.
 - b) La iluminación y ventilación de las salas de meditación.
 - c) Condiciones de salubridad de las salas de meditación.
 - d) Medidas de seguridad para la atención de los detenidos.
13. En función de estos parámetros, la Defensoría del Pueblo ha supervisado 300 comisarías distribuidas en el territorio nacional, a fin de evaluar las condiciones laborales de su personal, su infraestructura de atención del ciudadano, pero en especial la accesibilidad a personas con discapacidad y las condiciones materiales de detención.

Como resultado se ha advertido lo siguiente:

a) Derechos de las personas que acuden a las comisarías:

- 86% de las comisarías supervisadas (259) no tienen un horario especial para informar a la población sobre el estado de trámite de su denuncia.
- 48% (146) no cuentan con ambientes especiales para recibir denuncias y/o testimonios que requieran privacidad (caso de violencia sexual o familiar, por ejemplo).
- En el 61% de las comisarías supervisadas (184) se nos indicó que no conocen las normas de atención al público de la PNP.

- En el 53% (160) se mencionó que existen normas dispersas sobre cómo atender al público.
- En el 88% (266) no existe ningún material (folletos, panfletos, etc.) al alcance del público donde se detallan los tipos de procedimientos a realizar en las comisarías.
- En el 80% (240) no existe publicada una guía sobre los distintos trámites a realizar en la comisaría.
- En el 77% (233) no existe en un lugar visible indicaciones de cómo actuar ante un caso de conducta policial.
- En el 64% (194) no existen publicados afiches sobre los derechos del ciudadano y que otras instituciones lo tutelan.
- Condiciones de accesibilidad de las personas con discapacidad: Sólo el 47% de las puertas de ingreso de las comisarías supervisadas tienen la calidad de accesible, mientras que el 25% son de accesibilidad limitada y el 28% de puertas de ingreso inaccesibles.

b) Condiciones de trabajo del personal policial de comisarías

- **Uniforme:**

En el 75% (225) de las comisarías supervisadas se nos ha informado que hace

más de cuatro años que no se les renueva el uniforme y en el 96% (290) se nos ha indicado que la renovación de éste lo realiza el propio personal.

- **Material informático (computadoras, impresoras, tinta de impresoras, etc.):**

El 25% (49) de las comisarías que nos han enviado sus informes situacionales lo requieren. Sólo el 33% (100) de las comisarías considera que el estado de las computadoras es buena. Esto origina tres problemas: falta de interconexión entre las comisarías, ausencia de bases de datos informatizados y limita el acceso directo a la base de datos de otras instituciones.

Asimismo, de las 300 comisarías:

- * El 53% (161) no tiene acceso a Internet
- * El 67% (203) no tiene acceso a las base de datos de RENIEC
- * El 63% (191) no tiene acceso a la base de datos de requisitorias de la propia PNP.
- * El 86% (259) no tiene acceso a otras bases de datos.

- **Útiles de Oficina:** Sólo en el 20% (60) se nos ha informado que se les brinda material de oficina suficiente.

- **Seguridad (infraestructura) de las comisarías:**

El 26% demandan urgentes refacciones y el 5% indican que sus condiciones son de “alto riesgo”, tal como lo ha declarado el Instituto Nacional de Defensa Civil.

Ante ello, hemos constatado que las mejoras realizadas en las comisarías han sido impulsadas en el 57% de los casos por el Comisario y el personal policial.

□ **Higiene en las comisarías:**

En el 49% (148), el estado de conservación de los servicios higiénicos es regular, en tanto que en el 10%, es malo.

□ **Otras condiciones laborales:**

En el 76% (230) de las comisarías supervisadas no existe un control de la jornada laboral del personal policial.

En el 19% de las comisarías supervisadas (57) no existe una cama por policía para una jornada normal de trabajo (24 por 24), mientras que en el 53% (159) no existe cama por policía en un día de alerta policial o de inamovilidad del personal.

En el 20% (60) se comprobó que el estado de conservación de los colchones en el que duerme el personal policial es bueno, en tanto que en el 31% (92) es malo.

En el 74% (224) de las comisarías supervisadas se constató que no se les proporcionaba sábanas y frazadas.

c) Condiciones mínimas en la infraestructura de la comisaría con relación a las personas detenidas

- 57% de las comisarías supervisadas (172) sólo se tiene una sala de meditación. Peor aún, el 10% de ellas no tiene sala de meditación.
- En el 10% (30), las salas de meditación no tienen un soporte material que sirva de cama.

CAPÍTULO III: POLÍTICA DE PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL POLICIAL

14. El establecimiento de una carrera profesional del personal policial se define sobre la base de dos objetivos:
 - i) Garantizar la eficacia de la institución policial, a través de la selección de un personal idóneo que responda a los objetivos y necesidades institucionales.
 - ii) Respetar y asegurar los derechos del personal policial, garantizando al policía reglas claras que le permitan prever y conocer los beneficios por su desempeño sobresaliente (incentivos), los límites a la potestad de dirección de la institución policial (cambios de colocación), sus posibilidades de ascenso y mejora profesional, así como las consecuencias por su indisciplina (régimen disciplinario).

