

1.7 Transformación del servicio policial en comisarías: mejorando la seguridad ciudadana

RESUMEN

La seguridad ciudadana es un problema multidimensional que requiere de transformaciones en las instituciones a cargo del control (Policía, sistema judicial y sistema carcelario) y de la prevención del delito (Policía y múltiples sectores sociales). Los problemas objetivos de seguridad son evidentes en el uso de la violencia, así como en el crecimiento de ciertos tipos de delitos. Los factores subjetivos, como el temor y la desconfianza ciudadana, son también importantes e impactan en la capacidad del Estado para enfrentar la criminalidad en su complejidad. La carencia de políticas públicas implementadas con éxito en el país limita la posibilidad de una reforma estructural o de una política macro que enfrente todos los elementos necesarios para realizar una intervención exitosa. Es así que se propone una iniciativa que busque transformar la gestión policial en las comisarías, aumentando la efectividad del patrullaje por sector, fortaleciendo la relación con la comunidad y consolidando los espacios de denuncia e investigación criminal. Esta intervención tiene impactos sobre los sistemas de formación policial —carrera e incentivos de crecimiento—, así como en los programas de prevención del delito actualmente en desarrollo.



Lucía Dammert¹
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE

PALABRAS CLAVE:

reforma policial, seguridad ciudadana, comisarías, prevención de delitos

tos relacionados a la institucionalidad, formación, investigación, información sistema de control y operatividad policial.

La precariedad del trabajo policial es evidente. Si bien la inversión ha aumentado de forma sostenida en el tiempo, esto no ha traído mejores indicadores en el trabajo de las comisarías (pieza central de la relación Policía-comunidad). Los datos del informe de la Contraloría General de la República (2019)² son de especial complejidad:

- El 29.8% de comisarías a nivel nacional no ejecutaría el servicio de patrullaje integrado con la municipalidad de su jurisdicción, lo cual afectaría el alcance e impacto de las actividades de patrullaje que de forma independiente realizan ambas entidades.
- El 55.1% de comisarías a nivel nacional no contaría con el Plan de Patrullaje Integrado para el año 2019. Esta situación denotaría la ausencia de acciones articuladas e integradas entre las comisarías y municipalidades, y la posible subutilización de los recursos no dinerarios que deben destinarse para fines de seguridad ciudadana.
- Los efectivos policiales, que realizan patrullaje motorizado y a pie, no contarían con el equipamiento completo que requiere la ejecución de dicha actividad. Ello perjudicaría la

Introducción

La reforma policial es un proceso necesario para poder enfrentar los problemas de violencia y criminalidad que tiene el país. El aumento de la inversión no es suficiente, dados los constantes cambios de liderazgos en el Ministerio del Interior (MININTER) y, por ende, de equipos técnicos, así como de las múltiples áreas clave

que no han sido priorizadas en los últimos años. Para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como el ODS 16 y el ODS 5, es fundamental la transformación policial, pues ambos ODS son clave en términos individuales e institucionales. Las dimensiones y espacios de transformación que se requieren son diversos y de largo plazo e incluyen aspectos

¹ Profesora titular de la Universidad de Santiago de Chile (lucia.dammert@usach.cl).

² Contraloría General de la República (2019). *Operativo de control "Seguridad Ciudadana 2019"*. Contraloría General de la República.

eficacia del servicio, afectando a la ciudadanía y la integridad física de los propios policías.

- El 36.9% de comisarías a nivel nacional no contaría con el Plan de Trabajo Anual de Capacitación para Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana para el año 2019, lo cual denotaría que no están adecuadamente informadas sobre los programas preventivos, mecanismos de alerta temprana y otras actividades afines.
- El 18.6% de efectivos policiales de las comisarías a nivel nacional, encargados de atender las denuncias sobre violencia familiar, no habría sido capacitado en la aplicación de la Ley N.º 30364 o Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, lo cual no estaría permitiendo su adecuada y oportuna atención.
- Las comisarías a nivel nacional no habrían ejecutado el 17.3% de las medidas de protección que les fueron enviadas por los Juzgados de Familia, situación que afectaría la integridad física de la víctima y denunciante.
- El 54% de comisarías a nivel nacional no contaría con un mapa gráfico y georreferencial de las medidas de protección remitidas por el Juzgado de Familia, lo cual podría afectar la adecuada programación y ejecución de las mismas para la protección de las víctimas y denunciantes de actos de violencia familiar.
- El 30.9% de los vehículos motorizados que se destinan al patrullaje se encontraría inoperativo, situación que afectaría la cobertura del servicio de patrullaje e incrementaría la percepción de inseguridad entre los ciudadanos de la jurisdicción de las comisarías.

Opciones de política

Se plantean tres opciones de política, todas vinculadas con la necesaria (o urgente) transformación de la Policía Nacional del Perú (PNP): (i) consolidar las capacidades de investigación criminal, (ii) transformar el trabajo policial en comisarías y (iii) reformar el sistema de educación policial. Nuevamente, vale la pena afirmar que, sin un cambio en la PNP, las iniciativas de política sectorial enfrentarán los problemas y dificultades que se han hecho presentes en la actualidad. Cabe destacar además que las tres opciones han sido destacadas en las políticas nacionales como de especial importancia.

