

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GOBIERNO



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

TÍTULO DE LA TESIS

“La opinión pública sobre la corrupción en la Policía Nacional del Perú y su influencia en el ejercicio del servicio policial: Caso División Territorial Sur 2-Lima”

**Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública**

AUTOR

Miguel Angel, Cayetano Cuadros

ASESORA

Mercedes Amalia, Crisóstomo Meza

LIMA - PERÚ

2015

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1	8
Estado de la Cuestión y Marco Teórico: Opinión pública y corrupción policial ..	8
1.1. Estado de la cuestión de la corrupción policial	8
1.2. Marco Teórico de la corrupción policial y la opinión pública	14
1.3. Marco normativo que regula la lucha contra la corrupción policial.....	19
CAPÍTULO 2	24
El diseño organizacional y características de la División Territorial Sur 2 - Lima	24
2.1. La dinámica de la estructura organizacional de las comisarías	25
2.2. Características que pueden afectar la operatividad de las comisarías	31
CAPÍTULO 3	42
Realidad e impacto de la opinión pública sobre la corrupción policial en el Perú	42
3.1. La corrupción policial administrativa y su influencia en la opinión pública	42
3.2. La corrupción policial operativa y su influencia en la opinión pública	45
3.3. La realidad y la opinión pública sobre corrupción policial	51
3.4. Impactos y consecuencias de la corrupción en la institución policial.....	57
CONCLUSIONES	71
BIBLIOGRAFÍA	77
ANEXO	80

INTRODUCCIÓN

La “VIII Encuesta Nacional sobre percepción de la corrupción en el Perú del año 2013”, realizada por Proética, señala que la Policía Nacional del Perú es la segunda entidad pública con la percepción de corrupción más alta a nivel nacional (53%). De dicha encuesta se desagrega que en la ciudad de Lima ésta percepción alcanza el 58%. Esta situación viene generando acciones de rechazo que van desde críticas, insultos y hasta hechos de agresión física contra la policía durante su ejercicio funcional.

La corrupción policial se desarrolla en dos grandes campos: un área administrativa y otra operativa. La última, siempre ha generado casos de corrupción policial que han tenido mayor frecuencia e impacto social, porque el funcionario público en ese espacio abierto goza de mayor discrecionalidad para la toma de decisiones y menos control de la organización policial (no existe un sistema de monitoreo satelital, de video u otro para controlar todos los vehículos y grupos de policías que cumplen el servicio de patrullaje en cualquiera de sus modalidades). A estos casos, se agrega que un gran porcentaje de la sociedad ha incorporado estos hechos como parte de su vida,

de allí el incremento en los últimos años de la comisión del delito de cohecho activo genérico (cuando el ciudadano infractor es quien ofrece el dinero a la autoridad).

El objetivo general de la presente investigación fue “Explicar la influencia de la opinión pública sobre la corrupción de la PNP en el ejercicio del servicio policial de la División Territorial Sur 2 - Lima”. Los objetivos específicos y las preguntas que guiaron la presente investigación se relacionan a (i) “Conocer el funcionamiento de la organización de la División Territorial Sur 2 - Lima”, (ii) “Determinar la opinión pública sobre la corrupción en la PNP” y (iii) “Determinar el impacto de la opinión pública sobre la corrupción de la PNP, en el personal de la División Territorial Sur 2 - Lima”.

La hipótesis que guió la investigación fue “La opinión pública sobre la corrupción de la PNP influye en el ejercicio del servicio policial de la División Territorial Sur 2 - Lima; afectando directamente al principio de autoridad que todo funcionario policial necesita para garantizar y mantener el orden público durante su interacción con la ciudadanía”.

La presente investigación se realizó usando la metodología cualitativa. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas, para lo cual se elaboraron guías de entrevistas (uno por cada tipo de actor, las mismas que fueron sistematizadas). Este estudio también se basó en la revisión de fuentes secundarias. Las entrevistas se aplicaron al personal de la División Territorial

Sur 2 de la Región Policial Lima (Región más importante del Perú, debido a la centralización de la administración pública), porque es una muestra representativa que agrupa a diez comisarías de la zona sur de Lima¹, donde han sucedido hechos de corrupción policial que hicieron noticia. En estas comisarías se ha entrevistado a: 1) Los Comisarios, porque son los gerentes de éstas unidades básicas de la PNP para la atención a la ciudadanía; 2) Policías que cumplen funciones de expedición de copias certificadas porque es la función administrativa de mayor interacción con la ciudadanía dentro de la comisaría; y 3) Policías que cumplen funciones de patrullaje motorizado, porque es la función operativa de mayor interacción con la ciudadanía fuera de la comisaría. En total se realizaron diecisiete entrevistas (Siete comisarios, cinco policías administrativos que cumplen la función de expedición de copias certificadas y cinco policías que realizan la función operativa de patrullaje motorizado). La dificultad encontrada durante las entrevistas, fue el temor de los entrevistados a ser implicados en futuras investigaciones administrativas y/o penales por sus opiniones vertidas. La realización de las entrevistas tuvo tres momentos: Primero se reunió a todos los comisarios de la Divter Sur 2 en la sede del local de la división, donde se les informó sobre la investigación, el consentimiento informado y su participación voluntaria en el estudio. Segundo, las informaciones antes mencionadas, se repitieron a todos los entrevistados de una misma comisaría (Comisario, expedición de copias certificadas y patrullaje motorizado). Y tercero, antes de iniciar las entrevistas individuales, se

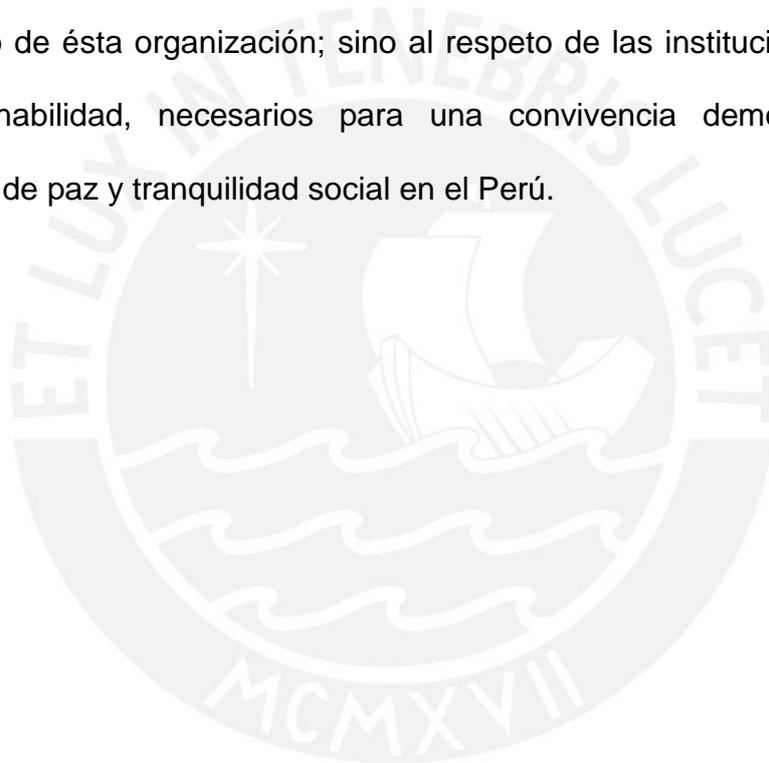
¹ Las comisarías estudiadas son: San Juan de Miraflores, Villa el Salvador, Chorrillos, Villa Chorrillos, Laderas de Villa, Pamplona Baja (Pamplona I), Pamplona Alta (Pamplona II), San Genaro, Mateo Pumacahua y Urbanización Pachacamac.

recalcó a cada entrevistado, sobre el consentimiento informado y la protección del informante. Durante la investigación se ha citado a los entrevistados, empleando su seudónimo seguido de la categoría policial (oficial o suboficial).

Asimismo en la presente investigación, se han revisado fuentes secundarias, como estadísticas publicadas en las páginas web oficiales de la Policía Nacional del Perú, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el INEI. Los ejes teóricos que han guiado la presente investigación son: la corrupción policial y la opinión pública.

Esta tesis se divide en tres capítulos. El primer capítulo trata sobre el marco conceptual y el estado de la cuestión sobre la corrupción policial y la opinión pública. El segundo capítulo se refiere al diseño organizacional de las comisarías de la Divter Sur 2, en relación a su estructura, la administración del personal y el presupuesto para el mantenimiento del local, los vehículos y los materiales de escritorio. En el tercer capítulo se trata sobre la existencia de la corrupción en el ámbito administrativo y operativo que determina la formación de la opinión pública; y el impacto que esto genera en el funcionario policial de la Divter Sur 2, desde su óptica personal, institucional y en su interrelación con la sociedad. El desarrollo de los capítulos antes mencionados, llevan a las conclusiones de la investigación, que descubre la influencia de la opinión pública sobre la corrupción policial en la producción funcional, dentro de un ambiente social, cultural y político de la realidad peruana.

La presente investigación, lleva incluido la percepción oculta y poco estudiada del funcionario policial, que no justifica la actuación ilegal de la corrupción, sino que reclama el sinceramiento de la percepción ciudadana de la corrupción a través de una difusión masiva, equiparada y justa de las acciones buenas y malas de la Policía Nacional del Perú. La recuperación del principio de autoridad policial y el respeto a sus integrantes, no favorecerá solamente al desarrollo de ésta organización; sino al respeto de las instituciones jurídicas y la gobernabilidad, necesarios para una convivencia democrática en un ambiente de paz y tranquilidad social en el Perú.



CAPÍTULO 1

Estado de la Cuestión y Marco Teórico: Opinión pública y corrupción policial

“La corrupción es un fenómeno que afecta la gobernabilidad del país, la confianza en las instituciones y los derechos de las personas. Se trata de un fenómeno que no es unitario, unidireccional, que no se concentra en un solo sector o institución; por el contrario, tiene diferentes formas y aparece de manera diversa en el escenario social, político y económico”.

(CAN, 2012: 196).

1.1. Estado de la cuestión de la corrupción policial

Alfonso Quiroz Norris (2013) en su obra “Historia de la Corrupción en el Perú”, describe que la corrupción constituye “un fenómeno amplio y variado, que comprende actividades públicas y privadas. No se trata tan solo del tosco saqueo de los fondos públicos por parte de unos funcionarios corruptos como usualmente se asume. La corruptela también comprende el ofrecimiento y la recepción de sobornos, la malversación y la mala asignación de fondos y gastos públicos, [...], que despiertan una percepción reactiva en el público” (Quiroz, 2013: 30). El estudio describe

cronológicamente, los diversos actos de corrupción que ocurrieron en gobiernos militares y civiles, que ha ido cambiando la opinión pública desde la era republicana hasta nuestros tiempos, en respuesta social reactiva, contra el funcionario público.

Ludwig Huber (2008) en su estudio “Romper la Mano: Una interpretación cultural de la corrupción”, refiere que la población frente a la corrupción, se guía generalmente por un juicio moral propio que no coincide necesariamente con las leyes positivas del Estado, ni a un orden deontológico paralelo. Es decir, que la población tiene un juicio específico sobre un hecho percibido, acorde a los conceptos internos que guarda en la memoria y su moral, sobre las informaciones recibidas de su familia, la escuela, la iglesia y su entorno de convivencia. Por lo tanto, el ciudadano generalmente orientará su conducta de conformidad a la percepción de sus sentidos, antes que encontrar una coherencia jurídica sobre la tipicidad de su conducta a realizar. Por otro lado, Huber resalta que los diarios locales recurren continuamente a los llamados “condicionales de rumor” (habrían, tendrían, serían, etc.), que manifiesta que una noticia no ha sido comprobada o viene de una fuente dudosa. Concuera en parte con Gonzalo Portocarrero cuando dice que la “denuncia de los medios no proviene, en la mayoría de los casos, de un compromiso firme con la verdad, sino de la expectativa de un alto rating que significa, desde luego, mayor utilidad” (Huber, 2008: 83).

Ludwig Huber, menciona a Rose-Ackerman (1978), quién dijo que “uno no condena a un judío por sobornar su salida de un campo de concentración” (Huber, 2008: 90); ejemplificando que no todos los hechos pueden ser vistos como actos de corrupción, a pesar de existir un “soborno”; ya que se prioriza el derecho más importante para todo ser humano, la preservación de la vida, como fin supremo de la sociedad y el estado.

El Informe final publicado por el Observatorio Anticorrupción del Ministerio de Justicia señala que el 80% de casos de la PNP en giro en etapa judicial son por pequeña corrupción. De ese total el 49.9% corresponde a “coimas” de tránsito, de donde el 87.4% fueron por “coimas” cometidas por conductores infractores al Reglamento de Tránsito, que en su mayoría son de transporte público (62%), (Cohaila y otros, 2013).

Jaris Mujica (2011) en “Micropolíticas de la corrupción: Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia”, refiere que las investigaciones sobre corrupción generalmente han girado en torno a las implicancias económicas y/o la perspectiva jurídica. Sin embargo, el aspecto social nos motiva a “entender la corrupción como si se tratara de un modo de relacionarse, como un vínculo, como la formación de sistemas de relaciones sociales, con un sentido y con una lógica de acción” (Mujica, 2011: 32). En esta perspectiva, la corrupción sólo se produce, en la medida que un agente tiene interés real en conseguir un bien que otro posee o administra, pudiendo llegar incluso al abuso de poder por medio

de su cargo, tal como lo afirmara Gloria Helfer (2004)². Esta “relación corruptor-corrompido se da en tanto se construya esta relación en la performance, no hay una entidad estática, sino que cada caso constituye un mapa particular de relaciones y estrategias” (Mujica, 2011: 29). Cada una de las partes, policía o ciudadano, actúa pensando en la forma de encontrar una señal o característica de acercamiento inicial, que lo anime a realizar una “propuesta”, como parte de una estrategia elaborada de manera dinámica para alcanzar su propósito.

Los mayores casos de corrupción policial, ocurre en los espacios públicos donde el ciudadano coexiste con el funcionario, quién aprovecha su amplia discrecionalidad de acción, el monopolio de su función y el escaso control sobre sus actos. En las áreas administrativas, la modalidad más frecuente se observa en la “aceleración” de documentos (Huber, 2008); que al ocurrir en un espacio cerrado, debe tener necesariamente la aprobación del ciudadano (víctima o corruptor) o gozar de la confianza del superior. Estos hechos de pequeña corrupción, sería el principal insumo de la percepción ciudadana de corrupción policial, que por el monto de dinero poco significativo y la ocurrencia continua, llegan a convertirse en prácticas habituales para una parte de la población, quienes incorporan como una conducta normal, hechos como el “sobornar” a un policía por

² Gloria Helfer el año 2004 dirigió un Grupo de Trabajo para elaborar un proyecto de ley anticorrupción para el sector educación, quienes definieron que la corrupción es “cualquier acción de abuso de poder cometido por un empleado público [...], sea por acción u omisión, para la obtención de un beneficio económico o de otra índole, sea para sí o a favor de un tercero” (Huber, 2008:102).

quebrantar una norma de tránsito (pasarse una luz roja, etc.) o “acelerar” un documento saltando el orden correspondiente. Es decir, como diría Olivier de Sardan (1999) “mientras más se desarrolla la corrupción, más arraigada queda en los hábitos sociales” (Huber, 2008: 128).

