

Tres instituciones claves para la reforma policial

La reforma policial tiene tres años de iniciada. Ha sido impulsada durante las dos gestiones de Fernando Rospigliosi y en la de Gino Costa. Lamentablemente, se detuvo durante la de Sanabria y hasta ahora no hay indicio alguno de lo que Javier Reátegui piense de ella. Dado el tiempo transcurrido, y aun cuando se trata de un proceso que requiere mucho tiempo y continuidad en las mismas políticas para su maduración y para ofrecer los logros que la ciudadanía reclama, es importante iniciar un balance de lo ya avanzado. Para contribuir con ello damos cuenta, en la pluma de sus principales protagonistas, de los logros iniciales de las tres instituciones que la reforma instauró. En orden de creación: la Defensoría del Policía, la Oficina de Asuntos Internos y el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. (CBI)

Defensoría del Policía: Experiencia inédita

miguel
huerta barrón

Defensor del Policía.

Cuando se inició el proceso de reforma de la Policía Nacional en el año 2001, durante la gestión de Fernando Rospigliosi, se decidió promover cambios estructurales para adecuar a la Policía a un Estado social y democrático de derecho, lo que conllevaba acercar a la Policía a la comunidad y orientar su trabajo a garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos.

En ese marco de acción se estimó conveniente que así como se exigía al personal policial actuar con respeto de los derechos humanos de los ciuda-



Entrega de sillas de ruedas deportivas a policías con discapacidad. Agosto del 2002.

Se ha promovido la aprobación de diversas normas para garantizar los derechos del personal: derechos de la mujer en el periodo de maternidad y lactancia, sobre acoso sexual, otorgamiento de carburantes al personal policial con discapacidad y a las viudas, otorgamiento de grado inmediato superior al personal de Sanidad afectado en su carrera profesional.

danos, era necesario que se estableciera una entidad orientada a garantizar los derechos humanos del personal policial. A esto contribuyó que una encuesta realizada por la Universidad de Lima al personal policial, por especial encargo de la Comisión de Reestructuración de la PNP, arrojó que un 92,8 por ciento estaba de acuerdo con la existencia de un defensor de la Policía.

Resulta trascendente destacar que una de las primeras medidas que se adoptaron como parte del proceso de reestructuración de la PNP fue precisamente la constitución de la Defensoría del Policía, mediante la resolución ministerial 186-2002-IN/0102 de 6 de febrero del 2002. Asumió las funciones como primera Defensora Susana Villarán de la Puente; posteriormente, entre febrero y julio del 2003, el cargo recayó en Felipe Villavicencio.

Mediante el decreto supremo 013-2002-IN, publicado el 24 de octubre del 2002, se precisa la misión y atribuciones de la Defensoría del Policía, estableciéndose que está orientada a garantizar y defender los derechos humanos del personal que presta servicios en el sector Interior y Policía Nacional, comprendiéndose no solo al personal policial sino también a los empleados civiles del sector.

Debe tenerse presente que la noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado; son atributos de toda persona e inherentes a su dignidad. Por ello los instrumentos internacionales de derechos humanos precisan que no se puede hacer distingo en el respeto de los derechos humanos, cualquiera sea la condición social de la persona. Así, respecto del personal policial el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer sus derechos humanos. Y la Defensoría del Policía tiene la misión de velar por que ello se haga realidad. Para concretar dicha misión, a la Defensoría del Policía se le han otorgado las siguientes atribuciones:

- Atender las quejas y peticiones formuladas por el personal policial y civil que denuncien la vulneración o violación de sus derechos humanos por la administración del sector Interior.
- Formular recomendaciones y plantear mecanismos de solución y correctivos.
- Atender las dudas, observaciones, comentarios y sugerencias relacionadas con la protección de los derechos del personal.
- Impulsar y promover una

cultura de respeto de los derechos y deberes inherentes al personal del sector Interior.