15. En nuestro país, la carrera del personal policial no se regula por una única norma general que articule a cada uno de sus componentes (ingreso, formación, incentivos, cambios de colocación, ascensos y cese). Por el contrario, advertimos lo siguiente:
- a) Cada componente de la carrera se regula por una norma distinta, y por consiguiente, existe un elevado número de normas que la regulan.
 - b) Algunas de las normas no han sido publicadas en El Peruano. Según el Tribunal Constitucional en el caso Ramos Collque (Expediente N° 2050-2002-AA/TC) la publicación de las normas en el diario oficial es un requisito esencial de la eficacia de las leyes y de toda norma jurídica, a tal extremo que, una norma no publicada, no puede considerarse obligatoria.

Esta situación ocasiona un desconcierto en el personal policial pues es razonable admitir la producción de aplicaciones contradictorias, interpretaciones diversas, en suma, una sensación de inseguridad jurídica en torno a sus derechos.

Política educativa

16. Para lograr la profesionalización del personal policial se poner énfasis en el componente educativo, entendido éste no sólo como “formación”, sino como “capacitación” y “especialización” del personal policial.

En ese sentido, es necesario avanzar hacia un régimen educativo policial que, de manera orgánica, contenga los siguientes aspectos:

- Fines del sistema educativo policial.
- Objetivos generales y específicos del sistema educativo policial.
- Sujetos que integran el sistema educativo policial (alumnos, profesores y autoridades, así como sus correspondientes perfiles requeridos).
- Unidades o entidades que prestan el servicio educativo policial.
- Etapas y componentes del proceso educativo (formación, capacitación y perfeccionamiento).

Asimismo, la educación policial, para responder al mandato constitucionalmente asignado a la PNP, debe ir acompañada en todos sus componentes de un enfoque en derechos fundamentales.

17. La actual normativa responde a lo que se denomina régimen de instrucción, por lo que se ha limitado a establecer cuáles son las unidades o entidades que prestan el servicio educativo policial y las etapas y componentes del proceso educativo (formación, capacitación y perfeccionamiento).

Sin embargo, en atención a los parámetros anteriormente indicados y a las necesidades de formación del personal policial, a juicio de la

Defensoría del Pueblo se requiere avanzar en la consolidación de un sistema educativo para la Policía Nacional del Perú.

Política de incentivos

18. La finalidad del establecimiento de una política de incentivos es contribuir a mejorar el servicio policial, a partir del reconocimiento del trabajo destacado que efectúa el personal policial.

Es requisito básico de esta política una regulación clara, sistemática y pública de los supuestos de hecho que dan lugar a un incentivo.

19. No obstante, en torno a esta materia observamos tres situaciones:

- **Existencia de una normativa dispersa**, pues cinco (05) normas con rangos distintos regulan el otorgamiento de incentivos. Así, podemos enumerar las siguientes: la Ley del Régimen de Personal de la PNP y su reglamento; la Directiva N° 126-91-DGPNP/COAS; el Reglamento General de Condecoraciones “Orden al mérito de la PNP” establecido por el Decreto Supremo N° 017-90-IN, así como las normas que regulan el concurso “Policía del año” y “Comisaría del año”.
- **Falta de publicidad de las normas**, debido a que algunas de estas normas no están publicadas en el diario oficial, incumpléndose de este modo con los

principios de publicidad y transparencia, necesarios para un Estado Democrático de Derecho como el nuestro. Así, por ejemplo, la Directiva N° 126-91-DGPNP/COAS, la Resolución Ministerial N° 0703-91-IN/PNP y las normas que regulan el concurso “Policía del Año” y “Comisaría del Año” no han sido debidamente publicados en el diario oficial “El Peruano” ni tampoco están registradas en la página web de la Policía Nacional.

- **Existencia de una tipología de incentivos asistemático**, en la medida en que para una misma situación de hecho existe una gran variedad de tipos de incentivos. Así, por ejemplo, de acuerdo con el artículo 24.1° de la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional, correspondería otorgar “ascenso excepcional” al personal policial que realiza una “acción distinguida”. Sin embargo, por esa misma acción, calificada como “distinguida”, el Reglamento General de Condecoraciones le otorgaría la “Orden al Mérito” en los siguientes grados: caballero, oficial, comendador, gran oficial o gran cruz.

Política de cambios de colocación

20. En el ámbito de la función pública policial, la potestad de dirección (*ius variandi*) para atender las necesidades de servicio de la institución policial no es absoluta, sino que debe tener en cuenta, además, las expectativas de carrera del policía.

Es necesario, asimismo, que las decisiones adoptadas por la institución policial tomen en cuenta los derechos económicos del personal policial (el pago necesario de los viáticos por cambios de colocación) y la incidencia sobre el bienestar familiar del personal policial.

21. No obstante, hemos advertido las siguientes situaciones:

- Para los cambios de colocación del personal de Suboficiales se aplica la Directiva N° 01-DPNP-01-25-2001-B, que contiene criterios que han sido derogados o criterios que no se encuentran sustentados en una norma sino en un informe, lo cual vulnera el artículo 103° de la Constitución Política.
- Las normas que regulan los cambios de colocación del personal policial, en general, no establecen claramente la necesidad de motivar objetiva y razonablemente la disposición de cambio de un efectivo. Así, por ejemplo, la causal y/o criterio de “disposición del superior” no requiere más que la presentación de un memorando sin mayor justificación objetiva de la necesidad del cambio.
- Se incumple el artículo 40° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, al exigírsele a los miembros policiales que solicitan cambio de colocación la presentación de documentos que debe poseer la misma institución.