Edwin Cohaila, Víctor Quinteros, Rafael Castillo y Carlos Chávez (2013) en “Micro corrupción en la Policía Nacional del Perú: El caso de las coimas de tránsito en Lima Metropolitana”, indican que “los casos de coimas de tránsito están relacionados tanto a policías que denuncian a conductores infractores por ofrecerles un soborno, cohecho activo genérico³, como a conductores infractores que denuncian a un policía quien les habría solicitado una coima, cohecho pasivo propio⁴” (Cohaila y otros, 2013).

“En el caso de la Policía, son tres los principales niveles de corrupción. El primero corresponde al área administrativa e incluye los oscuros manejos de recursos humanos y económicos. El segundo es el nivel operativo, aquel relacionado con la prestación de servicios de la Policía y donde determinadas unidades policiales tienen un amplio margen de maniobra

³ Artículo 397° del Código Penal.- Cohecho activo genérico: “El que, bajo cualquier modalidad, ofrece, da o promete a un funcionario o servidor público donativo, promesa, ventaja o beneficio para que realice u omita actos en violación de sus obligaciones, será reprimido con pena privativa de libertad...”.

⁴ Artículo 393 del Código Penal.- Cohecho pasivo propio: “El funcionario o servidor público que acepte o reciba donativo, promesa o cualquier otra ventaja o beneficio para realizar u omitir un acto en violación a sus obligaciones o el que las acepta a consecuencia de haber faltado a ellas, será reprimido con pena privativa de libertad...”

para protagonizar actos de corrupción. Y el tercer nivel es el ámbito político, el cual abarca el intercambio de privilegios, prebendas y prerrogativas gubernamentales a cambio de protección y mal entendida lealtad policial” (Quintana y otros, 2005; mencionado en CONASEC, 2013: 10).

Los actos del primer nivel, influyen en menor medida en la opinión pública sobre corrupción policial, debido generalmente a la mayor posibilidad de control directo que ejercen los superiores en los locales policiales y a la posibilidad de presentación de quejas por los ciudadanos ante cualquier insinuación de “coima” por el policía. Contrariamente ocurre una mayor influencia en la opinión pública los actos del segundo nivel, donde el policía tiene una amplia discrecionalidad de acción, un bajo nivel de control de sus superiores y una escasa cobertura de seguridad para evitar que cualquier ciudadano lo filme o fotografíe. Una denuncia emblemática fue el caso del español Fernando Quemada, que fuera publicado el 2012 por el diario El Comercio⁵, donde se observa que ante la justificación del turista que iba a una velocidad promedio, el policía le dijo: “La papeleta te la vas a poner tú mismo acá, vas a dejarte algo para tu amigo policía peruano, para su soda, su cerveza, chicle, a tu nombre, ¿cuánto puedes dejar?” (El Comercio, 2012). Al respecto, según el Observatorio

⁵ Este caso fue publicado el sábado 28 de abril 2012 por los diarios El Comercio, La República y otros. El video grabado por el español donde se observa que un policía peruano le solicita una “coima”, ya había sido “subido” a YouTube, desconociéndose en esos momentos el lugar y fecha de ocurrencia, así como la identidad de los policías involucrados.

Anticorrupción del Ministerio de Justicia, más del 80% de los casos de la PNP por delitos de pequeña corrupción han sido cometidos por oficiales de menor jerarquía y suboficiales (Cohaila y otros, 2013), que son quienes laboran en esos cargos de permanente interrelación con la ciudadanía.

1.2. Marco Teórico de la corrupción policial y la opinión pública

Una institución es un sistema de pautas, rutinas, reglas y valores, que están reguladas por leyes o costumbres, que norman la conducta de sus miembros y/o la colectividad, con el propósito de satisfacer necesidades sociales básicas (Ballén, 2007; Peters, 2003). Las instituciones se convierten en instrumentos que cohesionan la sociedad e imponen incentivos y sanciones a sus miembros (Ballén, 2007). Por ello, es importante para la institucionalidad del principio de autoridad, que las actitudes y valores que integran la cultura de las personas de una sociedad, permita diseñar la asignación adecuada de los puestos, el estilo de liderazgo y el sistema de recompensas dentro de la policía (Bohlander y Snell, 2008), que neutralice la tentación de la corrupción.

Una organización pública sólida tiene una estructura formal y flexible, que se adecúa de acuerdo al ámbito geográfico de su jurisdicción y a la demanda del servicio que exige la sociedad. El personal es el principal recurso de la empresa, por ello en Estados Unidos se cita a menudo a la rotación del personal como uno de los factores que llevan al fracaso a los

índices proyectados de productividad de los empleados. El proceso de reemplazar a un efectivo policial rotado es lento y costoso.

“Por lo general los costos se pueden dividir en tres categorías: los costos de separación del empleado que se va, los costos del reemplazo y los costos de capacitación para el nuevo empleado. Estos costos se estiman de manera conservadora en dos a tres veces el sueldo mensual del empleado que se va, y no incluyen los costos indirectos como [...] el desánimo que experimentan los que se quedan y que tienen que trabajar horas extra debido a la vacante” (Bohlander y Snell, 2008: 90).

Como señala el autor citado, en los costos indirectos se debe incluir el temor que se produce en el personal policial que se queda o llega cambiado de colocación, cuando va a realizar una actuación funcional; porque no actuaría con firmeza por evitar una sanción administrativa o la misma consecuencia del funcionario saliente. Esta situación, va a condicionar las futuras actuaciones de ese personal.

La corrupción desde el punto de vista de la función pública constituye un problema político, económico y sociológico cometido por un funcionario del estado, que busca deliberadamente satisfacer sus ambiciones y obtener un beneficio personal, aprovechando su cargo o posición de privilegio que ocupa (Ballén, 2007). Es decir “es un abuso de un cargo público para el beneficio privado” (Huber, 2008: 69). Por su parte el Ministerio Público en su Anuario Estadístico 2013, define a la corrupción de funcionarios como “una conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales, debido a intereses personales o beneficios

monetarios o de orden social; o que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales” (MINPUB, 2013: 64).

En la presente investigación, tomando en cuenta lo planteado por Ballén, Huber, Peters y el MINPUB se asume a la corrupción policial, como el desvío de las obligaciones funcionales por medio de una acción, omisión o empleo de influencias, que implica un abuso del cargo, para obtener un beneficio personal, monetario o social.

De otro lado, la opinión de una persona debe ser construida en forma libre y voluntaria, sin coacción ni presiones de ningún tipo. Históricamente la opinión pública tiene sus orígenes a finales del siglo XVII y principios del XVIII, en los cafés de Inglaterra, los salones de París y las sociedades de tertulia en Alemania; donde se utilizaba el razonamiento crítico para obtener opiniones consensuadas, que suplante la autoridad que otorgaba un título por la autoridad de la argumentación (Price, 1994). Según Sartori, la opinión pública se forma luego de interactuar con otros flujos de información e integrar un conjunto de estados mentales similares que se han difundido y que luego constituye el fundamento sustantivo y operativo de la democracia (Sartori, 2003). Sin embargo, estos juicios colectivos requieren estar fuera de la esfera del gobierno; pero con cierto nivel de influencia, que puede afectar la toma de decisiones políticas (Price, 1994).

En los gobiernos totalitarios la autonomía de la opinión pública no existe, debido a la propaganda generada a través de los medios de comunicación masiva que obedecen al régimen y “entra en crisis de vulnerabilidad con la llegada de la radio y, todavía más, de la televisión” (Sartori, 2003: 93). Desde el punto de vista de la ciencia política, la opinión pública no solamente involucra a muchas personas, “sino también implica objetos y materias que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común y, en sustancia, la res pública” (Sartori, 2003: 89).

En el caso del Perú, la inexistencia de cafés, salones y sociedades de tertulia para fomentar corrientes de opinión, no permitieron que la comunidad tenga espacios para las críticas y discusiones públicas, que generen opiniones autónomas sobre un tema de la agenda pública. Por el contrario el rol de la prensa durante el gobierno de Fujimori, funcionó como una “máquina” para destruir políticamente a sus opositores. Desde la perspectiva de Sartori, cada canal de comunicación, determinaba lo que para ellos constituía una noticia, seleccionando, simplificando, distorsionando, interpretando o siendo fuente autónoma de nuevas noticias. Dentro del proceso de información, la tendenciosidad y la parcialidad casi siempre son utilizadas por quienes son más irrespetuosos con la verdad. “A este efecto, la defensa se deja al policentrismo, a un pluralismo de los medios en el que un mensaje contrarresta a otro mensaje y una tendenciosidad es neutralizada por otra opuesta” (Sartori, 2003: 107). Sin embargo, cuando no existe una prensa pluralista, “los

ciudadanos forman sus ideas a partir de informaciones gravemente incompletas, manteniendo poco o ningún contacto con los hechos reales; filtran lo que ven y oyen a través de sus propios prejuicios y temores” (Price, 1994: 32).

Aldo Panfichi y Mariana Alvarado (2011) en su estudio “Corrupción y gobernabilidad”, refieren que las percepciones de la corrupción, no son indicadores adecuados para medir los niveles reales de la corrupción. Pero sin embargo, son importantes porque influyen primero en el comportamiento de los ciudadanos y la legitimidad del régimen; y segundo porque con las reservas del caso por su ausencia de empirismo, son válidos para el estudio de la corrupción.

Según Adam Smith la vigencia de las instituciones políticas supone la necesidad de obediencia; tanto del gobierno como del ciudadano hacia las leyes positivas. Esto supone la existencia de los principios de autoridad y de utilidad. El primero, relacionado con la forma particular que tiene cada persona de respetar a la autoridad y al superior legalmente establecido. El segundo vinculado con el impulso de los hombres a obedecer por la utilidad que proporciona el bien común (Alcón, 1994). Es por eso que cuando la sociedad pierde el respeto hacia la institución policial encargada constitucionalmente de mantener y garantizar el orden público, debido a la percepción de la corrupción; se pierde el principio de autoridad, que conducirá al resquebrajamiento de la democracia.

En la presente investigación se ha adoptado parte de la teoría de Sartori, Price y Alcón sobre la opinión pública; para conceptualizarla como la percepción mayoritaria consensuada sobre un hecho de interés público, que ha sido formada por la interacción de diversos grupos sociales que han recibido similares flujos de información. Esta representa un sentimiento que obedece al favorecimiento del bien común y al logro de una gran influencia para afectar la toma de decisiones políticas, dentro de un estado de democracia.

1.3. Marco normativo que regula la lucha contra la corrupción policial

La Policía Nacional del Perú (PNP) es una institución pública que integra el Ministerio del Interior, que tiene competencia funcional a nivel nacional. Es de naturaleza profesional, jerarquizada, no deliberante, disciplinada y subordinada al poder constitucional. Sus integrantes representan la autoridad, el cumplimiento de la ley, el orden y la seguridad (Decreto Legislativo N° 1148, 2012). Para el ejercicio legítimo de su función, ejerce el principio de autoridad, que está relacionada con su dignidad y las condiciones del ejercicio funcional en un estado de derecho (Lorente, 2000: 272).

La implementación del actual sistema nacional de lucha contra la corrupción de funcionarios públicos, se inició el año 2006 en el marco del

nuevo código procesal penal⁶, en los Distritos Judiciales de Huaura y La Libertad (para investigar todos los delitos) y culminó el 01 de julio del 2011, con la instalación de los Distritos Judiciales Anticorrupción de Lima Norte, Lima Sur y el Callao en el departamento de Lima. Asimismo, a partir del año 2001, con motivo de la caída del régimen de corrupción “Fujimori-Montesinos”, la Policía Nacional del Perú, crea la Dirección Contra la Corrupción (DIRCOCOR), Unidad Especializada que inicia sus funciones trabajando directamente con las Fiscalías Provinciales Penales Especializadas en delitos de corrupción de funcionarios del Ministerio Público. Actualmente, la DIRCOCOR tiene 24 Departamentos Desconcentrados Contra la Corrupción (DEPDCC) a nivel nacional fuera de la capital de la República. En la ciudad de Lima funciona la División de Investigación de Delitos Contra la Administración Pública (DIVIDCAP) con jurisdicción en los distritos judiciales Lima Centro y Lima Este; así como tres Departamentos Desconcentrados Contra la Corrupción con jurisdicción en los distritos judiciales de Lima Norte, Lima Sur y el Callao.

El Título XVIII - Delitos Contra la Administración Pública del Código Penal del Perú vigente⁷, está dividido en tres capítulos: Capítulo I: Delitos cometidos por particulares, Capítulo II: Delitos cometidos por funcionarios

⁶ Decreto Legislativo N° 957 de fecha 22 de julio 2004, publicado el 29 de julio del mismo año; promulgando el Código Procesal Penal compuesto por 566 artículos, aprobado por la Comisión Especial de Alto Nivel, constituida por Decreto Supremo N° 005-2003-JUS.

⁷ Aprobado por Decreto Legislativo N° 635 de fecha 08 de abril de 1991. Ha sufrido diferentes modificaciones.

públicos y Capítulo III: Delitos contra la administración de justicia. Para la presente investigación, es de interés el Capítulo II, que comprende las modalidades: Abuso de autoridad, concusión, peculado (doloso y culposo, de uso, malversación de fondos, retardo injustificado de pago y rehusamiento a la entrega de bienes a la autoridad), corrupción de funcionarios (cohecho pasivo propio, soborno internacional pasivo, cohecho pasivo impropio, cohecho pasivo específico, corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales, cohecho activo genérico, cohecho activo transnacional, cohecho activo específico, negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, decomiso de donativo y adjudicación de bienes decomisados). Según el número de ocurrencias y la importancia de los casos por la calidad de los agentes o imputados, las modalidades más significativas para la investigación resultan ser la corrupción de funcionarios y el peculado.

Según el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú aprobado por Decreto Legislativo N° 1150 y su reglamento (Decreto Supremo N° 011-2013-IN), su aplicación es obligatoria para el personal policial en situación de actividad y disponibilidad. Al personal en retiro se le aplica las normas mencionadas, por hechos cometidos cuando se encontraba en actividad o disponibilidad. Sus normas deben ser interpretadas en el ámbito del derecho administrativo-disciplinario, pero si se toma conocimiento de la presunta ocurrencia de un delito, se deberá de

comunicar inmediatamente al Ministerio Público con las formalidades del caso.

En la ley antes citada, se define a la ética policial como el conjunto de principios, valores y normas de conducta que regula el comportamiento del personal. La ética es la base de la disciplina policial, que es el acatamiento consciente y voluntario de las órdenes que se dictan con arreglo a la ley. El cumplimiento del servicio policial debe realizarse cuidando la imagen institucional, porque es la representación del accionar del personal ante la opinión pública, que es la base principal de la confianza y legitimidad de la PNP ante la sociedad.