- Elaborar informes con diagnóstico y recomendaciones para solucionar situaciones en las que se exprese un patrón de violación o vulneración de derechos.
- Solicitar a los órganos correspondientes del Ministerio del Interior la realización de las investigaciones que estime necesarias.
- Proponer proyectos de resoluciones, directivas y modificaciones a la normatividad del sector Interior, relacionados con el ámbito funcional de la Defensoría del Policía.
- Requerir información a los órganos dependientes del Ministerio del Interior en asuntos relacionados con su misión.

Continuando con el proceso de institucionalización de la Defensoría del Policía, mediante la ley 28141 de 26 de diciembre del 2003 se incorpora a la Defensoría en la estructura del Ministerio del Interior, como órgano de defensa.

Tratando de buscar un mayor acercamiento con el personal policial, se ha establecido una línea telefónica gratuita de ámbito nacional (0-800-1-1615) para recibir las comunicaciones del personal. Asimismo, se tienen dos oficinas: una con ámbito nacional, ubicada en Lima, y otra con ámbito regional, ubicada en Arequipa, esta última para atender a la región sur (Arequipa, Moquegua, Tacna,

Cusco, Apurímac, Madre de Dios y Puno). Se tiene proyectado instalar otras dos oficinas descentralizadas en Trujillo –para abarcar la zona norte– y en Iquitos –para el oriente–.

Para recibir los casos no solo se atiende en las sedes defensoriales sino que también se realizan visitas institucionales, audiencias y módulos itinerantes. De esta manera se ha logrado visitar diversas regiones policiales e inclusive unidades policiales lejanas, como es el caso de los puestos fronterizos.

Con el objetivo de brindar una mejor atención, se han establecido oficinas especializadas: la de defensa y protección de los derechos humanos; para los derechos de las personas con

discapacidad, viudas y deudos; de la mujer; de atención social y ayuda humanitaria; y la de promoción y difusión.

A través de las referidas oficinas se ha logrado resolver casos concretos (por ejemplo, de enero a mayo se atendieron 405 casos en la sede de Lima, concluyéndose satisfactoriamente en 110); se ha evacuado pronunciamientos e informes defensoriales sobre diversas materias (por ejemplo, sobre el debido proceso administrativo, el cual ha contribuido a la elaboración del nuevo reglamento de régimen disciplinario que está pendiente de aprobación en el Congreso); se ha promovido la aprobación de diversas normas para garantizar los derechos del personal

(directiva sobre los derechos de la mujer en el periodo de maternidad y lactancia, directiva sobre acoso sexual, otorgamiento de carburantes al personal policial con discapacidad y a las viudas, otorgamiento de grado inmediato superior al personal de Sanidad afectado en su carrera profesional), entre otras acciones.

Finalmente, es relevante señalar que se ha venido impulsando la alianza estratégica con otras entidades estatales dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos –específicamente la Defensoría del Policía–, así como con organizaciones no gubernamentales y colegios profesionales –con estas últimas para la defensa legal del personal–. ■

La Oficina de Asuntos Internos en la lucha contra la corrupción

leonardo
caparros

Jefe de la Oficina de Asuntos Internos.

La corrupción en el Perú no es, lamentablemente, una cadena de hechos aislados, sino que se ha convertido en un rasgo social que nos afecta e involucra a todos y del que todos somos de una u otra manera responsables. Si existen funcionarios o autoridades que venden su integridad, es porque hay usuarios que están dispuestos a comprarla. Ni la Policía Nacio-



Conferencia de prensa dando a conocer desarticulación de red de corrupción en Ayacucho por la Oficina de Asuntos Internos.

Fruto de la interacción de profesionales civiles independientes de la comunidad policial y oficiales de alto nivel que aportan su experiencia en investigaciones, la Oficina logró resolver casos en los cuales resultaron sancionados altos oficiales de la PNP.

nal del Perú ni el sector Interior son ajenos a este problema, aun cuando en los últimos años han mejorado su imagen (especialmente la Policía Nacional).