Política de ascensos

22. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el ascenso o la promoción en el empleo en igualdad de condiciones es un derecho fundamental que reconocen tanto el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, como la Constitución Política del Perú.

Asimismo, este derecho se vincula con una actividad previa –la capacitación o formación profesional– y una garantía de igualdad y de no discriminación para el resto de los trabajadores.

23. Para un adecuado proceso de ascensos en el ámbito policial es necesario adoptar las siguientes medidas:

Proceso de ascenso para oficiales

- Mejorar las condiciones de evaluación para el ascenso, en tanto que, en la encuesta realizada a 521 miembros de la Policía Nacional, el 73.5% ha señalado que la evaluación anual del desempeño o rendimiento profesional del personal, válida para los procesos de ascenso, nombramiento en el cargo e incluso para la permanencia en la institución, no es adecuada. Asimismo, el 77.9% del personal encuestado señala que “el favoritismo” es el principal factor que influye en los ascensos al interior de la Policía Nacional.

- Uniformizar los factores que se consideran en la evaluación para el ascenso, en la medida en que existen diferencias en las fases y factores que se contemplan en el Reglamento de Ascensos para los Oficiales y la Directiva N° 01-18-2008-DIRGEN/DIRREHUM-PNP, norma que establece el procedimiento administrativo que garantice la correcta ejecución del proceso de selección para el ascenso de los Oficiales de la Policía Nacional.
- Privilegiar la capacidad y el mérito del personal policial, además de su antigüedad en el grado, debido a que se estaría asignando una excesiva importancia al criterio de antigüedad. Así, por ejemplo, a pesar de existir dos cuadros de méritos (uno de antigüedad y otro de alta nota), la experiencia y/o el tiempo de servicios aparecen en ambos cuadros como un importante criterio de evaluación. Además, en el nuevo Reglamento de Ascensos se contempla un puntaje de hasta treinta (30) puntos por tiempo de servicios (antigüedad) y sólo un puntaje de tres (03) puntos para los servicios prestados en zonas de emergencia.
- Generar mayores mecanismos de transparencia en los procesos de ascenso de oficiales, pues no existen criterios ni reglas precisas para la elección de los miembros de las Juntas de Selección que evaluarán al personal policial.

Proceso de ascenso para suboficiales

- Implementar una evaluación de conocimientos como un factor importante para determinar el ascenso de suboficiales y especialistas, pues ello no ocurre desde hace varios años.
- Privilegiar la capacidad y el mérito del personal policial, además de su antigüedad en el grado, porque se estaría asignando una excesiva importancia al criterio de antigüedad. Así, por ejemplo, el criterio predominante de evaluación es el “factor valor potencial para el servicio policial”, en el cual se incluye la experiencia en el servicio, es decir la antigüedad.
- Generar mayores mecanismos de transparencia en los procesos de ascenso de suboficiales, pues no existen criterios ni reglas precisas para la elección de los miembros de las Juntas de Selección que evaluarán al personal policial.

Es importante, por último, para la transparencia del proceso de ascensos de oficiales y suboficiales, que éstos puedan conocer anticipadamente cuál es el número de vacantes que se ofertan. Ello además demostraría una adecuada planificación y organización de personal.

CAPÍTULO IV: POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA PNP

24. La lucha contra la corrupción es un compromiso de índole moral y, a la vez, constituye una obligación internacional asumida por el Estado peruano mediante la suscripción de diferentes convenios internacionales que prevén el fortalecimiento de su liderazgo en políticas de su prevención y represión, lo que incluye su cooperación con otros Estados, a fin de que los esfuerzos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas sean eficientes y efectivos.
25. El enfoque en la lucha contra la corrupción no debe restringirse a modernizar y/o simplificar los procedimientos al interior de las instituciones públicas, sino que debe analizar sus medios y/o causas, así como sus efectos, principalmente, la afectación de los derechos de las personas.
26. A partir de 308 casos de corrupción recibidos en la Defensoría del Pueblo, durante los años 2005, 2006, 2007 y el primer semestre del 2008, en cinco regiones (Ayacucho, Cusco, Apurímac, Arequipa y Lambayeque), nos permite afirmar que los tipos de prácticas de corrupción más frecuentes son los siguientes:
- Negligencia, omisión o inacción en el proceso de denuncias (37%).
 - Negativa o condicionamiento a la recepción de denuncias (30%).
 - Uso del cargo policial para encubrimiento o participación en acciones delictivas (6%).

Asimismo, se ha detectado en un 27% que el uso excesivo y arbitrario de la violencia es una práctica que genera riesgos de corrupción.