La Dirección General de la Policía Nacional del Perú (DGPNP) tiene la facultad de disponer (mediante memorándum y otros), la ejecución de acciones relacionadas al combate contra la corrupción. El 09 de enero del 2014 la DGPNP emitió el Memorándum Múltiple N° 14-2014-DGPNP-CEOPOL-P2, mediante el cual dispuso que la Dirección Nacional de Operaciones Policiales a través de las diferentes regiones, frentes policiales y direcciones especializadas a nivel nacional, instruyan al personal operativo, sobre el procedimiento a seguir en los casos de intervención por el delito de corrupción de funcionarios en la modalidad de “Cohecho Activo Genérico”. Esta disposición se dio en respuesta a la publicación realizada el 18 de noviembre del 2013 por el diario “El Comercio”, cuyo artículo titulaba “Un día en la vida de Marco Novoa, el

policía que denunció a 141 choferes que quisieron sobornarlo”. El artículo resaltaba el procedimiento policial correcto realizado por el SOT1 PNP Marco Novoa Celiz, luego que los choferes infractores al código de tránsito intentaron sobornarlo.



CAPÍTULO 2

El diseño organizacional y características de la División Territorial Sur 2 -

Lima

“[...] todo cambio es bueno, pero un oficial debería tener un mínimo de dos años en un lugar y al cabo de este tiempo el Comando debería hacer una evaluación, inclusive con una percepción a través de la comunidad de cómo se ha desempeñado, si ha sido su actuación trascendente o no, con la finalidad de ver si puede haber una continuidad [...]. Puesto que en un año empieza a poner en marcha los proyectos que tiene [...], en el segundo año entra en la consolidación de su trabajo, pero el cambio llega al inicio del tercer año, cuando hemos logrado consolidar el desarrollo de una gestión [...]”.

(Seudónimo Wasser, oficial PNP)

El diseño de la organización de las comisarías policiales⁸ debe ser concordante con su problemática criminal local y la sistematización de atención

⁸ La Comisaría es la célula básica de la organización de la Policía Nacional del Perú; depende de las Regiones o Frentes Policiales. Desarrolla la labor de prevención, seguridad e investigación; mantiene una estrecha relación con la comunidad, Gobiernos Locales y Regionales, con quienes promueve la participación de su personal en actividades a favor de la seguridad ciudadana, así como el desarrollo económico y social de la jurisdicción (Art. 33° de la Ley de la PNP, aprobado por Decreto Legislativo N° 1148 de diciembre 2012).

al público. Este diseño, debe permitir que algunas características de las comisarías como la rotación de personal, la especialización funcional y la asignación presupuestaria, sean instrumentos para generar calidad en el servicio que se presta a la sociedad. A continuación, analizaremos estos aspectos.

2.1. La dinámica de la estructura organizacional de las comisarías

La Región Policial Lima se encuentra sectorizado en Divisiones Territoriales, las que agrupan comisarías ubicadas en sectores de uno o más distritos. La División Territorial Sur 2 (Divter Sur 2), está integrada por comisarías de tipo “A” y “B”:

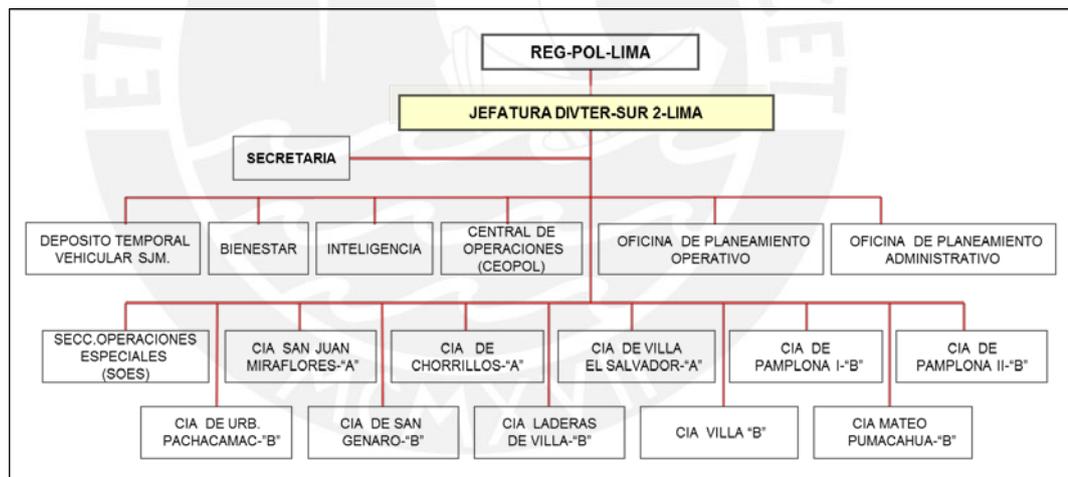
- Las comisarías tipo “A” son: San Juan de Miraflores, Chorrillos y Villa el Salvador.
- Las comisarías tipo “B” son: Villa Chorrillos, Laderas de Villa, Pamplona Baja (Pamplona I), Pamplona Alta (Pamplona II), San Genaro, Mateo Pumacahua y Urbanización Pachacamac.

La Divter Sur 2 en su estructura orgánica, a diferencia de las comisarías, ha incorporado una oficina de planeamiento administrativo y otra de

planeamiento operativo⁹. Estas Oficinas, tienen la responsabilidad de asignar funciones específicas al personal de las comisarías, con ocasión de la realización de eventos trascendentes dentro de su jurisdicción. Asimismo, tiene una Sección de Operaciones Especiales (SOES), que es experta en emplear técnicas para la incursión policial, el control de conflictos sociales y cualquier evento que atente contra la tranquilidad pública. La Divter Sur 2 tiene la estructura siguiente:

Gráfico N° 1

Organigrama de la División Territorial Sur 2 - Lima



Fuente: División Territorial Sur 2 - Lima

Elaboración: Propia

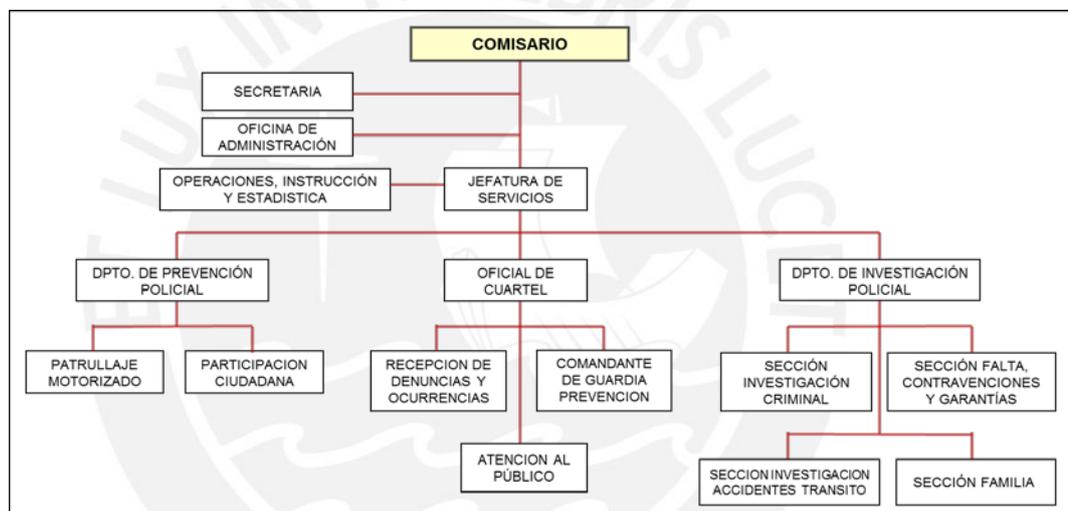
La Comisaría de San Juan de Miraflores analizada para esta tesis, tiene la clasificación de tipo "A". Se caracteriza por tener una amplia jurisdicción

⁹ Secciones de Estado Mayor, encargadas del asesoramiento del Jefe DIVTER Sur 2 para la toma de decisiones. Tienen la función de elaborar y/o visar los planes de operaciones policiales a ejecutarse en su jurisdicción.

geográfica y se encuentra a cargo de un Oficial de la PNP de grado Comandante. En las mismas instalaciones funciona también la sede de la DIVTER Sur 2 - Lima (Gráfico N° 1). Las comisarías de tipo “A”, tienen aproximadamente la siguiente estructura:

Gráfico N° 2

Organigrama de la Comisaría PNP San Juan de Miraflores



Fuente: Comisaría PNP San Juan de Miraflores

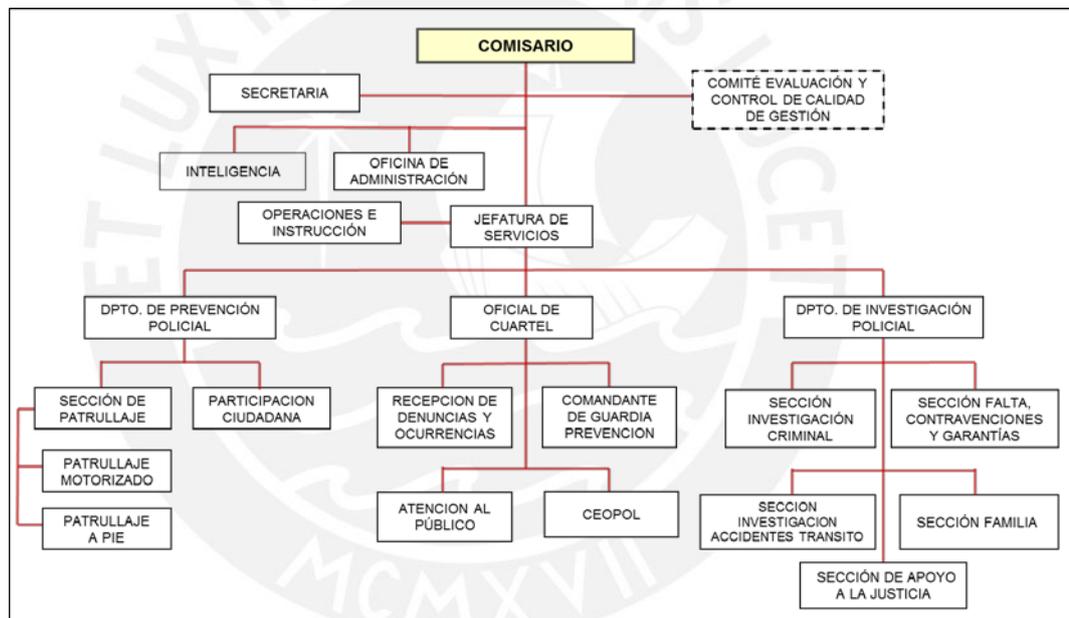
Elaboración: Propia

La Comisaría de Pamplona Baja analizada para esta tesis, tiene la clasificación de tipo “B”. Se caracteriza por tener una jurisdicción pequeña dentro del distrito de San Juan de Miraflores y se encuentra dirigida por un oficial de la PNP de grado Mayor. Su estructura orgánica a diferencia de la Comisaría de San Juan de Miraflores, tiene una Oficina de Inteligencia, una Sección de Apoyo a la Justicia (Captura de requisitorios y conducciones compulsivas). La Sección Patrullaje se ha

dividido en: Patrullaje Motorizado y Patrullaje a pie. Proyecta a futuro el funcionamiento de un “Comité de Evaluación y Control de Calidad de Gestión” (Gráfico N° 3). Las comisarías de tipo “B”, tienen aproximadamente la siguiente estructura:

Gráfico N° 3

Organigrama de la Comisaría PNP Pamplona Baja 1



Fuente: Comisaría PNP Pamplona Baja (Pamplona I).

Elaboración: Propia

Los “Comisarios” entrevistados, en su mayoría opinan que el modelo de estructura organizacional de las comisarías es impuesta por el Comando de la Policía Nacional del Perú (Estado Mayor General) y no se adecúa a las características particulares que tiene cada área geográfica de la jurisdicción policial. Es decir, el espacio geográfico donde cada comisaría

tiene competencia funcional, presenta porcentajes variables de habitantes por niveles socioeconómicos, zonas de residencias, zonas de comercio y/o industria formal e informal, invasiones y sectores de afluencia popular, diversidad de sistemas de seguridad residencial y comercial, entre otros.

Estas características hacen propicia la comisión de ciertas modalidades de crímenes y faltas en determinados territorios; las que condicionan la necesidad de contar con una estructura organizacional específica para cada comisaría, acorde con la demanda de seguridad de la población. Los Comisarios entrevistados, manifiestan haber adecuado la estructura organizacional de las comisarías que dirigen, acorde a sus limitados recursos y la prioridad que determinan desde su perspectiva de gestión. Una comisaría en general tiene la estructura siguiente: Secretaría o Mesa de partes, Guardia de Prevención, Administración, Investigaciones, tránsito, patrullaje y la Oficina de Participación Ciudadana (OPC).

Durante la presente investigación no se ha hallado documentación (Resoluciones, directivas, memorándum, etc.), que regulen los criterios técnicos para la asignación del número de personal por grados jerárquicos para cada tipo de comisaría. Asimismo, no existen normas que regulen la cantidad de vehículos que deben asignarse por cada tipo de comisaría. Esta falta de regulación, ocasiona una diversidad de asignación de personal y vehículos sin considerar el tipo de comisaría, tal como se puede observar en la Tabla N° 01.

Tabla N° 01

Asignación de personal y vehículos a las Comisarías PNP de la DIVTER

Sur 2 - Lima

N°	Comisaría	N° Personal			N° Vehículos
		Oficiales	Suboficiales	Total	
1	San Juan de Miraflores (Tipo A)	6	68	74	8
2	Chorrillos (Tipo A)	4	51	55	3
3	Villa el Salvador (Tipo A)	5	81	86	8
4	Villa - Chorrillos (Tipo B)	5	49	54	3
5	Pamplona I (Baja) (Tipo B)	3	49	52	3
6	Pamplona II (Alta) (Tipo B)	3	30	33	2
7	Mateo Pumacahua (Tipo B)	5	44	49	3
8	Laderas de Villa (Tipo B)	5	39	44	4
9	San Genaro (Tipo B)	3	32	35	2
10	Urb. Pachacamac (Tipo B)	3	46	49	4

Fuente: División Territorial Sur 2 - Lima

Elaboración: Propia

Analizando el cuadro anterior vemos que la Comisaría de Chorrillos (Tipo "A"), tiene menos oficiales que las Comisarías de Villa-Chorrillos, Laderas de Villa y Mateo Pumacahua (Son de tipo "B"). Asimismo, la comisaría de Chorrillos (Tipo "A"), tiene asignado una cantidad menor de vehículos que las Comisarías de Laderas de Villa y Urb. Pachacamac (Tipo "B"). Esta incoherencia en la asignación de recursos humanos y materiales, sin considerar la mayor magnitud del área geográfica y densidad poblacional

que tiene una comisaría de tipo “A” con relación al de tipo “B”, puede tener una explicación en la constante migración de la criminalidad de un lugar a otro.

Los policías de las áreas de “patrullaje motorizado” (PM) y “expedición de copias certificadas” (ECC) a los que se entrevistó para la investigación de esta tesis, opinan que la creación de una “central de comunicaciones” con capacidad para enlazar en red a todos los integrantes de las comisarías de la Divter Sur 2 que realizan servicios a pie y en unidades móviles, con el personal del Servicio de Serenazgo y las Juntas Vecinales; mejoraría el uso de la diversidad de los recursos asignados.