La reforma policial promovida por el Ministerio del Interior priorizó una política frontal contra la corrupción. Luego de analizar la situación del órgano máximo de control administrativo de la PNP (la Inspectoría), concluyó que esta no cumplía a cabalidad su labor. Esto se debía básicamente a que la normatividad sobre la materia era inadecuada (cuestión que será solucionada si se aprueba el proyecto de Ley del Régimen Disciplinario de la PNP); a que la organización y funcionamiento de la Inspectoría de la PNP no era sistémica y autónoma (tema que fue modificado); y a que existen restricciones naturales por la interferencia en la labor de control debido a la jerarquía, los compadrazgos, las promociones, el intercambio de favores y, en general, por la propia cultura institucional.

En este contexto, y en respuesta directa a las mencionadas restricciones naturales, en mayo del 2002 se creó la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior (que contó incluso con la asesoría del FBI de los Estados Unidos), con la finalidad de reducir los niveles de corrupción y acciones irregulares

cometidas por funcionarios y servidores del sector Interior, incluyendo lógicamente a los miembros de la Policía Nacional.

La creación de la Oficina planteó una nueva dinámica de trabajo, en la cual interactúan profesionales civiles (abogados, economistas, sociólogos) y oficiales superiores de la PNP en equipos mixtos de investigación. Desde julio del 2002, cuando inició sus labores, hasta hoy, se ha podido comprobar que la decisión fue correcta y la experiencia, gratificante. Durante este periodo la Oficina ha investigado y resuelto más de cuarenta casos (más del 60 por ciento de ellos en la Policía Nacional). Llama la atención el impacto positivo que han generado sus intervenciones y la aceptación que han tenido entre los policías honestos y la ciudadanía en general.

En efecto, fruto de la interacción de profesionales civiles independientes de la comunidad policial y oficiales de alto nivel que aportan su experiencia en investigaciones, la Oficina logró resolver casos en los cuales resultaron sancionados altos oficiales de la PNP. El más emblemático de estos fue el caso investigado en la IX Dirección Territorial de la PNP con sede en Ayacucho, en el cual se encontró responsabilidad en un oficial general y otros

oficiales y suboficiales de menor grado. Este caso resulta inédito, pues las restricciones naturales que antes mencionamos habían impedido por años que altos oficiales fueran responsabilizados por sus acciones, debido a un "falso espíritu de cuerpo" y a una equivocada cultura de "lavar los trapos sucios en casa".

Además del de Ayacucho, hubo otros casos que también fueron de vital importancia: el de Surco (miembros de una comisaría que "sembraban" droga para luego extorsionar a civiles); el caso informática (utilización indebida de los recursos asignados por el Estado); el caso requisitorias (modificación ilegal de una orden de captura), entre otros. Asimismo, se intervinieron otras direcciones del Ministerio del Interior, tales como la Dirección de Gobierno Interior (irregularidades en el manejo de recursos del Estado en prefecturas y en la sede central); Digemin (funcionarios de migraciones que permitían salidas irregulares del país, incluso con pasaportes falsos); Discamec (por irregularidades en la tramitación de expedientes).

De la experiencia ganada en casi dos años de funcionamiento se ha podido identificar que existen prácticas extendidas de corrupción, como son el uso indebido del combustible asignado a las unidades, irregularidades en las adquisiciones de bienes y servicios para la Policía, y continuos abusos en la administración y elección del personal que realiza servicios individualizados (servicio particular que llevan a cabo los policías en sus días de descanso, regulado por la PNP).

Por otro lado, es importante señalar que la Oficina de Asuntos Internos ha participado también en investigaciones en las que no se ha encontrado responsabilidad, desterrando un antiguo criterio policial por el cual se sancionaba al efectivo por el solo hecho de "dar motivo a queja". Asimismo, se investigó el caso pensiones (un grupo de suboficiales que cobraban pensiones de fallecidos haciéndolos pasar como vivos), en el que la Oficina de Asuntos Internos concluyó que tres oficiales de la PNP habían sido injustamente separados de la institución en la primera investigación que se realizó, lográndo-

se su reincorporación de oficio, algo que probablemente hubiera sido imposible en otras circunstancias.