CAPÍTULO V: POLÍTICA DISCIPLINARIA EN LA PNP

27. El establecimiento de un régimen disciplinario implica un deber del Estado que permite asegurar que los funcionarios y/o servidores públicos cumplan las obligaciones a su cargo, y que el ejercicio de dicha potestad no sea arbitraria, sino que obedezca a un conjunto de principios y garantías.
28. La PNP está habilitada jurídicamente para regular el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre sus integrantes, no obstante que ésta no es una potestad absoluta, sino que las faltas y sanciones que contemple deben guardar correspondencia con su mandato previsto en el artículo 166 de la Constitución Política y con los principios básicos que regulan el derecho disciplinario, reconocidos en la Carta Magna, y cuyo contenido ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional.
29. El marco normativo que regula el régimen disciplinario de la PNP no sólo debe corregir, sino prevenir los actos de indisciplina del personal policial, para lo cual se hace necesario incidir sobre las faltas más comunes.

En ese sentido, la implementación de una adecuada política disciplinaria al interior de la

PNP se debe optimizar enfocando sus esfuerzos en aquellas faltas más comunes. Así, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con la información brindada por la Dirección de Recursos Humanos de la PNP, durante el período 2004 – 2008, las faltas más comunes fueron las leves y en la siguiente proporción:

- a) Incumplimiento de las directivas, planes, instrucciones, órdenes y otras disposiciones vigentes (30%).
- b) Falta sin causa justificada por un (1) día al centro de labores, a la instrucción, ceremonia, conferencia o a los diversos actos del Servicio para los que fuese nominado o tuviera obligación de asistir (20%).
- c) Llegada con retraso al servicio (15%).

Asimismo, se debe reparar en que las tres principales causas de pase a la situación de retiro por medida disciplinaria, durante el período 2004 – 2008, fueron las siguientes:

- a) Abandono de cargo*, que representa un 61% del total de casos.
- b) Actos contra la moral y el decoro*, que alcanza al 5% del total de casos.
- c) Actos contra la moral y disciplina*, que constituye un 5% del total de casos.

30. En cuanto al marco normativo que regula el ejercicio de la potestad disciplinaria en la PNP, hemos advertido las siguientes situaciones:

a) Competencia de los órganos sancionadores. De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 72º de la Ley N° 28338, Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, los órganos investigadores también gozan de la competencia para sancionar las faltas leves.

No obstante, la Defensoría del Pueblo advierte riesgos al establecer que el mismo órgano que investiga los hechos, sea quien posteriormente determine e imponga la sanción del infractor, en la medida en que la doctrina mayoritariamente establece que un modelo óptimo de control disciplinario implica la consagración normativa del principio de imparcialidad a través de la autonomía de quien investiga respecto de quien sanciona.

b) La clasificación de las faltas solamente se realiza en atención a su gravedad.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo considera que para que el personal policial comprenda de mejor manera el contenido de las faltas, es necesario que a dicha clasificación se sume otra, elaborada en función del bien jurídico que se desea proteger. Esta medida redundará en la función preventiva de la potestad disciplinaria de la institución policial, así como permitirá advertir con mayor precisión si existen faltas que no han sido debidamente tipificadas.

- c) Con relación a la **extinción del procedimiento sancionador**. El artículo 65° de la Ley N° 28338 incumple la obligación que tiene la institución policial de investigar y sancionar los hechos de indisciplina que cometa su personal, toda vez que dispone que con la sola presentación de la solicitud de pase al retiro del investigado se concluye el procedimiento disciplinario.

A este respecto, conviene señalar que en el Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR, que propone una nueva ley de régimen disciplinario de la Policía Nacional y que ha sido presentado por la Ministra del Interior, en su calidad de Congresista de la República, se plantea la derogación de dicho artículo 65, lo cual reafirma la obligación que tiene la PNP respecto de sancionar a quienes infringen su régimen disciplinario.

- d) En cuanto al **derecho de contradicción de las decisiones administrativas**, reconocido en el artículo 206 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. El segundo párrafo del artículo 69° de la Ley N° 28338 establece que la sanción de amonestación escrita es inimpugnable.

Sobre este particular, conviene señalar que si bien esta disposición constituye una opción del legislador, cabe llamar la

atención sobre la imposibilidad de revertir errores o vicios en la imposición de esta sanción.

31. La Defensoría del Pueblo saluda la iniciativa y la decisión de la Ministra del Interior de sancionar ejemplarmente a los malos policías. No obstante, considera necesario indicar que en el Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR que propone una nueva ley de régimen disciplinario, se establece que al policía condenado judicialmente se le pase a la situación de retiro y además se le someta a un acto de degradación.

Al respecto, cabe tener presente que el acto de degradación debe ser impuesto necesariamente como resultado de un procedimiento sancionador previo, de lo contrario constituiría una doble sanción sobre los mismos hechos que ya han sido sentenciados por el Poder Judicial, lo cual viola el principio constitucional de *no ser juzgado dos veces por los mismos hechos (non bis in idem)*, previsto en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución Política.

32. En el estudio realizado por la Defensoría del Pueblo a 752 casos resueltos por el Tribunal Nacional Administrativo Disciplinario de la Policía Nacional, hemos advertido lo siguiente:

a) ¿Cuántas conductas se investigaron?

En el período 2006-2007 se investigaron 928 inconductas contenidas en 752 casos.

b) ¿Cuáles fueron las conductas más investigadas (oficiales, suboficiales y especialistas)?

Faltas leves:

- i. Actuar sin la diligencia debida en el cumplimiento de la función policial (19 policías).
- ii. Excederse en el ejercicio de sus facultades y/o atribuciones (3 policías).
- iii. Embriagarse fuera del servicio, afectando la imagen institucional (3 policías).