2.2. Características que pueden afectar la operatividad de las comisarías

Las comisarías de la PNP atienden diariamente múltiples demandas de servicio vinculado principalmente con la seguridad ciudadana. Ese servicio exige un personal calificado estable, la especialización funcional en las áreas de mayor demanda y un presupuesto que soporte la continuidad de la prestación del servicio. A continuación se analizará cómo pueden afectar esas características, en la administración de las comisarías:

a. El sistema de rotación de personal

Las normas vigentes que regula la administración de personal en las unidades de la PNP disponen una permanencia máxima de dos años

para los oficiales y cinco años para los suboficiales¹⁰. Según los “Comisarios” y “Encargados de copias certificadas” entrevistados, hay insuficiente personal y pocas unidades móviles en las comisarías, para cumplir con los servicios propios de su jurisdicción. Estas deficiencias generalmente son superadas, por la participación del personal y vehículos del Servicio de Serenazgo del distrito¹¹.

Para la ejecución de mega operativos policiales y algunos servicios policiales (partidos de fútbol, velorios, entierros, conciertos musicales, etc.), se dispone que las comisarías del sector u otras relacionadas, cumplan con tareas ajenas a su jurisdicción. Esta situación ha propiciado que los comisarios, adopten medidas de emergencia como la “doble asignación” (efectivos que cumplen dos cargos al mismo tiempo), que ocasiona la disminución de la capacidad de respuesta ante la demanda ciudadana. Parafraseando a Sartori (2003) esto conllevaría a formar una opinión pública

¹⁰ El Art. 35° del Decreto Supremo N° 016-2013-IN (Reglamento del Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú), indica que “La asignación de los cargos se realiza anualmente [...]”. Y con relación al tiempo máximo de prestación de servicios en una misma unidad, en el Art. 28° del Decreto Legislativo N° 1149 antes mencionado, dice que “Ningún Oficial de Armas podrá prestar servicios en una misma unidad por un período mayor de dos (2) años; excepcionalmente, lo podrá hacer por un período adicional de un (1) año, autorizado por resolución de la Dirección General de la PNP. En el caso de Suboficiales de Armas el periodo de servicio en una misma unidad, será máximo de cinco (5) años, pudiendo disponer un periodo adicional por necesidad del servicio”.

¹¹ En la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1148 (Ley de la Policía Nacional del Perú), dice: “La PNP articula los recursos humanos y logísticos de las Comisarías con Gobiernos Locales y Regionales, con el propósito de fortalecer la seguridad ciudadana, bajo el liderazgo operativo del Comisario de la jurisdicción”.

negativa, por la desinformación de las otras obligaciones que cumple la comisaría, que puede conducir a una información tendenciosa.

[...] a los de la comisaría lo agarran para todo, por ejemplo se muere fulano de tal, vaya usted al cementerio; hay un partido, vaya usted al estadio, entonces descuidamos en sí, la labor propia de esta jurisdicción, la dejamos a que la delincuencia haga lo que quiera, vestimos a un santo para desvestir a otro [...] (Seudónimo Caral, suboficial PNP).

Los “Comisarios” coinciden en señalar que la “alta rotación” afecta la calidad de los servicios que la policía presta a la comunidad; porque cada cambio implica una pérdida de información y experiencia para resolver los problemas locales. Esta situación ha originado la opinión que el personal de la comisaría debe permanecer por lo menos durante tres años en el cargo, ya que en el primer año, llega a conocer la situación social y criminal que es el insumo principal para el planeamiento de la gestión. En el segundo año logra orientar la gestión con las correcciones necesarias para satisfacer la demanda de la población y en el tercer año mejora la productividad de la comisaría, a través del cumplimiento de todas sus metas propuestas.

La alta rotación generalmente origina un “doble costo de oportunidad”, porque los policías cambiados de cargo, van a seguir percibiendo la misma remuneración del Estado. Sin embargo, para que ambos funcionarios alcancen una calidad de servicio aceptable, tendrá que transcurrir un período aproximado de tres meses. Es

decir, la baja producción que tendrán ambos policías inicialmente, es el costo de haber decidido realizar la “rotación” de cargos.

Actualmente los “Comisarios” proyectan su permanencia en el puesto a un año, debido a las altas probabilidades que el año siguiente sean cambiados de colocación a otro cargo. Este hecho no ocurre con los suboficiales, porque no existen cambios generales anuales de colocación para ellos, situación que les da mayor estabilidad laboral. Por otro lado, algunos entrevistados manifestaron que pocos policías utilizan esos conocimientos, para buscar su conveniencia aprovechando la posición de privilegio que ocupan, tal como también lo sostiene Ballén (2007). Una de las principales causas de ese quebrantamiento del servicio, es la “familiarización” del funcionario policial con una de las partes, tal como lo señala el suboficial “Fernando”. Según los “Encargados de copias certificadas” entrevistados, el personal con tendencia a la corrupción recurre a técnicas como el “compadrazgo” con el Comisario para perpetuarse en el cargo.

[...] hay colegas que si bien es cierto, es una ventaja conocer dónde están los “focos delincuenciales”, pero también hay mucha familiaridad [...]. Se interviene una persona, caso tránsito, delitos o cualquiera de las oficinas y vienen a buscar inmediatamente a cualquier efectivo de ese departamento, como que a pedir favores, como de repente lo conoce de una u otra circunstancia, entonces no deja que la intervención sea como debe ser (Seudónimo Fernando, suboficial PNP).

Según el personal de “Patrullaje motorizado” entrevistado, la rotación en el cargo debe ser cada dos años, para evitar que la “familiaridad” entre el funcionario y los ciudadanos afecte el debido procedimiento en los actos funcionales. Esta opinión nos presenta un nuevo enfoque, que propone como medida de prevención el cambio de colocación, para evitar que el funcionario policial con el transcurrir del tiempo se vaya “familiarizando” con las personas que se encuentran al margen de la ley y se vea tentado por la corrupción.

Cuando la familiaridad produce una trasgresión esporádica de la ley, el ciudadano favorecido, comunica a su entorno, cuál ha sido el procedimiento con los policías para “solucionar” el problema. La repetición continua de ese fenómeno, incorpora según Ludwig Huber (2008), un nuevo comportamiento al juicio moral del ciudadano. Es decir, que la repetición constante de la trasgresión ocasional de un procedimiento regular, puede llegar a convertir lo ilegal en habitual; creando una nueva percepción, que el único corrupto es la autoridad policial, por permitir la ejecución de ese acto ilegal.

b. La especialización vs la seguridad funcional

Los “Comisarios” entrevistados consideran que un policía para ser nombrado en un cargo, debe poseer especialización y experiencia, acompañado de aptitudes y actitudes para trabajar con la ciudadanía. En el Art. 37° del Decreto Legislativo N° 1148 - Ley de la

PNP, se establecen las siete especialidades del personal de armas:

- (i) Orden público y seguridad ciudadana, (ii) Investigación criminal,
- (iii) Seguridad integral, (iv) Inteligencia, (v) Criminalística, (vi) Tecnología de la información y comunicaciones, y (vii) Administración. Especialidades que todavía no se han implementado en la policía.

El funcionamiento sistémico de las especialidades del personal de armas de la PNP, está regulado por los artículos 16° al 18° del Decreto Legislativo N° 1149 - Ley de la carrera y situación del personal de la PNP y su reglamento; que establece las especialidades funcionales, la asignación en los cargos de acuerdo a su especialidad, las vacantes por especialidad y la posibilidad de reclasificación a otra especialidad funcional¹². La norma antes mencionada, aún no se aplica, tal como indica el suboficial “Caral”, quién refiere que el personal que es capacitado en una determinada especialidad, no es nombrado para trabajar en un cargo acorde a los estudios realizados.

¹² Dcto. Leg. N° 1149 - Ley de la carrera y situación del personal de la PNP. Art. 16° [...] El personal de armas al incorporarse a la carrera policial, será asignado a las diferentes unidades operativas desde el nivel de Comisaría, Divisiones, Direcciones y Regiones Policiales, garantizando su desarrollo profesional y técnico en sus respectivas especialidades funcionales. Art. 17° [...] Las vacantes para cada especialidad funcional son establecidas por la Dirección General de la PNP, a propuesta de la Dirección Ejecutiva de Personal, de acuerdo al Cuadro de Personal [...]. Art. 18° [...] El personal de armas, podrá solicitar por una sola vez en toda su carrera el cambio de especialidad funcional después de ocho (8) años de servicios reales y efectivos, a la Dirección Ejecutiva de Personal, la que resolverá de acuerdo al procedimiento establecido en el reglamento respectivo.

[...] lamentablemente estos cursos de capacitación deberían ir directamente para tal fin; pero cuando sale por ejemplo ese efectivo policial después de haber sido capacitado nunca va a su destino. Vamos a poner un ejemplo: acá a dos o tres efectivos lo mandaron al laboratorio central para que se especialicen en huellas dactiloscópicas, pero sin embargo acá ese curso cae en saco roto, porque no lo utilizan para ese fin. No va a una unidad de criminalística para poder especializarse y continuar con su trabajo [...] (Seudónimo Caral, suboficial PNP).

Para el personal entrevistado de “Patrullaje motorizado” y “Encargado de copias certificadas”, la especialización es buena porque cada efectivo puede trabajar más eficientemente en el área que está preparado, tal como ocurre cuando formula documentos de calidad que son remitidos al Ministerio Público, para la denuncia penal correspondiente, evitando que la defensa del imputado logre la impunidad. La especialización, por sí misma, no ayuda a combatir la corrupción, porque el rechazo de ese delito, se sustenta en los valores éticos de cada persona. Es decir, la especialidad proporciona competitividad al policía para el desempeño de su función, pero no garantiza que rechace la corrupción, porque este fenómeno, tiene otras causas que pueden tentar al funcionario, así sea especializado.

[...] en cuanto a la especialización del personal es importante, porque a nivel profesional al momento de formular un documento para dar cuenta ante las autoridades de la fiscalía y el juzgado, tiene que elaborarlo con un nivel cultural y que sea bien evaluado, porque de ese documento se basan los abogados para evitar un delito (sic) [...]

el estar especializado hace que haya menos corrupción. A veces entra el personal, por querer estar en una sección y no se prepara, no busca los propósitos para dar una buena imagen para la ciudadanía, sino para beneficiarse [...] (Seudónimo Lalo, suboficial PNP).

El personal “Encargado de copias certificadas” opina que para lograr una verdadera especialización, primero se debe identificar al personal con vocación de servicio que haya sobresalido en las unidades especializadas como la Dirección Antidrogas y la Dirección de Investigación Criminal. Segundo, ese personal debe ser capacitado por expertos externos que laboren en el Ministerio Público, Contraloría General de la República o el Sistema Anticorrupción. Finalmente ese personal ya especializado, debe encargarse de transmitir sus conocimientos a otros policías, para lograr un efecto multiplicador que mejore el servicio. Por otro lado, el mismo personal entrevistado, afirmó que habían sido designados en el cargo directamente por el Comisario, debido a ciertas condiciones personales, como el “buen trato” con el público. En ese contexto, se infiere que los cargos de confianza de las empresas públicas, deben de tener requisitos mínimos indispensables, si se desea mantener o desarrollar la calidad en el servicio.

Del análisis de la presente investigación, se puede conceptualizar la especialización, como el conjunto de conocimientos y experiencias vinculadas a un área funcional específica, que es reconocida entre

sus pares por la calidad de sus resultados; pero que precisa que otros agentes externos expertos vinculantes (MINPUB, etc), validen el producto final (Informes Policiales).

c. El presupuesto, los mecenas y su doble intención

Según los “Comisarios” entrevistados, el presupuesto mensual que la Región Policial les otorga para el mantenimiento de las Comisarías, son ocasionales y varían entre montos que van desde S/.500 a S/.600 soles. Estos montos, son asignados entre dos a nueve veces al año y se emplean en gastos de mantenimiento, compra de materiales de escritorio y otros. A veces eventualmente también les afectan útiles de escritorio.

Los “Comisarios” ante la falta de presupuesto para el mantenimiento de las comisarías, vienen disponiendo que el personal que se encuentra de turno de servicio realice la limpieza del local. Otra alternativa empleada, es el aporte voluntario de una cuota de dinero mensual para contratar el servicio de personal de limpieza. Para solucionar otras necesidades, como el material de escritorio, algunas veces recurren a la recepción de donaciones informales de personas naturales o jurídicas que dicen “identificarse” con la PNP. Esta última alternativa, es cuestionada por los entrevistados, porque generan una obligación de reciprocidad a futuro en favor de los “mecenas”, que ellos lo conocen como “endosamiento”. Según el oficial Wasser,

ese aparente desinterés con rostro altruista, puede ocultar una ocupación ilícita paralela con intenciones personales, que atente contra los principios de igualdad y justicia que debe caracterizar todo servicio público.

No contamos con ningún tipo de presupuesto, todo lo que es del aspecto logístico ya está determinado y es otorgado en parte, lo que es material de escritorio por la Región [...], es buscar alianzas estratégicas a nuestro nivel también, y eso es uno de lo que hace tanto daño a la institución; con entidades públicas, personas naturales, privadas que de alguna manera se suman en aras de la seguridad ciudadana; pero eso debe cambiar, eso no debe ser así. Nosotros lo tomamos como estrategias, pero ellos lo toman como un “endosamiento” [...], crea un aspecto de obligada reciprocidad (Seudónimo Ratón, oficial PNP).

[...] nosotros contamos para desarrollar nuestro trabajo con la ayuda, la colaboración de muchas personas que se identifican con la Policía Nacional, que nosotros consideraríamos que no es lo ideal [...]. Por lo general uno recibe a las personas, acepta esa ayuda porque uno conoce que de repente es un contador, un empresario de un determinado rubro, pero mucho más allá, como ya hemos visto en algunos casos en la televisión, que hay personas que se dedican a una actividad pero de fachada y su actividad principal es narcotráfico, lavado de dinero; entonces son las cositas a las cuales nos exponemos como profesionales en forma personal, pero también exponemos a la institución, a que posteriormente se pueda ver involucrada en un acto en donde esta persona que se acerca a la comisaría esté en un ilícito (Seudónimo Wasser, oficial PNP).

En el presente capítulo, se llega a conocer que las debilidades en la estructura organizacional de una comisaría están relacionadas con la logística, las finanzas y la especialización. La falta de flexibilidad legal para crear nuevas áreas internas que respondan a las demandas específicas propias de la diversidad social-cultural-

económica propias de la jurisdicción, se plantea como uno de los problemas de las comisarias. De la misma manera se considera una debilidad, la rotación del personal policial como parte de una política de prevención contra la corrupción, que paradójicamente se contraponen con la especialización, que es tal por la validación de su producto final el “Informe de investigación” policial, por expertos de otras instituciones que reciben ese producto. Asimismo, el empleo de personal y vehículos en servicios ajenos a la jurisdicción, causa una percepción local negativa porque les resta capacidad de respuesta, durante la ejecución de esos operativos externos.

Finalmente la carencia de un presupuesto fijo para el mantenimiento y operatividad de la comisaría, crea una condición de proclividad para que el policía recurra al mismo ciudadano que solicita el servicio u otras personas naturales o jurídicas, a cambio de trasgredir el debido proceso en la prestación del servicio público. Por otro lado, la fortaleza hallada en el presente capítulo, está relacionada con la capacidad que desarrollan las comisarias, para cumplir con las obligaciones de servicio en su jurisdicción y fuera de ella, a pesar de contar con limitados recursos humanos y logísticos.