De las tres opciones, se prioriza la segunda: transformar el trabajo policial en comisarías. Tomando en cuenta el escenario de una nueva administración de gobierno 2021-2026, que estará marcado por el proceso post-COVID-19 —el cual, en términos sanitarios y económicos, traerá graves retrocesos en el país—, se considera de especial relevancia concentrar los cambios a nivel del servicio que se presta en la comisaría por dos motivos: (i) es un espacio clave reconocido por la ciudadanía para realizar múltiples gestiones y solicitar apoyo en casos de violencias, criminalidad y otros problemas cotidianos; (ii) el trato policial en las comisarías es un factor central para el fortalecimiento de su legitimidad como institución, especialmente si se cumplen los parámetros de respeto a los derechos humanos, trato justo y no discriminación. La relación con la comunidad se construye desde estos espacios, lo que permite aumentar la capacidad de respuesta policial en prevención y control del delito.

Si bien los cambios necesarios son multidimensionales y además interinstitucionales, consideramos que una intervención sobre la forma como la PNP organiza el trabajo en las comisarías es vital para



El trato policial en las comisarías es un factor central para el fortalecimiento de su legitimidad como institución, especialmente si se cumplen los parámetros de respeto a los derechos humanos, trato justo y no discriminación.

enfrentar la brecha en la relación con la ciudadanía. Esta es una propuesta específica que puede ser implementada durante una administración gubernamental de cinco años, si se cuenta con voluntad política y compromiso de largo plazo. La experiencia en el Perú muestra que propuestas de transformaciones estructurales no se logran implementar y que en el escenario de las políticas de seguridad se encuentran cuatro elementos centrales: (i) diagnósticos basados en evidencia flexible y poco sólida, y por ende, muy poco detallados; (ii) múltiples iniciativas de elaboración de documentos de política, indicadores, acciones e incluso sistemas de evaluación que quedan sin implementación; (iii) duplicación de acciones, políticas e iniciativas; y (iv) falta de implementación de sistemas de información, monitoreo y evaluación de políticas. En dicho contexto, este documento propone una política viable que tendrá un rol central en el marco de la pandemia/pospandemia en Perú.

Recomendaciones

En el marco de la transformación del trabajo en comisarías, se propone aumentar la efectividad de la labor policial mediante la forma como se desarrollan las tareas y se definen los procesos de trabajo cotidiano. En un estudio sobre la eficiencia policial, el principal resultado es la necesidad de tomar el efecto del contexto local, si se busca aumentar la calidad de la respuesta policial. Se parte de una redefinición del modelo organizacional de las comisarías, priorizando cinco áreas centrales para mejorar la seguridad en el escenario pospandemia:

Patrullaje policial

Se torna urgente mejorar la efectividad y eficiencia del patrullaje policial, que en la actualidad cubre mal y de forma limitada aquellos lugares que más se requieren. En este objetivo se proponen iniciativas de corto, mediano y largo plazo:

- Revisar la asignación de los vehículos y del personal para el patrullaje. El objetivo es priorizar los distritos de mayor incidencia delictiva y en situación de desprotección (ausencia o escasa cobertura de serenazgo y vehículos municipales).
- Modificar el horario 24x24, el cual se ha de reemplazar por un sistema que privilegie la calidad de vida del funcionario y la presencia policial en los lugares de mayor concentración delictual.
- Asignar un vehículo a cada comisaría para las funciones diferentes al patrullaje; entre ellas, se cuentan traslado de detenidos, investigación de delitos, traslado de detenidos para dosaje etílico, entre otras tareas.
- Implementar nuevas categorías en el registro de datos del Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL), pues hay información valiosa que solo se

Las cinco áreas centrales priorizadas para mejorar la seguridad en el escenario pospandemia son las siguientes:

- Patrullaje policial
- Atención de casos de familia
- Investigación de delitos y accidentes de tránsito
- Trabajo con la comunidad
- Atención a usuarios

está registrando en los documentos policiales: categorías sobre el consumo de alcohol y drogas asociados a las denuncias, medio empleado en el delito, datos sobre los vehículos robados (marca, modelo, año), más información sobre las víctimas (edad, grado de instrucción, víctima reiterativa), detalle de las especies sustraídas, etc.

- Eliminar sistemas paralelos de registro de información, tales como la base de datos de personas empadronadas en el Programa Vecindario Seguro.

Atención de casos de familia

El trabajo en la sección familiar tiene características singulares por la alta sensibilidad de los casos tratados y los efectos que tienen en los policías asignados. En este sentido, se proponen iniciativas de corto, mediano y largo plazo:

- Desarrollar un manual y protocolo para la atención de las comisarías en los casos de familia, con base en las buenas prácticas existentes.
- Capacitar y sensibilizar al personal nuevo en la oficina de familia.
- Dar soporte psicológico al personal que trabaja en los casos de familia en las comisarías.
- Capacitar constantemente sobre estrategias de gestión de

la violencia, incluyendo aspectos psicológicos, sociales y legales.