Faltas graves:

- i. Abandono del servicio sin motivo justificado (53 policías).
- ii. Contraer compromisos que excedan su capacidad afectando al personal PNP que actúa como garante (19 policías).
- iii. Faltar más de tres y menos de siete días sin causa justificada (19 policías).

Faltas muy graves:

- Faltar a su centro de labores por más de siete días (39 policías).
- Actuar dolosamente en el ejercicio de sus funciones (30 policías).
- Participar en forma dolosa en la

sustracción del patrimonio público
y/o privado (19 policías).

c) ¿A cuántos policías se sancionaron?

Se investigaron a 752 policías (197 oficiales, 521 suboficiales y 34 especialistas) y de este universo se sancionó de la siguiente manera:

197 Oficiales:

- iv. sancionados: 179 (91%).
- v. absueltos: 5 (2%).
- vi. declaración de nulidad: 13 (7%).

521 Suboficiales:

- i. Sancionados: 511 (98%).
- ii. Absueltos: 5 (1%).
- iii. Declaración de nulidad: 5 (1%).

34 Especialistas:

- i. Sancionados: 31 (91%).
- ii. Absueltos: 1 (3%).
- iii. Declaración de nulidad: 2 (6%).

d) ¿Qué tipo de sanción reciben los policías investigados?

En cuanto **al tipo de sanción** que se impone al personal, hemos advertido que la mayor sanción (50%) que reciben los **Oficiales** es el arresto, sanción

contemplada en el derogado Reglamento del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional y que correspondía a una falta leve o grave;

En tanto que para los **Suboficiales** la mayor sanción (32%) es la suspensión, la cual correspondía a la comisión de una falta grave o muy grave, de conformidad con el mencionado reglamento

e) ¿Cómo se decide sancionar?

Motivación de las decisiones de sanción en cuanto al uso, interpretación y aplicación de las normas, principios y jurisprudencia del derecho disciplinario sancionador.

Cabe señalar que no se aplica ni utiliza adecuadamente las normas, principios y jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional sobre el ejercicio de la potestad disciplinaria.

- i. 72% no se invoca ninguna norma constitucional
- ii. 93% no se hace referencia a ninguna norma internacional de derechos humanos
- iii. 95% no se sustenta en ningún principio general del derecho
- iv. 88% no apoya su decisión en la jurisprudencia nacional
- v. 97% no toma en cuenta la jurisprudencia internacional

En cuanto a la motivación de la decisión adoptada:

En el 80% de los casos, la decisión adoptada no ha sido motivada adecuadamente, es decir, no respeta los siguientes criterios:

- a) La conducta sancionada constituye un hecho que previamente ha sido tipificada como infracción disciplinaria: En el 12% de los casos no existe claridad en la exposición de los hechos ni una adecuada calificación de los mismos.
- b) Explicación de la pertinencia de las normas que se utilizan (elección e interpretación) para imponer una sanción: En el 43% de los casos sólo se cita la normatividad y no se analiza ésta.
- c) Proporcionalidad entre la fundamentación de la resolución y la decisión adoptada: En el 51% de los casos, la decisión no guardaba correspondencia lógica con la parte considerativa de la resolución.

CAPÍTULO VI: POLÍTICA DE TRANSPARENCIA Y EL RESPETO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

33. La PNP, como toda entidad pública, se encuentra obligada a cumplir las disposiciones contenidas en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y normas complementarias.

No obstante, como resultado de la supervisión efectuada al Portal de Transparencia de la Policía Nacional, hemos advertido lo siguiente:

- Existe información que no está actualizada, específicamente el marco legal y el cuadro de personal.
- No existe información que por ley debería estar disponible en el Portal de Transparencia, específicamente el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), el presupuesto institucional de apertura y de ejecución, el plan anual de adquisiciones y contrataciones, así como las convocatorias y los resultados de los procesos de adquisiciones.

34. En la revisión efectuada al procedimiento de acceso a la información pública en la Policía Nacional, regulado en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Ministerio del Interior, hemos advertido las siguientes situaciones irregulares:

- Existencia de **cobros desproporcionados** para acceder a la información pública (S/. 0.35 por folio y S/. 3.50 por diskette). Ello no se condice con el inciso 5) del artículo 2º de la Constitución Política y el artículo 20º de la Ley N° 27806, así como el segundo párrafo del artículo 13º del Reglamento de la Ley N° 27806.
- La exigencia de que el ciudadano suscriba una **carta de compromiso** asumiendo los costos de reproducción, sin que se hayan justificado las razones para dicha exigencia. Esto contraviene el principio de legalidad previsto en el artículo 51 de la Constitución y, además, lo señalado por el Tribunal Constitucional (caso Alarcón Menéndez, Expediente N° 1003-98-AA/TC) en el sentido de que un derecho fundamental no puede ser obstaculizado injustificadamente.

De ahí que la Defensoría del Pueblo considere necesario y urgente que la institución policial corrija estas situaciones advertidas con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de la población.