CAPÍTULO 3

Realidad e impacto de la opinión pública sobre la corrupción policial en el Perú

[...] nos falta difundir nuestras acciones buenas, los trámites que realizamos en la Organización, cuáles son nuestras limitaciones como institución operativa, [...] cuáles son nuestras funciones y dentro del ámbito de la aplicación de la justicia, cuál es la función del fiscal, cuál es la función del juez, para que perciban (el pueblo) que la libertad de una persona que comete un ilícito, no depende del policía, sino del proceso, de una instancia después de la policía. Pero sin embargo, el agraviado, el vecino que a los dos días ve salir al delincuente por su misma zona, teniendo conocimiento que ha sido detenido por la policía, lo primero que percibe es que la policía fue la que le dio la libertad [...].

(Seudónimo Wasser, oficial PNP).

3.1. La corrupción policial administrativa y su influencia en la opinión pública

Según los “Comisarios”, el personal de “Patrullaje motorizado” y los “Encargados de copias certificadas” entrevistados, las modalidades de corrupción a nivel administrativo más frecuentes se vinculan con la comisión de los delitos de cohecho activo genérico y cohecho pasivo, que generalmente se relacionan con la agilización de algún trámite

documentario (Huber, 2008), evitar la formación de colas y obtener documentos falsos o copias fotostáticas de documentos que no deben ser de conocimiento público por su clasificación.

[...] las modalidades de corrupción policial a nivel administrativo son el aceleramiento de la documentación en los trámites y en la entrega de algunas copias que no deben salir al público [...] (Seudónimo Fray, oficial PNP).

[...] las modalidades administrativas que conozco, son por “agradecimiento” de expedirle un certificado de antecedentes policiales o domiciliarios (Seudónimo Dany, suboficial PNP).

El pago por acelerar algún trámite documentario (certificado de antecedentes policiales, certificado domiciliario, etc.) y evitar la formación de colas, son modalidades de corrupción que la policía y los ciudadanos “cometen” con frecuencia. En todas las ciudades del mundo, todo trámite administrativo tiene un proceso de duración y un orden correlativo de entrega, que está relacionada con la capacidad de atención diaria de los funcionarios a cargo. Si los ciudadanos respetaran este proceso, al igual que los funcionarios públicos fueran diligentes para evitar retrasos en la entrega del documento; no existiría esa modalidad de corrupción, porque las personas sabrían el tiempo que requieren para obtener un documento y las empresas públicas o privadas considerarían un plazo prudencial para la presentación de ese requisito.

La corrupción de nivel administrativo, que se relaciona con la expedición de documentación falsa y la entrega de copias que no deben ser de conocimiento público; tienen mayor gravedad, por la concurrencia de otros delitos en el mismo hecho. En el primer caso se estaría cometiendo además delito contra la fe pública en la modalidad de falsificación de documentos según el código penal¹³ y en el segundo caso se estaría cometiendo delito de infidencia según el código penal militar policial¹⁴. En estos casos a diferencia de los anteriores, existe una mayor certeza en los agentes, que su acción es evidentemente ilícita.

En el primer grupo que trata sobre el aceleramiento del trámite documentario y evitar las colas, la influencia de ese acto en la formación de la opinión pública sobre corrupción policial es menor, por haberse generalizado esa actitud en el comportamiento de la policía y el ciudadano. Contrariamente en el segundo grupo, la influencia de la corrupción policial en la opinión pública es mayor, porque es evidente la comisión de un acto delictivo, que además tiene la concurrencia de otros delitos conexos.

¹³ Art.427° del Código Penal. Falsificación de documentos.- El que hace, en todo o en parte, un documento falso o adultera uno verdadero que puede dar origen a derecho u obligación o servir para probar un hecho, con el propósito de utilizar el documento, será reprimido, si de su uso puede resultar algún perjuicio, con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de diez años y con treinta a noventa días-multa si se trata de un documento público, registro público, título auténtico o cualquier otro transmisible por endoso o al portador[...].

¹⁴ Art.70° del Código Penal Militar Policial.- El militar o el policía que se apropie, destruya, divulgue o publique, de cualquier forma o medio, sin autorización, o facilite información clasificada o de interés militar o policial, que atente contra la defensa nacional, orden interno o seguridad ciudadana, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años, con la accesoria de inhabilitación.

3.2. La corrupción policial operativa y su influencia en la opinión pública

Los funcionarios policiales entrevistados, opinan que las modalidades de corrupción cometidos más frecuentemente por el personal policial que cumple función operativa, están vinculados con los delitos de cohecho activo genérico y cohecho pasivo. Estos hechos, generalmente se producen por la omisión voluntaria para imponer una papeleta de infracción por una falta al reglamento de tránsito o cambiar una papeleta de infracción por otra de menor gravedad. Mayormente son cometidos por particulares (sobre todo por choferes de transporte público), quienes acostumbran adosar voluntariamente una cantidad de dinero entre los documentos del vehículo que presentan al policía, luego de cometer la infracción de tránsito.

Otras modalidades frecuentes de corrupción policial operativa, se produce en los departamentos de investigación por delitos de tráfico ilícito de drogas en la modalidad de microcomercialización de drogas y delitos comunes. Tal como lo señala el suboficial “Cumpa”, consiste en eliminar las evidencias para disminuir la gravedad del tipo penal o no incluir a nuevos imputados cuando aparecen indicios sobre su participación dentro de un proceso de investigación preliminar o preparatoria.

[...] a nivel operativo, en casos de patrullaje, es cuando intervienen a un vehículo que está en infracción de tránsito, a veces reciben dádivas (el policía) para omitir eso y en caso de DEINPOL (Departamento de Investigación Policial), también se da cuando conversan con el abogado o con las partes, para poder minimizar en algunos casos los hechos. En caso de drogas por decir, a veces reducen la cantidad (de la droga intervenida) [...] (Seudónimo Fray, oficial PNP).

[...] en las intervenciones de los delitos como son de drogas, hay más corrupción, [...] cuando hay unas intervenciones, el personal puede entrar en corrupción, al cobrarle a los microcomercializadores de drogas y ahorita también lo que está prosperando es cobrarle a la delincuencia común [...] (Seudónimo Cumpa, suboficial PNP).

En los casos de las modalidades de corrupción a nivel operativo cometidos por personal policial que realizan la función de patrullaje, la “negociación” ilícita es directa entre el policía y el infractor. Según los entrevistados, la frecuencia en que el ciudadano infractor ofrece dinero al policía es mayor que los casos en los que el policía solicita “coima”. Esto es concordante con el estudio realizado por Edwin Cohaila y otros (2013), quienes refieren que el 87.4% del total de “coimas” de tránsito ocurridas en Lima Metropolitana, fueron propuestas por los conductores infractores, luego de ser intervenidos en flagrancia por un policía de tránsito.

Según el Departamento Desconcentrado Contra la Corrupción Lima Sur de la Dirección Contra la Corrupción de la PNP (Tabla N° 2), la proporción de casos investigados por corrupción de funcionarios cometidos por policías (delitos de concusión, peculado doloso y cohecho) en su distrito judicial, tuvo un promedio de 19% durante los años 2012 y 2013. Mientras

que los conductores civiles que ofrecieron una “coima” para no ser infraccionados (delito de cohecho activo genérico) durante los mismos años tuvo un promedio de 81%. Esta tendencia es casi similar a lo mencionado por Edwin Cohaila y otros (2013).

Tabla N° 02

Investigaciones por Delitos Contra la Administración Pública a cargo de la DIRCOCOR PNP en el Distrito Judicial Lima Sur

Categoría	Modalidades	2012	2013	2014
PNP	Concusión	1	2	2
	Peculado doloso	2	2	1
	Cohecho	1	3	4
	Total PNP	4	7	7
Conductores civiles	Cohecho activo genérico	24	26	199
	TOTAL	28	33	206

Fuente: Dpto. Desconcentrado Contra la Corrupción Lima Sur - DIRCOCOR

Elaboración: Propia

Sin embargo en la Tabla N° 2 se observa que durante el año 2014 existe una tendencia irregular, ya que los conductores civiles cometieron el 96.6% de casos por corrupción, mientras que los funcionarios policiales en el mismo año cometieron el 3.4% de casos en el distrito judicial Lima Sur. Este fenómeno se produjo debido a la existencia de una campaña específica para mejorar la imagen del policía de tránsito ante la opinión pública, que tuvo su origen en un artículo publicado el 18 de noviembre de 2013 por el diario “El Comercio” que resaltaba las 141 denuncias

realizadas por el SOT1 PNP Marco Novoa Celiz contra los conductores que quisieron sobornarlo.

[...] solamente he escuchado, que a veces hay personal que buscan la falta a las personas para poder recibir un “ala” (coima) [...] (Seudónimo Juan Pablo, suboficial PNP).

[...] recibir algún beneficio pecuniario o de bienes, a través de algunos “favores” en las investigaciones policiales o tratarse de hacer “a la vista gorda” y no intervenir a sabiendas que a fin de mes o fin de semana “pasan por caja”, como se dice en el argot criollo [...]. En la calle al personal de tránsito lo tientan a cada momento, la misma persona piensa de que eludir a la justicia de esa manera, es “coimeando” al policía y entonces lamentablemente el 100% de la policía no tiene una conducta moral (para rechazarla) (Seudónimo Caral, suboficial PNP).

Según algunos entrevistados, el abogado defensor cumple un rol muy importante en la comisión de hechos de corrupción policial donde interviene el personal que labora en las unidades de investigación. El abogado defensor representa el interés del imputado, por lo tanto se convierte en un actor principal en la etapa de investigación preliminar, como “negociador” con algunos policías corruptos para la acción u omisión de algunos actuados que conduzcan a obtener una pena menor o la absolución de su patrocinado. Sin embargo, no se han hallado evidencias sobre denuncias contra abogados defensores por cohecho activo genérico (al intentar sobornar a un policía para beneficio de su defendido). Estos resultados nos muestra que para la mayoría de los

policías los actos del abogado defensor, así sean ilícitos, son tomados como estrategias de defensa y no como actos de corrupción.

Para los efectivos de “Patrullaje motorizado” entrevistados, la ciudadanía también cumple una función fiscalizadora de la actuación policial, porque algunos transeúntes están pendientes para grabar los detalles de alguna intervención policial, utilizando mayormente la cámara incorporada que tiene su teléfono celular. En ocasiones algunas personas intervienen a favor de los detenidos, sobre todo cuando son sus parientes. Pero la mayor frecuencia de intervención de la población, ocurre cuando sus familiares son detenidos por ser presuntos autores de algún hecho delictuoso, llegando incluso a “rescatarlo” empleando la violencia e impidiendo la actuación policial.

[...] yo trabajo como debe ser, pero a la vez ellos me fiscalizan (el público), en la intervención de un vehículo, de una persona, ellos están allí, atentos a cada movimiento que uno hace. Entonces en ese sentido, yo trato de dejar una buena imagen en el trato del intervenido, que vean que en el momento que estamos realizando nuestra función, sea todo transparente [...] y cuando sea necesario utilizar la fuerza [...]. Ellos dicen (los intervenidos) que están grabando, que son gente influyente, es más en ese momento están llamando, te preguntan tu nombre, dicen yo soy fulano de tal y conozco a tal persona, te voy a denunciar [...]. Inclusive el mismo delincuente dice te voy a denunciar, te voy a meter juicio, vas a ver [...] (Seudónimo Fernando, suboficial PNP).

[...] una vez en una intervención nos agredió físicamente un ebrio junto con toda su familia. En general siempre su barrio lo defiende sea cual fuere el motivo; ellos se juntan para rescatar a los detenidos, por ejemplo a los pandilleros [...] (Seudónimo Dany, suboficial PNP).

Según los entrevistados de “Patrullaje motorizado”, la forma más común en que la opinión pública sobre corrupción policial se exterioriza es cuando el policía de tránsito interviene a un vehículo de transporte público por una falta al reglamento de tránsito (pasar una luz roja, dejar pasajeros en lugares prohibidos, etc.). En estos casos, el policía recibe agresiones verbales o acusaciones de corrupción de los ocupantes del medio de transporte público intervenido. Para el pasajero pasa a segundo plano la culpabilidad del chofer por la infracción cometida o el riesgo expuesto a los ocupantes en esa maniobra y prioriza su necesidad de llegar a tiempo a su destino. Esta reacción de la ciudadanía es causada por los antecedentes de corrupción policial que han generado una corriente de opinión pública negativa. Así la ciudadanía percibe que todo policía que labora en la sección de tránsito, solicita dinero a los infractores para no imponerle la papeleta correspondiente.

[...] generalmente es agresión verbal, sobre todo cuando no se acepta dinero al cobrador. La mayoría de los pasajeros gritan que están apurados, que me den más plata, que debería estar persiguiendo delincuentes en vez de molestar al pobre transportista honrado. En esos casos trato de ignorarlos y agilizar mi labor [...] (Seudónimo Cumpa, suboficial PNP).

Los entrevistados de “Patrullaje motorizado”, aseveran que cuando los ciudadanos reaccionan con agresión verbal, lo primero que hacen es conducir al detenido a un lugar seguro que generalmente es un vehículo policial. Seguidamente si las condiciones de seguridad lo permiten, explican en forma breve a las personas presentes sobre el motivo de la

intervención policial y la sede policial donde será conducido el detenido para las investigaciones correspondientes de acuerdo a ley, tal como lo señala el suboficial “Fernando”.

[...] se le indica inmediatamente el motivo de la intervención, inclusive se le dice que tenemos a un agraviado [...] y que va a ser conducido a la comisaría. Cuando hay resistencia difícil en el diálogo, simplemente se acciona nomás [...] (Seudónimo Fernando, suboficial PNP).

3.3. La realidad y la opinión pública sobre corrupción policial

Las encuestas nacionales, como la realizada el año 2013 por Proética (VIII Encuesta Nacional), señala que la Policía Nacional del Perú es la segunda entidad pública con la percepción de corrupción más alta a nivel nacional (53%). Asimismo, la Encuesta Nacional Urbana realizada en febrero de 2014 por Ipsos Perú¹⁵ señala respecto de la PNP, que su principal problema es la corrupción (43%), que inspira en la población más temor que seguridad (44%) y que la población no confía en ellos (69%). Estos resultados, evidencian que la opinión pública percibe en la institución policial, elevados niveles de corrupción, que vienen generando desconfianza y temor, antes que seguridad ciudadana.

¹⁵ Encuesta Nacional Urbana realizada por Ipsos Perú por encargo de El Comercio. Aplicada del 11 al 14 febrero de 2014 a una muestra de 1242 hombres y mujeres mayores de 18 años de edad, que representa el 74.2% de la población electoral urbana del Perú.

Sin embargo al analizar las tablas 8.5 y 8.8 del Compendio Estadístico del Perú del año 2013 del Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI), podemos observar (Tabla N° 3), que la proporción que existe entre los delitos registrados por corrupción de funcionarios cometidos por particulares durante los años 2010 al 2012 tienen un promedio de 61.9%, frente al 38.1% de los delitos cometidos por funcionarios públicos y contra la administración de justicia. Sin embargo si comparamos estos resultados con la VIII Encuesta Nacional realizada el año 2013 por Proética, podemos observar que el INEI registra una diferencia porcentual de 14.9% menor que la registrada por Proética. Este resultado, podría excluir a la PNP como la segunda institución con mayor corrupción en el Perú.