- Evaluar el piloto del Centro de Emergencia Mujer (CEM) en comisarías para contemplar la posibilidad de una atención intersectorial en los casos de violencia.
- Tener acceso a RENIEC en menores.
- Generar mayor registro de información sobre los casos de familia en el SIDPOL, siendo relevante los casos de reincidencia de víctima.

Investigación de delitos y accidentes de tránsito

Esta es un área donde se pueden hacer aportes específicos para mejorar la gestión destinada a agilizar la tramitación de los casos y maximizar el tiempo de los recursos humanos, buscando de esta forma tener más efectividad y eficiencia. Para esto, se proponen iniciativas de corto, mediano y largo plazo:

- Redefinir la atención en la primera línea de usuarios, a fin de que a la sección de delitos y faltas lleguen denunciantes previamente informados.
- Redefinir los procesos de trabajo en los equipos investigativos, a fin de maximizar el recurso "investigador".
- Establecer un convenio con SERPOST para las notificaciones de la comisaría.
- Simplificar la documentación producida por las secciones de delitos y faltas y de accidentes de tránsito.
- Contar con manuales actualizados para la investigación de delitos de mayor incidencia.
- Diseñar e implementar indicadores sobre resultados de las secciones de investigación de delitos y faltas.
- Contar con capacitación para los investigadores y normas para el registro de información en el SIDPOL.

- h) Asignar vehículos apropiados a los investigadores, y para conducir a personas que deben pasar dosaje etílico.
- i) Invertir en instrumentos de medición de alcoholemia para poder obtener resultados en corto plazo.
- j) Simplificar procedimientos en caso de accidentes leves, cuya documentación es requerida solo para aseguradoras.
- k) Elaborar un mapa de accidentes de tránsito para detectar puntos álgidos y establecer estrategias de prevención.
- l) Elaborar un protocolo de atención para representantes de aseguradoras.

Trabajo con la comunidad

Se proponen las siguientes acciones de corto, mediano y largo plazo para fortalecer las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC):

- a) Rediseñar el modelo de operación de las OPC, a fin de tener una estrategia para la promoción de participación ciudadana, en articulación con las otras funciones de la comisa-

- ría y las diferentes realidades delictivas y poblacionales.
- b) Contar con un manual de capacitación para la participación ciudadana estratégica en las comisarías, con tareas concretas a realizar por parte de la OPC, así como por la ciudadanía.
- c) Elaborar herramientas de gestión de evaluación del desempeño, las cuales permitan medir los resultados y productividad del trabajo de OPC, y el impacto que tiene en la tasa de delincuencia y prevención del delito de la jurisdicción.
- d) Contar con un fondo institucional para las campañas o acciones cívicas.
- e) Realizar capacitación policial comunitaria, con el objetivo de que todos los policías conozcan el trabajo que se realiza y puedan dialogar conjuntamente.
- f) Contar con un plan de prevención de riesgos y procesamiento de información —como parte del procedimiento del patrullaje mixto—, el cual pueda aportar insumos para

la elaboración del mapa del delito con el que se trabaje el patrullaje.

Atención a usuarios

Un tema fundamental en la transformación del trabajo policial en las comisarías tiene que incluir una revisión del trato a los ciudadanos en sus diversas necesidades. A continuación, se proponen algunas de las múltiples iniciativas de corto, mediano y largo plazo:

- a) Redefinir los procesos y flujos de atención en las comisarías.
- b) Rediseñar la primera línea de atención a usuarios, a fin de que bajo un modelo estandarizado se tengan protocolos detallados de sanidad.
- c) Disponer la gratuidad de todas las copias de denuncias policiales (modificación del Decreto Legislativo 1246).
- d) Reubicar afiches informativos en la primera línea de atención.
- e) Colocar afiches sobre gratuidad de todos los procedimientos policiales y de derecho a un trato respetuoso en todas las áreas internas de las oficinas.

Hoja de ruta

Definir una hoja de ruta para diseñar e implementar una política pública, con los grados de complejidad que implica el rediseño estructural del rol de las comisarías en el Perú, requiere de una voluntad política sostenida a lo largo de todo el periodo gubernamental.

100 días

- Definir prioridad en plan de gobierno.
- Consolidar equipo técnico a cargo.
- Identificar equipo de trabajo MININTER/PNP.
- Construir diseño de gobernanza y sistemas de información.
- Concluir el diseño legal, institucional, operativo y financiero al final del tercer mes de gobierno para empezar con las intervenciones detalladas.

1 año

- Definir comisarías para la intervención anual.
- Revisar los marcos presupuestarios.
- Implementar un curso de formación para la oficialidad sobre gestión de personas y seguridad ciudadana.
- Contar un catastro de necesidades en 500 comisarías del país.
- Implementar 50 comisarías de Lima Metropolitana.
- Contar con un plan de implementación segmentada por año para cubrir el total de comisarías del país.