35. Finalmente, de la evaluación de 32 quejas por vulneración al derecho de acceso a la información pública contra la Policía Nacional, que han sido recibidas en la Defensoría del Pueblo entre el 2005 y el primer trimestre del 2009, hemos constatado las siguientes situaciones:

RECOMENDACIONES

AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

- **Incorporar** a la Ley 27238, Ley de la Policía Nacional del Perú, normas que contengan **los criterios y principios de la función policial**, específicamente con relación a las fases para el mantenimiento del orden público, los niveles de intervención policial en operativos, el uso de la fuerza, entre otros aspectos.
- Esta propuesta se justifica en lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y en la necesidad de que la Representación Nacional delibere sobre los alcances y límites de la función policial, toda vez que ésta incide en los derechos fundamentales de las personas. Para esta deliberación se podría tomar como referente el *Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial*, aprobado por Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN de fecha 31 de mayo del 2006.
- **Discutir y aprobar**, en ejercicio de su facultad legislativa regulada en el inciso 1) del artículo 102° de la Constitución Política, **la primera ley de carrera policial**. Esta ley debe contener los objetivos y principios de la carrera, así como cada uno de sus componentes: ingreso, formación, ascensos, incentivos y cese.
- **Modificar el Capítulo II del Título IV de la Ley de la Policía Nacional, Ley 27238 en**

ejercicio de su facultad legislativa prevista en el inciso 1) del artículo 102° de la Constitución Política, regulando **los principales componentes de un sistema educativo policial**: fines, objetivos, sujetos, etapas y momentos.

Esta propuesta se justifica en la necesidad de generar un sistema educativo orgánico que evite la dispersión de criterios al momento de la formulación de políticas educativas en la PNP.

- **Derogar** el artículo 65° de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, que dispone la conclusión del procedimiento administrativo disciplinario con la sola solicitud del policía investigado, a fin de que se cumpla con la obligación de investigar y sancionar los actos de indisciplina, de conformidad con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- **Derogar** el segundo párrafo del artículo 69° de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, que dispone la inimpugnabilidad de las sanciones de “amonestación escrita”, a fin de que se garantice el ejercicio del derecho de contradicción del personal policial sancionado, de conformidad con el artículo 206° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- **Modificar** el artículo 37° de la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, **a fin de que las infracciones administrativas sean clasificadas** no sólo de acuerdo con la gravedad

del hecho, sino **en atención al bien jurídico protegido**. Esto redundará en la función preventiva de la potestad disciplinaria de la institución policial, y permitirá advertir con mayor precisión si existen faltas que no han sido debidamente tipificadas.

- **Evaluar la modificación o eliminación** del inciso 4 del artículo 55° del Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR, que propone que en los casos de infracciones graves y/o muy graves que no hayan sido de conocimiento de la institución y que conlleven la emisión de sentencias judiciales condenatorias firmes con pena privativa de la libertad efectiva, se procederá al pase a la situación de retiro con acto de degradación.

Ello se debe a que el inciso 4 es innecesario por cuanto el pase a la situación de retiro por causal de sentencia judicial condenatoria ya se encuentra regulada en el numeral 9) del artículo 45° de la Ley del Régimen de Personal de la PNP, además de resultar vulneratorio del principio de no ser sancionado dos veces por un mismo hecho (*non bis in idem*), reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución Política.

- **Evaluar la modificación o eliminación** del inciso 5 del artículo 55° del Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR, que propone que en los casos de infracciones muy graves y/o delitos que no hayan sido de conocimiento de la institución y

que conlleven la emisión de sentencias judiciales condenatorias firmes sin pena privativa de la libertad efectiva, se procederá al pase a la situación de retiro.

En este caso se debe a que el inciso 5 es innecesario, toda vez que el pase a la situación de retiro por causal de sentencia judicial condenatoria ya se encuentra regulada en el numeral 9) del artículo 45° de la Ley del Régimen de Personal de la PNP.

- **Evaluar la modificación o eliminación** del artículo 68° del Proyecto de Ley N° 3131/2008-CR, que propone la inimpugnabilidad de las decisiones administrativo-disciplinarias siguientes: la sanción de apercibimiento, la resolución directoral de pase a la situación de retiro o disponibilidad, la resolución que resuelve la solicitud del levantamiento de la medida preventiva y las resoluciones del Tribunal Disciplinario Nacional.

AL MINISTERIO DEL INTERIOR

1. **Formular y ejecutar un Plan Nacional de fortalecimiento de comisarías** que comprenda las siguientes medidas concretas:
 - En cuanto a las **comisarías que han sido declaradas de alto riesgo** por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), **SE RECOMIENDA adoptar medidas urgentes**, a fin de evitar situaciones que pongan en riesgo la vida, salud e integridad tanto del personal policial que labora en dichas comisarías como de las personas que acuden a dichas instalaciones.

- Con relación a las **comisarías que no han sido declaradas en alto riesgo** por el INDECI, pero que tienen problemas de infraestructura de riesgo moderado, **SE RECOMIENDA** dotar al personal policial de ambientes de trabajos adecuados y seguros.
- **Mejorar las condiciones de infraestructura y limpieza** de las Comisarías en todo el ámbito nacional, con la finalidad de garantizar el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo del personal policial, reconocido en el literal e) del artículo 7° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, así como en el literal b) del artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- **Dotar de equipamiento adecuado y suficiente** al personal policial (uniformes, medios informáticos, colchones, unidades móviles, útiles de escritorio), a fin de que éste pueda cumplir sus obligaciones de forma eficiente y segura, tal como lo establece el numeral 5 del artículo 64° de la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional y el inciso 4 del artículo 36° de la Ley de la Policía Nacional.
- **Habilitar por lo menos dos salas de meditación** en todas las comisarías de todo el ámbito nacional, con la finalidad de diferenciar a los detenidos, por razones de sexo, y entre adultos y menores. En ese mismo sentido, adecuar a éstas a los parámetros mínimos establecidos en la jurisprudencia de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos (*Caso Montero Aranguren vs Venezuela*).