Tabla N° 03

Delitos Contra la Administración Pública Registrados y Detenidos

Delitos Contra la Administración Pública	Delitos Registrados			Personas Detenidas		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Cometidos por particulares	1037	1152	1429	1067	1336	1589
Cometidos por funcionarios públicos	534	513	587	146	58	140
Contra la administración de justicia	136	144	313	63	29	207
TOTAL	1707	1809	2329	1276	1423	1936

Fuente: Compendio estadístico del Perú 2013 - INEI

Elaboración: Propia

Para los “Comisarios” entrevistados, la opinión pública sobre corrupción policial, está magnificada principalmente por la influencia de la publicación

continua y repetida de los medios de prensa, sobre hechos negativos cometidos presuntamente por funcionarios de la PNP. Esto se magnifica (aún se encuentre recién en proceso de investigación), cuando no existe pluralidad de medios (Sartori, 2003). Las estrategias de publicidad empleadas, se usan con la finalidad de causar el mayor impacto en la población, que genere la necesidad comercial de comprar un ejemplar para informarse con mayor detalle.

Otro factor que influye en la percepción de corrupción policial, según los entrevistados, es el nivel educativo de la población, quienes además de la influencia de la comunicación masiva, van a confirmar su desconfianza o tener mayor credibilidad en la entidad, en la medida que reciban un buen trato, atención rápida, buena capacidad de respuesta a emergencias y otros hechos que serán cotejados con los antecedentes que guarde en su memoria sobre la organización policial.

[...] dentro de la percepción, yo involucro también el nivel cultural de las personas, dentro de ellos también se llega a detectar la falta de información [...], obviamente esta percepción perjudica a la labor policial, porque si es explotada por un medio de información, la tendencia de ellos es que se llegue al escándalo. Moralmente, obviamente afecta a todos los integrantes de la institución [...] (Seudónimo Santos, oficial PNP).

La opinión pública en el Perú, no es totalmente autónoma, debido a la influencia de los medios de prensa bajo una mayoritaria línea editorial. Es importante considerar el control del 77.86% del mercado nacional de

venta de periódicos que tiene el Grupo “El Comercio”, seguido del Grupo “La República” que controla el 16.39% del mismo mercado (Gráfico N° 4). Esta situación, nos muestra que no existe una prensa pluralista, que pueda contrarrestar las tendencias de los medios de comunicación masiva (Sartori, 2003), cuyos intereses se inclinan más por la publicidad permanente de hechos “sensacionalistas”, bajo el concepto económico que esas noticias son las que más “venden”. Este hecho es coherente con la afirmación de los entrevistados, respecto a la influencia de la prensa para magnificar la corrupción policial.

Gráfico N° 4

El mercado nacional de venta de periódicos antes y después de la compra de Epsilon por el Grupo El Comercio



Fuente: Sociedad de Empresas Periodísticas del Perú

Elaboración: La República

Según los “Comisarios” y los “Encargados de copias certificadas” entrevistados, la población rechaza públicamente todo acto de corrupción en general. Sin embargo, cuando un problema afecta directamente a su persona o su entorno familiar, algunos recurren a esas mismas prácticas ilegales que dicen rechazar, tal como refiere el suboficial “Jimmy”. Se evidencia que no está dentro de su concepto, asumir sus responsabilidades y acatar todas las leyes como buen ciudadano. Sin embargo, también es cierto que la policía tiene mucha responsabilidad, cuando alguno de sus integrantes comete actos de corrupción, que dañan su imagen por la connotación nacional que alcanzan, debido a la difusión que realizan casi todos los medios de comunicación masiva. Según Proética (2013), aproximadamente el 91% de los peruanos no respetan las leyes, lo que involucra tanto a los ciudadanos como a los policías. Esta situación no justifica desde ninguna perspectiva la corrupción policial, pero si proporciona insumos para afirmar que las prácticas de corrupción en la sociedad peruana involucra a civiles y policías con escasos valores éticos y morales.

[...] esta sociedad tiene la policía que se merece, ¿Esto qué quiere decir?, que ante un ciudadano corrupto, hay un policía corrupto [...] (Seudónimo Santos, oficial PNP).

[...] la población está decepcionada por la corrupción en general, pero a la vez algunos ofrecen dinero para que el policía trasgreda la ley y le ayude con su problema [...] (Seudónimo Jimmy, suboficial PNP).

Los actos de corrupción por parte de algunos integrantes de la PNP, que consiste en pedir dinero o bienes para atender un pedido del mismo usuario (bienes que el empleador o Estado está en la obligación de proporcionarlas), constituye una paradoja de la corrupción. El acto de pedir dinero o bienes es ilegal, porque todo trámite es gratuito; sin embargo, el funcionario policial no recibe el insumo o material necesario para cumplir con esa solicitud. Tampoco desea gastar dinero de su remuneración mensual, porque el sueldo que recibe es bajo y lo emplea en su familia. Muchos policías consideran que es suficiente aporte, llevar sus computadoras personales, laptops, impresoras y teléfonos celulares para ser utilizadas en la función policial. Luego para esos policías nace un concepto errado que es ilegal, que el usuario debe aportar con el bien o el dinero para comprar el insumo necesario para atender un pedido que solamente lo beneficiará al mismo. Como “el caso del policía que pidió papel bond para su oficina” (Huber, 2008: 88).

[...] Sí, me han dicho ¿cuánto es?, en “gratitud”. Y algunos me han traído gaseosa con galletas; pero les he explicado que no es necesario, porque es mi deber [...] (Seudónimo Jimmy, suboficial PNP).

La finalidad que algunos policías usen la computadora de su propiedad y el usuario proporcione el papel, según el funcionario policial, sería para darle continuidad al proceso de prestación de servicio. Según Olivier de Sardan (1999) el ciudadano también lo acepta, porque ha incorporado en

su comportamiento ese hecho de corrupción como un acto normal por conveniencia. Sin embargo el ciudadano califica ese acto como corrupción, porque sabe que no debe pagar ninguna retribución por un servicio público gratuito, ignorando sobre el problema interno de escasez de recursos que tiene la comisaría.

3.4. Impactos y consecuencias de la corrupción en la institución policial

Los diferentes flujos de informaciones sobre hechos de corrupción policial que reciben las personas en general le impactan en diferente medida, originando variadas percepciones según sean ciudadanos comunes, policías, familiares de los policías o autoridades públicas en ejercicio. Cuando esas percepciones se evidencian a nivel público calificando el grado de corrupción existente, ocasiona un impacto sobre la institución que puede afectar a sus integrantes en su rol de ciudadanos o como funcionarios públicos, así como favorecer o trabar una actuación policial en ejercicio legítimo.

a. Impacto en el personal policial

Los “Comisarios” entrevistados como el oficial “Fray”, afirman que la opinión pública sobre corrupción policial se forma mayormente por la influencia de los medios de prensa, quienes magnifican la mala actuación policial por estrategia comercial. La publicidad de un hecho de corrupción policial real o presunta por los medios de

difusión masiva, origina un doble daño cuantioso e irreversible: Primero por la pérdida de identidad con su institución, por parte de algunos policías que ocultan o niegan a su organización, debido mayoritariamente porque es calificada como corrupta por la opinión pública. Es decir, tratan de evitar actos de rechazo en su círculo social y familiar; así como intervenir como funcionario policial cuando no se encuentre de servicio.

[...] la opinión pública se basa en lo que publican los medios de comunicación y muchos de ellos magnifican o elevan la situación de un hecho que puede ser controlado internamente [...], en algunas instituciones algunos actos de corrupción no son sacados a los medios de comunicación, pero en nuestro caso, los mismos colegas lo hacen con motivo de dar un ejemplo, pero en realidad están haciendo daño a la policía. Deberían aplicarle medidas drásticas (al infractor), pero hacerlo internamente y no publicando esos hechos que hacen daño a la policía en general (Seudónimo Fray, oficial PNP).

El segundo daño se relaciona con la carrera profesional, porque el funcionario policial administrativamente puede ser separado temporalmente del cargo, cesado temporalmente en el empleo o pasar a la situación de retiro por medida disciplinaria. En el área penal el policía presuntamente implicado puede sufrir prisión preventiva, motivado por la presión pública que ejerce el escándalo. En el área social, puede perder el respeto en la vecindad o el apoyo público en sus intervenciones y en lo personal puede sufrir una baja autoestima o tener una crisis familiar.

[...] en cada momento traigo a la memoria que entrar en la corrupción es ir contra mis principios, imagínese siempre pienso en mi familia, pienso en mis hijos y creo que a nadie le gustaría salir de la policía con la cabeza gacha [...] (Seudónimo Caral, suboficial PNP).

Según los “Comisarios” entrevistados como el oficial “Fray”, algunos policías que llegan a conocer sobre actos de corrupción en su lugar de trabajo, con la finalidad de combatirla sin sufrir represalias deciden denunciar estos hechos a los medios de prensa o colgar los videos en las redes sociales de internet, sin considerar que el daño a la institución, también les afectará a ellos. Un hecho de corrupción policial, empleando los medios de comunicación masiva, va a ser más impactante en la población, en la medida que se difunda en el mayor número de medios (radio, tv, diarios), en el mayor tiempo posible (noticieros, paneles, entrevistas, shows) y en espacios más relevantes (primera plana, portadas, flashes informativos, agendas de noticias); sin considerar que la demostración de culpabilidad, todavía sigue el debido proceso. La irreversibilidad del daño, se produce porque es mayor la población que lee una noticia con características sensacionalistas, que aquellos que leen los artículos rectificatorios que tienen espacios, tiempo y relevancia diferente que los anteriores.

[...] Lo más crítico de la corrupción, es que la institución se ve resquebrajada, así como la familia del efectivo también [...] (Seudónimo Simón, oficial PNP).

Con la finalidad de disminuir el impacto negativo que causa la opinión pública sobre corrupción policial en la moral del funcionario, los “Comisarios” refieren organizar eventos sociales de bienestar para el personal y sus familiares, aprovechando las celebraciones del día de la madre, aniversario de la policía, la navidad, ceremonia de ascensos y otros. Estos hechos, según los entrevistados, ayuda a consolidar el grupo humano socialmente, porque proporcionan espacios informales donde los policías y sus familiares puedan interrelacionarse, fortalecer las amistades, conocer a otras familias con las mismas condiciones socioeconómicas y sobre todo establecer una sola filosofía de trabajo que guíe sus intervenciones funcionales.

b. Impacto político en el sector y su consecuencia funcional

Una vez difundido el hecho de corrupción policial, las medidas administrativas dispuestas contra los presuntos responsables son más extremas, en proporción a los actores políticos que se interesan en el caso. En la mayoría de los hechos de corrupción policial emblemáticos, la prensa enciende el calor político cuando agenda el caso acompañado de entrevistas o encuestas que piden la interpelación o renuncia del titular del Sector. En esos casos, el Comando de la PNP generalmente adopta decisiones drásticas que pueden ir desde la separación inmediata del cargo de los presuntos

responsables hasta el pase a la situación de retiro por medida disciplinaria de los mismos, tal como lo señala el oficial “Simón”.

Sin embargo esa presión que la prensa ejerce sobre los políticos, originan decisiones extremas que afecta incluso a quienes no participaron en el hecho cuestionado, influenciados por juicios colectivos de la ciudadanía, que están fuera de la esfera del gobierno (Price, 1994). Una de las medidas más comunes es la rotación de todo el personal de la comisaría. Una muestra de ello sucedió después del desalojo de un inmueble en Cajamarca ocurrido el 2 de noviembre de 2014, oportunidad en que el Ministro del Interior Daniel Urresti anunciara en una entrevista televisiva que estaba disponiendo el cambio de todos los efectivos de la comisaría¹⁶.

[...] la gente piensa que en la policía, todo es corrupción, porque los medios de comunicación magnifican las noticias, [...]. El comando toma nota de los casos y es bien drástico (Seudónimo Simón, oficial PNP).

¹⁶ En la edición del 02 de noviembre del 2014 del diario “El Comercio”, se publicó un artículo cuyo titular decía “Urresti cambiará a policías de Cajamarca por muerte en desalojo”. En el cuerpo del artículo se puede leer la transcripción de la declaración del Ministro del Interior Daniel Urresti en los términos siguientes: “Quiero decirle a la población de Cajamarca que no se preocupe. No voy a dejarle ni un solo policía que está allá. Vamos a cambiar a toda la dotación policial. Ahora en diciembre estoy cambiando a aquellos que es urgente. Pero ofrezco, y voy a ir allá. [...] Pero voy a sacar a toditos”.

Estas medidas muchas veces están soportadas por un proceso sumarísimo o sin el debido proceso, lo que limita una adecuada valoración de evidencias o agotar todas las diligencias posibles. Estos actuados carecen de los principios de razonabilidad y proporcionalidad que dejan vacíos y vicios procesales, que ocasionan posteriores reincorporaciones por orden judicial¹⁷. Estas medidas no tienen los fundamentos jurídicos o técnicos de gestión administrativa necesaria. Por ello conducen a un agravamiento del problema: el personal recién incorporado deberá iniciar su gestión desde “cero”¹⁸ y el ciudadano estará más convencido que su percepción negativa de toda la PNP es cierta, porque seguirá recibiendo un servicio pésimo de una organización que tiene temor de intervenir. Muchos ciudadanos se harán la pregunta: ¿Porqué han cambiado a todos los policías de la comisaría? y encontrarán una respuesta simple, sin mucho análisis lógico - ¡Porque todos deben ser corruptos!

Según Proética (2013), el 71% de la población piensa que entre los políticos hay más corrupción que en el resto de la sociedad. Al

¹⁷ El año 2002, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia relacionada con el Exp. N° 539-2000-AA/TC, por demanda interpuesta por el efectivo policial Mario Manuel Farias Ticliahuanca; declarando fundada la petición y disponiendo la reposición del demandante en el servicio activo, con el grado policial que poseía antes de expedirse la primera de las resoluciones cuestionadas, con todas las preeminencias inherentes a su jerarquía, sin el reconocimiento de las remuneraciones dejadas de percibir durante el periodo no laborado.

¹⁸ Iniciar una gestión como si fuera la primera vez. Algunos funcionarios policiales adoptan medidas extremas de acción u omisión para evitar correr con la misma suerte de los salientes.

respecto los entrevistados opinan que los políticos buscan un culpable técnico antes que sean interpelados políticamente. Muchas decisiones políticas conducen que a nivel de la PNP se trasgreda el debido proceso administrativo y origine una posterior denuncia por delito de abuso de autoridad¹⁹. La suma de estos hechos ocasiona que a nivel judicial se disponga un reingreso masivo del personal policial, por haber sido pasado al retiro sin respetar las formalidades legales.

[...] la población no sabe que el policía actúa con temor a ser sancionado o enjuiciado debido a la mala imagen que tiene la policía por la corrupción; ya que generalmente le dan la razón al civil [...] (Seudónimo Dany, suboficial PNP).