Finalmente, la Oficina de Asuntos Internos diseñó, implementó y ejecutó los operativos denominados "A la Policía se la Respeta". Estos operativos tienen por finalidad modificar la conducta no solo de los policías, sino también la del público usuario, y pretenden inculcar una cultura de "aceptación de responsabilidades". Hasta la fecha, más de cien personas han sido denunciadas por los delitos de corrupción de funcionarios, resistencia a la autoridad o peligro común. Y no se ha

trabajado solo en Lima, sino en varias provincias del país.

El mensaje que con mayor nitidez se ha hecho llegar al personal policial proclive a cometer irregularidades o actos de corrupción es que el riesgo de ser descubierto se ha incrementado y que puede tener la seguridad de que será sancionado drásticamente. Esconder la corrupción "debajo de la alfombra" es una actitud que debe ser desterrada de la Policía Nacional, del sector Interior y, en general, de nuestra sociedad. Pero esto solo se logrará cuando asumamos a cabalidad la responsabilidad y las consecuencias de nuestros actos. ■

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana Un proyecto que necesita mucha fuerza para no decaer

general (r)
enrique yépez d.

Secretario técnico del Sinasec durante la segunda gestión de Fernando Rospigliosi.



Yépez en una de las tantas actividades del Sinasec.

Antes de la ley 27933 –Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec)–, las coordinaciones de los municipios con la Policía para reducir la criminalidad y la violencia en sus respectivas demarcaciones territoriales eran esporádicas. Peor aún: las relaciones de trabajo con las demás autoridades locales eran prácticamente nulas. No existían mecanismos de trabajo conjunto ni relaciones de coordinación permanentes entre las autoridades y la

comunidad para mejorar los niveles de seguridad ciudadana con criterios uniformes.

Con la puesta en ejecución de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se llena este vacío mediante la creación de los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, entidades en las que confluyen autoridades locales y ciudadanía para solucionar problemas comunes de seguridad. El alcalde es el presidente del Comité, y el comisario el profesional técnico en esta materia.

La creación de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana basado en Comités Locales de Seguridad Ciudadana fue una propuesta de la Comisión de Reestructuración de la PNP, que afortunadamente coincidió con varias iniciativas que desde el Congreso apuntaban en la misma dirección.

Rápidamente diremos que fueron varios los anteproyectos presentados por diversos congresistas ante el Congreso de la República para crear un sistema que involucre al Estado y a la sociedad civil en la lucha contra la criminalidad y la violencia urbana. Cabe destacar los presentados por Beatriz Merino Lucero, Daniel Cevallos Ríos, Xavier Barrón Cebreros, Enma Vargas de Benavides y Marciano Rengifo Ruiz, así como las propuestas presentadas por la Comisión de Modernización de la Policía Nacional y por la Comisión de Seguridad Ciudadana creada por la Presidencia de la República en setiembre del 2002.

En su séptima política –"Erradi-

cación de la violencia y fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana"–, el Acuerdo Nacional recoge estas propuestas y recomienda también la creación de "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".

La redacción de la ley 27933 se nutrió por tanto de una copiosa información sobre el tema y recogió los principales puntos de vista no solo de reconocidos congresistas, sino también, y sobre todo, de las instituciones involucradas en la prevención y en la lucha contra la delincuencia: los municipios, la Policía Nacional y la comunidad organizada.

El Sinasec es así el conjunto interrelacionado de organismos del sector público y de la sociedad civil que se constituyen con la finalidad de contribuir a garantizar la paz y la tranquilidad y a reducir o neutralizar la criminalidad y la delincuencia a nivel nacional, mediante una adecuada política de prevención multisectorial y control de la violencia que permita que las personas puedan desarrollar sus actividades libres de riesgos y amenazas.

La ley del Sinasec prevé la conformación de las siguientes instancias integrantes del sistema: 1. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. 2. Comités Regionales de Seguridad Ciudadana. 3. Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana. 4. Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

Logros iniciales

Desde su creación –11 de febrero del 2003– a la fecha, el Sinasec puede exhibir muchos logros. Sin temor a equivocarnos, podríamos afirmar que es uno de los pocos sistemas creados por el Estado que se está afianzando gracias al esfuerzo de sus integrantes, quienes consideran que es una de las pocas alternativas para mejorar la seguridad ciudadana. Sin embargo, es necesario poner mucho empeño para mantener el entusiasmo de alcaldes, autoridades, policías y ciudadanos que avizoran en el sistema una medida acertada y muy productiva, para lo cual es necesario continuar aplicando con el mismo énfasis las políticas del Consejo Nacional.