- **Mejorar las condiciones de accesibilidad** de las Comisarías de todo el ámbito nacional, a fin de garantizar el derecho de las personas con discapacidad de acceder a las instalaciones de las entidades públicas, reconocido en la Ley 27050, Ley General de las Personas con Discapacidad, y el Reglamento Nacional de Edificaciones.
2. **Someter a consideración del Consejo de Ministros** y, posteriormente, ante el Congreso de la República, un **proyecto de ley de carrera policial** que, a partir del desarrollo de sus objetivos y principios, regule cada uno de los componentes de una carrera profesional del personal policial (ingreso, formación, ascensos, incentivos y término), en cumplimiento de lo dispuesto por la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional.
 3. **Sugerir** que en la implementación de una sólida política de lucha contra la corrupción policial se tenga en cuenta la modernización y/o simplificación de los procedimientos internos, pero sobre todo se orienten mayores esfuerzos a identificar de manera permanente las características y causas generadoras de corrupción, teniendo en cuenta que de por medio se encuentra la afectación de derechos de las personas. Esto se sustenta en el artículo 44 de la Constitución Política de 1993, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Para este efecto, **la Defensoría del Pueblo pone a disposición del Ministerio del Interior y de la Dirección General de la Policía** una tipología de casos de corrupción y de prácticas que generan corrupción, elaborada a partir de 308 casos de corrupción recibidos en la Defensoría del Pueblo, durante los años 2005, 2006, 2007 y el primer semestre del 2008, en cinco regiones (Ayacucho, Cusco, Apurímac, Arequipa y Lambayeque).

4. **Sugerir** que en la implementación de una sólida política de control disciplinario se orienten mayores esfuerzos a combatir la comisión de infracciones y/o faltas más recurrentes. Esto se sustenta en la finalidad preventiva que debe tener el ejercicio de la potestad disciplinaria.

Para este efecto, **la Defensoría del Pueblo pone a disposición del Ministerio del Interior** los tipos de infracciones administrativas más recurrentes que ha podido advertir del estudio de 752 casos resueltos por el Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional de la Policía Nacional del Perú.

AL MINISTERIO DEL INTERIOR Y A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA PNP

- **Modificar las normas de atención ciudadana en comisarías** de modo que se contemplen, además de los derechos de las personas que acuden a ellas, las obligaciones del personal policial y la organización de esta unidad básica, los siguientes aspectos:

- a) Los principios y reglas que rigen el servicio policial.
 - b) Los servicios (procedimientos) que brinda la Comisaría.
 - c) Los mecanismos de reclamo.
- **Adoptar medidas** para garantizar que los efectivos policiales **conozcan y apliquen las normas de atención ciudadana**, así como que la población esté adecuadamente informada sobre su contenido.

Política Educativa

En tanto no se apruebe la ley de carrera del personal policial, recomendamos:

- **Recordar** que el establecimiento de un **sistema educativo policial (formación, capacitación y perfeccionamiento)** es una **obligación del Estado**, que se debe caracterizar fundamentalmente por garantizar una **alta profesionalización** del personal policial, **responder a las necesidades de la función** policial y presentar un **enfoque de derechos humanos**, tal como lo señalan los numerales 19 y 20 de los *Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, así como el *Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial*, aprobado por Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN.

Política de Incentivos

Mientras no se apruebe la ley de carrera del personal policial, recomendamos:

- **IMPLEMENTAR** acciones dirigidas a:
 - a) **Unificar y uniformizar** las normas que regulan el otorgamiento de incentivos al personal policial, a fin de garantizar que éstos sean otorgados con apego a los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad, previstos en la Constitución Política y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Asimismo, **SE RECOMIENDA** que estas normas se organicen mediante una tipología que asigne a un supuesto determinado un incentivo específico, de modo que se elimine cualquier posibilidad de arbitrariedad o vulneración del derecho a la igualdad en el otorgamiento de estos incentivos.

- b) **Generar e implementar** los mecanismos necesarios para que el **procedimiento de otorgamiento** de incentivos **respete los principios de publicidad y transparencia**, reconocidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- c) **Publicar** dichas normas en el Portal de Transparencia de la PNP y difundirlas a través de medios idóneos, a fin de que se conozcan con certeza los criterios que se

toman en cuenta para el otorgamiento de un incentivo.