Según algunos entrevistados como el suboficial Dany, las decisiones políticas causan temor en el policía porque piensan que una información difundida por los medios periodísticos puede ocasionar que las instancias administrativas y penales actúen parcialmente guiados por la imagen preconcebida que han recibido, sin tener derecho a una réplica con la misma intensidad por los mismos medios para defender su dignidad. Es por ello que el policía común generalmente prefiere evitar las intervenciones, sobre todo cuando

¹⁹ Art.376° del Código Penal. Abuso de autoridad.- El funcionario público que, abusando de sus atribuciones, comete u ordena un acto arbitrario que cause perjuicio a alguien será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres años [...].

se encuentra de “franco”²⁰, para no correr el riesgo de verse envuelto en hechos que en el futuro le ocasione un cambio drástico en su vida pública y privada.

c. Impacto en la institución policial y el acercamiento a la comunidad

La ciudadanía en general anhela contar con una organización policial fuerte, que tenga una rápida capacidad de respuesta y que sea incorruptible. No le interesa saber los detalles de sus procesos internos en tanto no afecte su convivencia social. Por eso es muy importante que las personas que concurran a las dependencias policiales, reciban sin distinción alguna un buen trato y no se les exija el pago o “colaboración” por un concepto que no esté regulado por el texto único de procedimientos administrativos (TUPA) de la entidad. Esa actitud contrarrestará el incremento de la opinión pública sobre corrupción policial, que al contrario de obstruir la justicia, sirva para facilitar la intervención de la autoridad, porque el ciudadano tendrá la confianza que el policía actúa de acuerdo a ley.

[...] la opinión pública que somos corruptos, influye mucho en nuestra labor, porque la gente que piensa así no quiere ayudarnos, sino más bien obstruye vociferando que queremos para nuestro desayuno. Al

²⁰ “Franco” es el derecho al descanso que se le otorga al personal policial, por haber laborado de manera continua por un período no menor a 24 horas. Generalmente el tiempo del descanso es similar al tiempo laborado.

final el pobrecito es el delincuente y el malo es el policía [...] (Seudónimo Cumpa, suboficial PNP).

[...] trato de servir a todos e incluso me quedo una o dos horas más, cuando salgo de comisión o se va el internet. En ese caso uso el cuaderno de contingencias para las denuncias y los cito en la tarde para darles su copia certificada [...] (Seudónimo César Vallejo, suboficial PNP).

Los “Comisarios” y los “Encargados de copias certificadas” entrevistados, opinan que para cambiar la percepción ciudadana sobre corrupción policial, es necesario mejorar el trato al público y sensibilizar al policía sobre el hecho que los actos de corrupción dañan a la institución y a su familia. Asimismo, los “Comisarios” agregan que la mejor manera de lograr ese cambio es por medio de las charlas de capacitación al personal, donde se debe incidir que el buen trato al ciudadano debe estar acompañado de una buena capacidad de respuesta para auxiliar a la población y realizar las investigaciones preliminares con justicia, transparencia e igualdad.

La mayoría de los “Encargados de copias certificadas” entrevistados como el suboficial “Caral”, han señalado que si algún ciudadano adjunta dinero entre los documentos para realizar algún trámite, ellos tratarán de hacerlos reflexionar para que cambie de comportamiento y percepción de la policía; llegando incluso a invitarlo a salir de la oficina para que ingrese nuevamente y realice el trámite de la forma correcta.

[...] si alguien me adjunta un billete entre los documentos, lo invito a la reflexión y le indico que está haciéndose daño por cuanto esa actitud es ya un ilícito que debo combatirlo, pero siempre se le da la oportunidad a que el señor reflexione o que el que trata de corromper reflexione. En un caso sucedió y lo invité que salga de mi oficina, y si desea el servicio que pase y que trate en lo posible de actuar como debe ser [...] (Seudónimo Caral, suboficial PNP).

Sin embargo algunos entrevistados de “Patrullaje motorizado” como el suboficial “Fernando”, refieren que si algún ciudadano le ofrece dinero lo rechazan inmediatamente e invitan a reflexionar. Luego lo ponen a disposición de la Comisaría, continuando con el trámite regular por la falta o delito inicialmente intervenido.

[...] nosotros patrullamos e intervenimos y como hay gente que no quiere ir a la comisaría, te insinúa ¿Jefe un apoyo?. Entonces yo tengo 27 años de servicio y 4 años en patrullaje y he trabajado en otra clase de funciones y esto aparte que me incomoda, me asusta, porque pienso en mi familia, pienso en mis hijos, entonces como que no va conmigo en ese sentido, mejor es traerlo acá (Comisaría) y ponerlo a disposición de la unidad que corresponda [...] (Seudónimo Fernando, suboficial PNP).

Ningún entrevistado de los grupos “Encargados de copias certificadas” y “Patrullaje motorizado”, señalaron que actuarían de acuerdo a ley; es decir que además de continuar con el trámite regular administrativo deberían detener al ciudadano por el delito de cohecho activo genérico y realizar las diligencias preliminares correspondientes, para ponerlos a disposición del Ministerio Público. Este resultado evidencia que el funcionario policial de las comisarías

desconoce el procedimiento para esta clase de delitos según el nuevo código procesal penal. Por otro lado existe un concepto erróneo de algunos policías, quienes piensan que cuando un ciudadano no ha trasgredido previamente una norma administrativa o penal y ofrece dinero para el aceleramiento o trámite administrativo, no concurren los presupuestos de los actos de corrupción, sino que deben ser considerados como errores de percepción del ciudadano que necesita ser cambiado.

Los “Comisarios” opinan que para mejorar la imagen de la PNP, los Jefes de las unidades policiales, deben tener la oportunidad de informar a la ciudadanía sobre las buenas acciones realizados por ellos en su jurisdicción. Además de tener la autonomía necesaria para firmar convenios y recibir donaciones de la población, la empresa privada y la sociedad civil organizada para mejorar la seguridad ciudadana.

Asimismo los “Comisarios” entrevistados afirman que para cambiar la opinión pública sobre corrupción policial, vienen desarrollando estrategias de acercamiento con la población por medio de la organización de las juntas vecinales en su jurisdicción, la apertura de un canal de comunicación con los directivos de los Asentamientos Humanos y la ejecución de talleres de capacitación (programa “club de menores”). El empleo del “Facebook” como indica el oficial

“Santos”, es una herramienta social para establecer una vía de comunicación con la ciudadanía, que les viene dando buenos resultados para informar sobre los programas y eventos realizados, que ha tenido una buena acogida sobre todo por los jóvenes.

[...] también hemos aperturado aprovechando el sistema informático, un facebook de la Oficina de Participación Ciudadana, donde la población puede conocer el trabajo que venimos haciendo [...]; las charlas de capacitación a los colegios, las charlas a los asentamientos humanos, las actividades que hacemos dentro de la jurisdicción, las acciones cívicas que hacemos y estamos por hacer este año [...]. El facebook se creó a mediados de año (2014), pero después vino una orden de comando para que se cree un facebook. Hace un mes y medio habrá llegado la orden (Seudónimo Santos, oficial PNP).

Los “Comisarios” entrevistados refieren que en su jurisdicción se han formado “redes de cooperantes”, que tienen la función de motivar la participación de la ciudadanía por medio de programas como “Vecino vigilante”²¹ y “Mototaxi seguro”²². También se realizan reuniones periódicas con los alcaldes y los directivos de las Juntas Vecinales, para planificar operativos conjuntos (policía y serenazgo) en las zonas de mayor índice delincencial de la jurisdicción²³.

²¹ El programa “Vecino vigilante”, consiste en organizar a los vecinos de un barrio, para que participen activamente en la vigilancia de su comunidad, comunicando a la policía cualquier hecho que se relacione con la seguridad ciudadana.

²² El programa “Mototaxi seguro”, consiste en empadronar a los integrantes de las asociaciones de mototaxistas, con la finalidad que participen activamente, informando cualquier hecho vinculado con la seguridad ciudadana y prevenir que integren bandas de robos al paso.

²³ Decreto Legislativo N° 1148 - Ley de la PNP. Segunda disposición complementaria transitoria. Seguridad y servicios de vigilancia.- La Policía Nacional del Perú articula los recursos humanos y

Por otro lado, los “Encargados de copias certificadas” y “Patrullaje motorizado” entrevistados, indican que cuando asisten a reuniones sociales y presencian que alguien habla sobre corrupción policial, generalmente intervienen opinando sobre el error de percepción de sus interlocutores, haciéndoles ver que otros son los datos específicos. Pero, si observan que esas personas están ebrias, se retiran de la reunión sin intervenir en la discusión para no generar un problema, tal como lo precisa el suboficial “David”.

[...] la medida más rápida es retirarme de la reunión que estoy participando, ya que de repente las otras personas se encuentran en estado etílico y se vaya a generar un problema grande [...]. Si son conocidos al día siguiente le llamo la atención, que las cosas no son así, que la policía tiene buenas intervenciones. Como también hay personas que creen que en la detención de una persona, nosotros estamos encargados de hacer las preliminares (investigación preliminar); pero a veces llega a la Fiscalía, lo sueltan y piensan que la policía fue, pero eso le compete a la Fiscalía (Seudónimo David, suboficial PNP).

En el presente capítulo se ha encontrado que según los entrevistados, la opinión pública sobre corrupción policial es influenciada mayormente por hechos operativos que se vinculan con la imposición de papeletas por infracciones de tránsito a conductores, quienes por lo general según lo señalado por Edwin Cohaila y otros (2013), son los que ofrecen la “coima”

logísticos de las Comisarías con Gobiernos Locales y Regionales, con el propósito de fortalecer la seguridad ciudadana, bajo el liderazgo operativo del Comisario de la jurisdicción.

al policía. La magnitud de la influencia es mayor cuando no existe una prensa pluralista que equilibre la línea editorial del líder de mercado, ya que como refiere Sartori (2003) la publicidad de hechos negativos contra una entidad como la PNP puede obedecer a un interés económico de la empresa periodística. En esos casos el impacto contra la imagen de esa institución es fuerte, ya que su desprestigio puede ocasionar que los ciudadanos en general obstruyan el cumplimiento de su actuación funcional. Otro efecto poco estudiado del impacto, se da a nivel del policía como persona, ya que las decisiones políticas adoptadas en torno a un hecho de trascendencia, puede terminar afectando por igual a los imputados e inocentes de una dependencia policial, quienes evitarán toda intervención policial similar a futuro. Por otro lado, las consecuencias del impacto también afecta al policía en su interrelación con su entorno social y su autoestima.

Como hallazgo se puede señalar que según los entrevistados, el abogado defensor cumple un rol de “negociador” con el encargado de la investigación, pudiendo llegar a cometer el delito de cohecho activo genérico, que según la mayoría de los policías es calificado como estrategia de defensa.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo de investigación se ha estudiado las áreas administrativa y operativa de las comisarías de la Divter Sur 2 en la ciudad de Lima, para conocer cómo se produce el fenómeno de la corrupción policial desde un enfoque social. Asimismo se ha podido analizar el impacto que produce la opinión pública de la corrupción policial sobre el funcionario policial, la PNP y su interrelación con la sociedad, utilizando la descripción de hechos, estudios y opiniones de los entrevistados, para arribar a las conclusiones siguientes:

1. La estructura organizacional de la División Territorial Sur 2 de la ciudad de Lima, agrupa a diez comisarías que se encuentran ubicadas en los distritos de San Juan de Miraflores, Villa el Salvador y Chorrillos. Los titulares de cada comisaría han adecuado su organigrama al modelo impuesto por el Estado Mayor General de la Policía Nacional del Perú, sin considerar las características socioeconómicas, geográficas, comerciales y delictivas que diferencian a cada jurisdicción territorial.

Las comisarías para satisfacer las demandas propias de su función recurren al apoyo de personal y vehículos del Serenazgo de su distrito. Este hecho se produce en razón que no existe en la PNP un criterio técnico para la asignación de personal y vehículos, acorde a su densidad poblacional y territorio. La crisis de recursos se agrava cuando se dispone que la comisaría participe en operativos fuera de su jurisdicción, descuidando la atención local del ciudadano. Ese hecho forma una opinión pública negativa que se interpreta como ineficiencia funcional.

La alta rotación del personal policial crea una crisis local en la atención al ciudadano, por el costo de oportunidad que genera que el nuevo personal seleccionado alcance la producción del saliente. La situación anterior causa daño, tanto a la imagen de la PNP como a la actuación de algunos funcionarios policiales con muchos años en el cargo, ya que motiva el favorecimiento por “familiaridad” con algunos ciudadanos, impidiendo la ejecución del procedimiento regular en esos casos.

La especialización contemplada en la Ley de la PNP y la Ley de Carrera y Situación del Personal de la PNP, es considerada por los entrevistados como una buena herramienta para elevar el prestigio de la institución, que permite elevar la calidad del producto informes de investigación y otros, por medio de su validación por el Ministerio Público u otra entidad vinculada con sus fines. La falta de implementación de la especialización

en la PNP, trae como consecuencia la pérdida de oportunidad para desarrollar la profesión y revertir la opinión pública negativa.

La carencia de un presupuesto fijo para el mantenimiento y operatividad de una comisaría, genera una excusa para que algunos policías recurran al mismo ciudadano que solicita el servicio u otras personas naturales o jurídicas, para obtener el insumo necesario. Estos hechos de corrupción no son calificados de esa manera por algunos policías, quienes emplean sus computadoras personales porque el estado no les brinda una, ya que están convencidos que el ciudadano también debe aportar con algo, para darle continuidad al proceso de prestación del servicio. Por otro lado, existe otro grupo más reducido de policías, que con esta misma excusa solicitan dinero o bienes para provecho personal.

2. Las modalidades de corrupción como la agilización de trámites documentarios que ocurre en el área administrativa de la Comisaría, genera una doble aceptación tanto por parte del ciudadano que busca su comodidad, como por algunos policías que obtienen un beneficio propio. Sin embargo, estadísticamente el ciudadano es quién generalmente propone la “coima”, tal como lo sostiene el Departamento Desconcentrado Contra la Corrupción de Lima Sur y Edwin Cohaila y otros (2013). Algunos ciudadanos tienen el concepto errado que otorgar dinero a un policía es un acto de “agradecimiento”, al igual que algunos policías opinan que el ofrecimiento voluntario de un ciudadano no es un acto de corrupción. La

percepción cambia cuando la modalidad de corrupción se relaciona con el favorecimiento en la investigación de un delito, donde el ciudadano y el policía tienen pleno conocimiento de la corrupción. La segunda modalidad, influye en mayor medida en la opinión pública sobre corrupción policial, por la mayor evidencia del acto.

Las modalidades de corrupción policial operativa, donde el funcionario tiene mayor discrecionalidad funcional y escaso control de sus superiores por producirse en espacios exteriores de la comisaría, ocasionan mayor influencia en la opinión pública sobre corrupción policial, porque esos hechos pueden ser observados y grabados por cualquier ciudadano. La modalidad que involucra a los conductores infractores de las normas de tránsito que ofrecieron dinero al funcionario policial alcanzó el porcentaje más alto (87%), con relación a los demás delitos de corrupción de funcionarios. Por otro lado, en las modalidades vinculadas con la investigación policial, los abogados defensores asumen un rol importante en la “negociación” de algún beneficio que favorezca a su defendido, que en general son considerados por los policías como estrategia de defensa antes que actos de corrupción.

Las encuestas nacionales de opinión que muestran que la sociedad percibe a la PNP como la segunda entidad pública más corrupta, es producto de la influencia del poder de los medios de prensa, que permanentemente magnifican los hechos negativos de la policía siguiendo

una línea editorial, porque esas noticias “venden”. El interés económico de la prensa no contempla el daño moral, familiar e institucional que puede causar una noticia. Es real la existencia de corrupción en la policía, pero numéricamente son mayores las buenas acciones, programas sociales y acciones cívicas que realiza la policía, que no alcanzan a contrarrestar esa opinión pública negativa.

3. La opinión pública sobre corrupción policial afecta en gran medida la pérdida de identidad del policía con su institución, porque socialmente prefiere evitar ser calificado como corrupto y exponer a su familia a las críticas de su entorno socioeconómico. Asimismo, esa percepción pública negativa generalmente origina un criterio drástico en las investigaciones administrativas internas, que muchas veces se agravan cuando algunos policías optan por denunciar hechos subiendo videos en las redes sociales, sin considerar que se está dañando a toda la institución. Algunos comisarios, organizan eventos sociales de bienestar para su personal, con la finalidad de disminuir el impacto de la opinión de corrupción policial. En estos eventos, se trata de encontrar espacios informales de interrelación entre familiares que viven situaciones similares para lograr un fortalecimiento organizacional.

El impacto de la opinión pública sobre corrupción policial en las decisiones políticas, ocasionan generalmente que se adopten medidas sin un soporte técnico ni legal adecuado, dejando ventanas abiertas para

posteriores juicios por violaciones del debido proceso, que culminan en sentencias judiciales que disponen la reincorporación de ese personal. Por otro lado, el alcance de algunas decisiones políticas afecta generalmente a todos los efectivos de la unidad policial, quienes son cambiados de colocación sin considerar su grado de responsabilidad. Esta situación también afecta directamente al público en general, porque el personal recién incorporado deberá pasar por un período de aprendizaje para alcanzar la productividad del personal saliente.

Para reducir el impacto de la corrupción policial sobre la imagen de la Policía Nacional del Perú, los comisarios vienen capacitando a su personal para mejorar el trato hacia el ciudadano. Esos eventos tienen el doble propósito de sensibilizar al policía de las consecuencias que puede ocasionar la corrupción sobre el personal y su familia. Algunos efectivos tienen el concepto que primero se debe hacer reflexionar al ciudadano que trata de “sobornar” al policía, antes que denunciarlo penalmente, en tanto no sea un hecho evidentemente delictivo. Las comisarías contrarrestan el impacto de la opinión pública sobre corrupción mediante su interrelación con las Juntas Vecinales, los directivos de los Asentamientos Humanos y los programas sociales como “mototaxi seguro” y “vecino vigilante”, que además de ser una fuente importante de información, constituyen una oportunidad para cambiar la percepción de corrupción que ellos tienen sobre la PNP.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÓN YUSTAS, María Fuencisla
1994 *El Pensamiento Político y Jurídico de Adam Smith: La idea de orden en el ámbito humano*. Madrid: Editorial Gráfica Ortega.
- BALLEN, Rafael
2007 *Ilegitimidad del Estado*. 2da. edición, Bogotá: Editorial Temis.
- BOHLANDER George y Scott SNELL
2008 *Administración de Recursos Humanos*. 14a. edición, México D.F.: Cengage Learning Editores S.A.
- COHAILA Edwin, QUINTEROS Víctor, CASTILLO Rafael y CHÁVEZ Carlos
2013 “*Microcorrupción en la Policía Nacional del Perú: El caso de las coimas de tránsito en Lima Metropolitana*”. Consulta: 05 de setiembre de 2014.
<http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/INFORMES-PNP_final.pdf>
- COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN
2012 *Decreto Supremo N° 119-2012-PCM. Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016*. 08 de diciembre.
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA
2013 *Decreto Supremo N° 012-2013-IN. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018*. 28 de julio.
- CONSEJO NACIONAL PARA LA ÉTICA PÚBLICA
2013 “*Resultados de la VIII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2013*”. [diapositivas]. Lima: elaborada por Ipsos. Consulta: 01 de setiembre de 2014.
<<http://www.proetica.org.pe/presentacion-de-la-viii-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2013/>>.

EL COMERCIO

- 2014 “Urresti cambiará a policías de Cajamarca por muerte en desalojo”. *El Comercio*. Lima, 2 de noviembre. Consulta: 9 de diciembre de 2014.
<<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/daniel-urresti-cambiara-policias-cajamarca-muerte-fidel-flores-desalojo-noticia-1768396> >

HUBER, Ludwig

- 2008 *Romper la Mano: Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Consejo Nacional para la Ética Pública.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL

- 2013 *Seguridad Ciudadana, Informe Anual 2013: Crisis política, temores y acciones de esperanza*. Consulta: 26 de noviembre de 2014.
<<http://www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/PDF%20final%20de%20informe%20SC%202013.pdf> >

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

- 2013 *Compendio Estadística del Perú 2013 - Sistema Estadístico Nacional Tomo 1*. Consulta: 05 de enero de 2015.
<<http://www.inei.gob.pe/media/Media/MenuRecursivo/publicaciones digitales/Est/Lib1097/libro.pdf> >

IPSOS PERU

- 2014 “Peruanos piensan que es muy factible coimear en las instituciones públicas - Encuesta nacional urbana de El Comercio-Ipsos”. *El Comercio*. Lima, 17 de febrero. Consulta: 01 de setiembre de 2014.
<http://www.ipsos.pe/sites/default/files/articulo_entrevista/Encuesta_Corrupci%C3%B2n_2014_0.pdf>

- LILIENFELD Scott O; LYNN Steven Jay; NAMY Laura L. y Nancy J. WOOLF
2011 *Psicología - Una Introducción*. Madrid: Pearson Educación.

MINISTERIO PÚBLICO

- 2013 “Anuario Estadístico 2013”. Consulta: 30 de setiembre de 2014.
< http://www.mpf.n.gob.pe/estadistica/anuario_est_2013.pdf >

- MUJICA PUJAZÓN, Jaris
2011 *Micropolíticas de la corrupción: Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores - Fondo Editorial.
- PANFICHI, Aldo y Mariana ALVARADO
2011 *Corrupción y gobernabilidad*. Lima: Ediciones Novoa.
- PETERS, B. Guy
2003 *El Nuevo Institucionalismo: La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ
2012 *Decreto Legislativo N° 1148. Ley de la Policía Nacional del Perú*. 10 de diciembre.
- POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ
2012 *Decreto Legislativo N° 1149. Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú*. 10 de diciembre.
- POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ
2012 *Decreto Legislativo N° 1150. Regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú*. 10 de diciembre.
- PRICE, Vincent
1994 *La opinión pública: Esfera pública y comunicación*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- QUIROZ NORRIS, Alfonso W.
2013 *Historia de la Corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- SARTORI, Giovanni
2003 *¿Qué es la democracia?*. México D.F.: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
2002 Expediente N° 539-2000-AA/TC. Consulta: 9 de diciembre de 2014.
<<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/00539-2000-AA.html>>

ANEXO N° 1

Guía de preguntas para la entrevista individual al personal de “Comisarios” de la División Territorial Sur 2 - Lima

I. Datos personales del/la entrevistado (a)

Nombre :
 Tiempo de servicio :
 Sexo :
 Institución :
 Profesión/Oficio :
 Cargo :

II. Datos de la entrevista

Fecha :
 Hora :
 Lugar :
 Código/Seudónimo :
 Forma de registro de la entrevista: grabación (.....) notas (.....)

GUÍA DE PREGUNTAS

Preguntas Introductorias

1. ¿Qué tiempo viene trabajando en el cargo como Comisario de la PNP?
2. ¿Qué considera más crítico en una investigación por corrupción de funcionarios contra su personal?

Tema 1: La organización del funcionamiento de la División Territorial Sur 2 - Lima.

1. ¿Diga Ud., cuáles son los criterios que ha empleado para definir la estructura organizacional de su Comisaría, acorde con las necesidades particulares de su jurisdicción?
2. ¿Diga Ud. cómo se encuentra organizada su Comisaría, en estructura y personal?.
3. ¿Según su opinión, qué consecuencias para la organización y funcionamiento de la Comisaría, produce los cambios generales anuales del personal de oficiales de la PNP?.

4. ¿Señale Ud., si cuenta con un presupuesto para la administración de la Comisaría y qué estrategias utiliza para cubrir con las necesidades logísticas?.

Tema 2: La opinión pública sobre la corrupción en la PNP.

1. ¿Qué piensa Ud, de la alta percepción que tiene la población sobre la corrupción policial?.
2. ¿Según su opinión, cuáles son las modalidades de corrupción policial a nivel administrativo?.
3. ¿Según su opinión, cuáles son las modalidades de corrupción policial a nivel operativo?.
4. ¿Indique Ud., cuál es la diferencia entre la opinión pública de percepción de corrupción policial y la corrupción real que existe en la policía?.
5. ¿Diga Ud., qué medidas se debería implementar en la Comisaría, para influir en el cambio de la opinión pública sobre la corrupción policial?

Tema 3: El impacto de la opinión pública sobre la corrupción de la PNP, en el personal de la División Territorial Sur 2 - Lima

1. ¿Cómo afecta la opinión pública sobre corrupción policial, en la interacción con los vecinos de su Comisaría?.
2. ¿Según su opinión, de qué forma afecta la opinión pública sobre corrupción policial, al ejercicio de la función policial en su jurisdicción?.
3. ¿Indique Ud., qué medidas viene implementando para evitar que la opinión pública sobre corrupción policial, afecte la moral de su personal?.
4. ¿Indique Ud., qué medidas viene adoptando para evitar que la opinión pública sobre corrupción policial, afecte el desempeño del servicio policial?.

ANEXO N° 2

Guía de preguntas para la entrevista individual al personal de “Patrullaje Motorizado” de la División Territorial Sur 2 - Lima

I. Datos personales del/la entrevistado (a)

Nombre :
Tiempo de servicio :
Sexo :
Institución :
Profesión/Oficio :
Cargo :

II. Datos de la entrevista

Fecha :
Hora :
Lugar :
Código/Seudónimo :
Forma de registro de la entrevista: grabación (.....) notas (.....)

GUÍA DE PREGUNTAS

Preguntas Introductorias

1. ¿Qué tiempo ha trabajado durante toda su carrera, en la función de patrullaje motorizado?
2. ¿Qué sabe Ud., del Plan Nacional de lucha contra la corrupción?

Tema 1: La organización del funcionamiento de la División Territorial Sur 2 - Lima.

1. ¿Qué opinión tiene Ud., sobre la actual estructura orgánica de la Comisaría?.
2. ¿Según su opinión, qué consecuencias produce la permanencia del personal policial por muchos años en una misma Comisaría?.
3. ¿Cuál es su opinión, sobre la influencia de la especialización funcional en el combate contra la corrupción policial?.
4. ¿Según su opinión, qué debilidades observa en la estructura organizacional de la Comisaría, que podría generar la corrupción policial?.

5. ¿Según su opinión, qué fortalezas observa en la estructura organizacional de la Comisaría, que podría ayudar a combatir la corrupción policial?.

Tema 2: La opinión pública sobre la corrupción en la PNP.

1. ¿Según su opinión, cuáles son las modalidades de corrupción policial a nivel administrativo?.
2. ¿Según su opinión, cuáles son las modalidades de corrupción policial a nivel operativo?.
3. ¿Indique Ud., si algunos ciudadanos han intentado darle dinero durante una intervención policial y cuál ha sido su reacción ante este hecho?.
4. ¿Diga Ud., que piensa de la opinión pública sobre corrupción policial en su jurisdicción?.

Tema 3: El impacto de la opinión pública sobre la corrupción de la PNP, en el personal de la División Territorial Sur 2 - Lima

1. ¿Diga Ud., cómo influye en su labor funcional, la opinión pública sobre corrupción policial?.
2. ¿Diga Ud., si alguna vez durante el ejercicio de sus funciones, ha sido víctima de agresión física y/o verbal por algunos ciudadanos, detallando las consecuencias que produjo esa violencia?.
3. ¿Indique Ud., para el caso anterior, cómo fue su reacción ante esos hechos de violencia?.
4. ¿Diga Ud., qué medidas adopta cuando detiene a un ciudadano y las personas presentes que ignoran el motivo de la intervención, actúan a favor del intervenido?.
5. ¿Diga Ud., cómo afecta la percepción ciudadana sobre corrupción policial a la imagen de la PNP?.
6. ¿Diga Ud., cuál es su actitud cuando en una reunión social que participa, escucha que alguien del grupo comenta sobre la alta corrupción policial existente?.

ANEXO N° 3

Guía de preguntas para la entrevista individual al personal de “Expedición de copias certificadas” de la División Territorial Sur 2 - Lima

I. Datos personales del/la entrevistado (a)

Nombre :
 Tiempo de servicio :
 Sexo :
 Institución :
 Profesión/Oficio :
 Cargo :

II. Datos de la entrevista

Fecha :
 Hora :
 Lugar :
 Código/Seudónimo :
 Forma de registro de la entrevista: grabación (.....) notas (.....)

GUÍA DE PREGUNTAS

Preguntas Introductorias

1. ¿Qué tiempo ha trabajado durante toda su carrera, en la función de expedición de copias certificadas?
2. ¿Indique Ud., cómo llegó a ocupar el cargo de expedición de copias certificadas?

Tema 1: La organización del funcionamiento de la División Territorial Sur 2 - Lima.

1. ¿Diga Ud., cómo se encuentra organizada la Comisaría policial donde trabaja?.
2. ¿Según su opinión, qué consecuencias produce la permanencia del personal policial por muchos años en una misma Comisaría?.
3. ¿Cuál es su opinión, sobre la influencia de la especialización funcional en el combate contra la corrupción policial?.
4. ¿Según su opinión, qué debilidades observa en la estructura organizacional de la Comisaría, que podría generar la corrupción policial?.

5. ¿Según su opinión, qué fortalezas observa en la estructura organizacional de la Comisaría, que podría ayudar a combatir la corrupción policial?.
6. ¿Diga Ud., qué cambios efectuaría en la estructura organizacional de la Comisaría, para combatir la corrupción policial?.

Tema 2: La opinión pública sobre la corrupción en la PNP.

1. ¿Según su opinión, cuáles son las modalidades de corrupción policial a nivel administrativo?.
2. ¿Según su opinión, cuáles son las modalidades de corrupción policial a nivel operativo?.
3. ¿Indique Ud., si algunos ciudadanos han intentado darle dinero por el cumplimiento de su trabajo y cuál ha sido su reacción ante este hecho?.
4. ¿Diga Ud., que piensa de la opinión pública sobre la corrupción policial en su jurisdicción?.

Tema 3: El impacto de la opinión pública sobre la corrupción de la PNP, en el personal de la División Territorial Sur 2 - Lima

1. ¿Diga Ud., cómo influye en su labor funcional, la opinión pública sobre corrupción policial?.
2. ¿Indique Ud., cuál es su actitud cuando un ciudadano adjunta un billete entre los documentos que presenta para un trámite administrativo?.
3. ¿Diga Ud., qué medidas adopta cuando la carga laboral es muy alta y los ciudadanos le exigen aceleramiento en el trámite de sus documentos?.
4. ¿Diga Ud., cómo afecta la percepción ciudadana sobre corrupción policial a la imagen de la PNP?.
5. ¿Diga Ud., cuál es su actitud cuando en una reunión social que participa, escucha que alguien del grupo comenta sobre la alta corrupción policial existente?.