En este marco, la Secretaría Técnica está cumpliendo un papel muy importante en la ejecución de las políticas del Consejo Nacional. Merecen ser destacados los siguientes logros alcanzados entre julio del 2003 y mayo del 2004:

1. Instalación de veinticuatro Comités Regionales, 103 Comités Provinciales y 424 Comités Distritales de Seguridad Ciudadana a nivel nacional. En Lima Metropolitana y el Callao, la instalación de Comités Distritales de Seguridad Ciudadana tuvo una respuesta mucho más positiva. Allí se han constituido en dicho periodo 41 Comités Distritales de los 47 que deberían existir, quedando solo por implementar seis.

2. Elaboración y difusión del reglamento de la ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad; del Plan Nacional de

Seguridad Ciudadana y de la directiva "Normas y procedimientos complementarios para la conformación y funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana".

3. Incorporación de la asignatura sobre Seguridad Ciudadana en los currículos de los centros de formación, capacitación y perfeccionamiento de la Policía Nacional.

4. Elaboración y distribución de 5.000 ejemplares del *Compendio sobre dispositivos legales sobre seguridad ciudadana*.

5. Capacitación a 132 comisarios de Lima y Callao en el nuevo marco normativo para la seguridad ciudadana, relaciones con los municipios y acercamiento a la comunidad (26 al 29 de enero del 2004).

6. Convenio de cooperación interinstitucional entre el Instituto de Defensa Legal, el Centro de Promoción Social para la Seguridad Ciudadana, el Institu-

Comités de Seguridad Ciudadana	Comités Regionales	Comités Provinciales	Comités Distritales	Total
Instalados	24	103	424	551
No instalados	2	90	1.210	1302
Total	26	193	1.634	1853

to de Estudios Peruanos y el Conasec para apoyar la implementación de Comités de Seguridad Ciudadana a nivel nacional.

7. Acuerdo con los alcaldes de las municipalidades distritales de Lima, Callao y el Ministerio del Interior para la debida coordinación y colaboración entre la Policía Nacional y los municipios, con el fin de afianzar el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana en sus respectivas demarcaciones territoriales.

8. Realización del primer seminario-taller "Educación para la Seguridad Ciudadana" para los directores de las UGES, directores de colegios nacionales,

presidentes de Apafa, personal docente, tutores y alumnos líderes de Lima y Callao.

9. Implementación de la Unidad de Investigación y Estadística de la Secretaría Técnica del Conasec, para recopilar y analizar la información relevante sobre seguridad ciudadana transmitida por los Comités de Seguridad Ciudadana a nivel nacional.

10. Realización del primer seminario-taller de capacitación para los secretarios técnicos de los Comités Regionales y Provinciales a nivel nacional y de los Comités Distritales de Lima y Callao, que se llevó a cabo los días 28, 29 y 30 de abril del 2004. ■

Hacia un nuevo régimen disciplinario

Una Policía moderna debe responder a una disciplina moderna, es decir, consciente y reflexiva, una disciplina que se acate por convencimiento y que sea razonada de acuerdo con las circunstancias. El resultado: una Policía madura. Así, en la agenda de la reforma policial figura la elaboración de un nuevo régimen disciplinario de la Policía Nacional.

Para ello se instaló una comisión integrada por oficiales de la Policía y abogados funcionarios del Ministerio del Interior y que contó con la opinión de autoridades, académicos vinculados al derecho administrativo y personal policial de diversas categorías y jerarquías. Asimismo, utilizó información estadística relacionada con la administración de disciplina y legislación comparada.

Además de los problemas de inconstitucionalidad identificados por el Tribunal Constitucional en su sentencia del 16 de abril del 2003 (no se respetan: el principio de publicidad de las normas, dado que el reglamento nunca fue publicado; el derecho de defensa de los inculcados, al no existir un procedimiento para la aplicación de las sanciones de arresto de rigor y simple; el

principio de legalidad, siendo que las infracciones y sanciones previstas no tienen su origen en una ley; y el principio del *ne bis in idem*, debido a la elevación de sanciones ya ejecutadas), se pudo constatar que el sistema disciplinario tiene enormes vacíos por ser subsanados. Esta necesidad no solo responde al innegable respeto que se debe a los derechos de los policías, sino al bienestar de la propia institución, que no cuenta con los mecanismos idóneos para depurar a aquellos que infringen su normatividad interna (en el 2003 y en lo que va del 2004, han reingresado a la Policía por sentencia judicial o vía administrativa alrededor de 240 policías, la mayor parte por deficiencias del régimen disciplinario).

Entre otros, los vacíos encontrados fueron la no existencia de un inicio ni un fin del procedimiento administrativo disciplinario, lo que producía que un mismo hecho pudiera ser revisado varias veces y por diversas autoridades, con el consiguiente caos administrativo; la excesiva discrecionalidad en la aplicación de las sanciones, producto de una tipificación genérica, sin ninguna vinculación lógica o proporcional con las sanciones por imponer y sin criterios para su aplicación; la ausencia de reglas claras para la prescripción de la facultad de la administración para imponer sanciones; la inexistencia de plazos para la tramitación del procedimiento administrativo, lo que se presta a abusos y manejos irregulares; la inexistencia de medidas cautelares

que permitieran a la administración proteger sus intereses.

Sobre este punto de partida, se trabajó un proyecto de ley que actualmente se encuentra para debate en el Congreso y que no solo presenta novedades respecto del actual régimen, sino inclusive respecto de los códigos disciplinarios de otros países.

Principalmente, el interés fue levantar las observaciones del Tribunal Constitucional y trabajar los vacíos que habían sido detectados. En este sentido, se realizó una tipificación detallada de cada una de las infracciones posibles, dividiéndolas en leves, graves y muy graves, previendo para cada una de ellas el rango de sanción que debía corresponderle y los criterios para su aplicación, evitando de esa forma la excesiva discrecionalidad.

Tomando como base la Ley del Procedimiento Administrativo General, se diseñó un procedimiento disciplinario que tuviera un inicio y un fin ciertos, que contara con plazos de tramitación, que recogiera claramente los derechos que asisten a los investigados (derecho de defensa), que dividiera con eficiencia la etapa de investigación (Inspección) de la etapa de decisión (tribunales administrativos), que regulara los procedimientos de impugnación sobre la base de la doble instancia administrativa, que señalara los plazos de prescripción para la imposición de sanciones, que incorporara la queja como un mecanismo de defensa, que previera medidas cautelares que aseguren las

decisiones de la administración, entre otras.

Cabe resaltar, por ser innovaciones en este tipo de legislaciones, la eliminación de las sanciones de arresto de rigor y arresto simple, siendo reemplazadas por los correctivos para las infracciones leves (puntos negativos para el personal) y la suspensión (sin derecho a haberes) para las infracciones graves. Se han mantenido las sanciones de disponibilidad y retiro para infracciones graves y muy graves. Otra innovación es la creación de los Tribunales Administrativos (territoriales y nacional), los que permiten la descentralización de las decisiones disciplinarias; la posibilidad de una doble instancia; y la separación de la administración de disciplina de la administración política y ejecutiva de la institución.

En el proyecto se incluye un sistema de deméritos basado en la cantidad de sanciones que a cada policía se impone durante su carrera, información que queda registrada cada año en su Hoja de Disciplina. Esta figura permite un seguimiento constante y oportuno del comportamiento de cada efectivo, siendo posible su separación si se comprueba, con base en la Nota de Disciplina que se obtiene anualmente, su incapacidad de adaptarse a la disciplina institucional.

En resumen, el proyecto pretende conjugar los derechos que deben asistir a toda persona de acuerdo con la Constitución, con el establecimiento de la disciplina reflexiva y estricta que la Policía necesita. (Leonardo Caparros) ■