Política de cambios de colocación

En tanto no se apruebe la ley de carrera del personal policial, recomendamos:

- **Abstenerse** de aplicar la Directiva N° 01-DPNP-01-25-2001-B, que regula los cambios de colocación del personal suboficial, que se sustenta en normas derogadas, por lo que de conformidad con el artículo 103° de la Constitución Política, han perdido vigencia y eficacia. Como consecuencia de ello, **SE RECOMIENDA** emitir una nueva directiva que regule esta materia.
- **Modificar** las Directivas para oficiales y suboficiales que regulan el cambio de colocación, estableciendo por un lado, la obligación de motivar adecuadamente la decisión de cambio, y por otro lado, incorporar los siguientes criterios – adicionales – para la toma de dicha decisión:
 - a) Igualdad de oportunidades.
 - b) Capacidad profesional, especialidad y experiencia.
 - c) Bienestar personal y familiar.
- **Modificar** el procedimiento de solicitud de cambio de colocación contemplado en el Informe N° 017-2008-DIRREHUM-PNP/DIVINC-DEPSOE para que no sea exigible, al personal que solicita el cambio de colocación, la presentación de la hoja de antecedentes, la constancia por tiempo de

servicios y la resolución de alta como personal de la Policía Nacional del Perú, toda vez que esta documentación obra o debe poseer la institución policial. De lo contrario, se estaría incumpliendo el artículo 40° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

Política de ascensos

Mientras no se apruebe la ley de carrera del personal policial, recomendamos:

- **IMPLEMENTAR** acciones dirigidas a:
 - a) **Unificar y uniformizar** las normas que regulan el procedimiento de ascensos, a fin de garantizar que éstos sean otorgados con apego a los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad, previstos en la Constitución Política y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
 - b) **Mejorar las condiciones de evaluación** para el ascenso, tal como lo exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En ese sentido, es necesario implementar permanentemente una **evaluación de conocimientos** para **suboficiales y especialistas**, lo que contribuirá a dotar al procedimiento de garantías de objetividad.

Para ello, la Defensoría del Pueblo **SUGIERE** que, al igual que en el caso de los oficiales, se evalúe la suscripción de **convenios de cooperación** con

universidades públicas y/o privadas para la elaboración y aplicación de dicha evaluación.

- c) **Modificar los factores de evaluación** del personal policial, poniendo mayor énfasis en la **capacidad y el mérito**, y no sólo en la antigüedad, como criterios predominantes para determinar el ascenso, de conformidad con el numeral 18 de los *Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*.
- d) Aplicar y difundir normas **claras y precisas que regulen la conformación de las Juntas de Selección** que dirigen los procedimientos de ascenso, a fin de dotar a éstos de garantías de transparencia y objetividad.
- e) Explicitar con una debida anticipación los **criterios que justifican el número de vacantes ofrecidas** en cada procedimiento de selección para el ascenso, en consideración a lo dispuesto en el Capítulo II del Reglamento de Ascensos para el Personal de Oficiales de la Policía Nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2008-IN.

A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL Y AL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO NACIONAL DE LA PNP

- **Capacitar y evaluar permanentemente** al personal que labora en dicho Tribunal en el manejo y la correcta aplicación de los principios, normas y jurisprudencia vinculante (Tribunal Constitucional y Corte Interamericana de Derechos Humanos) que regulan el ejercicio de la potestad disciplinaria y las garantías del debido proceso especialmente la debida motivación de las resoluciones.

Se sugiere, para ello, suscribir convenios o entablar relaciones de colaboración con universidades públicas y/o privadas, colegios de abogados u otras instituciones públicas o privadas, a fin de **fortalecer las capacidades del personal policial** que labora en los órganos sancionadores.

AL CONSEJO SUPREMO DE JUSTICIA MILITAR Y A LA JUSTICIA MILITAR EN GENERAL

- **Interpretar**, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que las faltas administrativas tienen un contenido distinto al de los delitos de función. En esa medida, se **RECOMIENDA archivar y remitir** a los Tribunales Administrativo Disciplinarios de la PNP todos aquellos procesos en trámite en los que se estuvieran juzgando conductas tipificadas como faltas administrativas.

A LA DIRECCIÓN GENERAL Y A LA DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

- **Actualizar periódicamente el Portal de Transparencia de la PNP**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, salvo en los casos en que la ley hubiera establecido plazos diferentes. La información que se publique debe ser cierta, actual, precisa y completa conforme a los parámetros indicados por el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia.
- **Identificar** al funcionario responsable de la elaboración y actualización del Portal de Transparencia de la PNP, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5° del Texto Unico Ordenado (TUO) de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- **Recordar** que las solicitudes de acceso a la información pública solamente deben exigir los requisitos establecidos en el artículo 10° del Reglamento del Texto Unico Ordenado (TUO) de la Ley N° 27806, pues la exigencia de otros requisitos constituye un obstáculo ilegítimo para el ejercicio de dicho derecho.
- **Recordar** que las únicas excepciones al acceso a la información que posee la Policía Nacional del Perú son las previstas en los artículos 15°, 16° y 17° del Texto Unico ordenado (TUO) de la Ley N° 27806, es decir, la información clasificada como secreta, reservada o confidencial. Se debe tener en cuenta

que dichas excepciones se aplican de manera restrictiva, conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

- **Recomendar** que la determinación de los costos de reproducción se ajusten a los criterios establecidos en el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución Política, el artículo 20° del TUO de la Ley N° 27806, así como en el segundo párrafo del artículo 13° del Reglamento de la Ley N° 27806, es decir, que dichos costos sólo comprenden los gastos en los que directa y exclusivamente incurre la entidad por la reproducción de la información solicitada.

Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente