

**INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
ÁREA DE SEGURIDAD CIUDADANA**

LA DEFENSORÍA DEL POLICÍA

**CINCO AÑOS DESPUÉS.
EVALUACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN
ÚNICA EN EL MUNDO**

SUSANA VILLARÁN DE LA PUENTE

Instituto de Defensa Legal

Área de Seguridad Ciudadana

Manuel Villavicencio 1191, Lima 14

Teléfonos: 422 2044, Fax: 422 1832

www.seguridadidl.org.pe

© Elaboración del contenido: Susana Villarán de La Puente

Coordinador de edición: Cecilia Narváez Vargas

Corrección de estilo: José Luis Carrillo Mendoza

Diseño y diagramación: Lupe León Tineo

Primera edición, mayo del 2007

1.000 ejemplares

Imprenta: Bellido Ediciones E.I.R.L.

ISBN:

Hecho el depósito legal, registro número:

Impreso en el Perú

El presente trabajo se realizó con el apoyo de Open Society Institute

CONTENIDO

I. LA DEFENSORÍA DEL POLICÍA, HIJA DE LA REFORMA POLICIAL Y DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA	5
1. Una institución original	5
2. Una novedosa reforma del Estado	6
3. Servicio público de protección y promoción de los derechos humanos del personal policial y civil del Ministerio del Interior	8
4. La calidad de los datos habla: Una aclaración metodológica necesaria	9
II. LA REFORMA CUESTA ARRIBA Y CUESTA ABAJO. SUS REPERCUSIONES EN LA DEFENSORÍA DEL POLICÍA	13
1. “Y, ¿quién se ocupa de mis derechos?”	13
2. El diseño originario institucional estratégico y operativo de la Defensoría del Policía	14
3. La política y la gestión de la Defensoría del Policía en la trama de la reforma entre el 2002 y el 2003	19
<i>Relatos sobre la calidad del servicio de la Defensoría del Policía 2002-2007</i>	21
Pedro Villanueva Bogani	
Carlos Romero, abogado y ex Defensor Adjunto de la Defensoría del Policía, 2002-2003	23
Entrevista con María Elena Bramón, defensora de la Policía durante la gestión de la ministra Pilar Mazzetti	31

4. La política y la gestión de la Defensoría del Policía entre el 2003 y el 2006	34
5. La política y la gestión de la Defensoría del Policía en los primeros 180 días del actual Gobierno	38
III. CONCLUSIONES	40
BIBLIOGRAFÍA, DOCUMENTOS Y ENTREVISTAS	42

I. LA DEFENSORÍA DEL POLICÍA, HIJA DE LA REFORMA POLICIAL Y DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

1. Una institución original

La reforma de la seguridad pública y de la Policía Nacional del Perú se inició en los primeros tiempos del Gobierno de Alejandro Toledo y se produjo en una circunstancia histórica y en un contexto político singular. Luego de la caída del régimen autoritario y corrupto del presidente Alberto Fujimori y de la transición democrática abierta por el breve Gobierno de Valentín Paniagua, en un proceso electoral libre y limpio se eligió a Alejandro Toledo para la Presidencia de la República. Se suscitó así una atmósfera política e institucional especialmente propicia para el cambio y la reforma, imperiosos luego de veinte años de conflicto armado y del envilecimiento del Estado por el fujimontesinismo.

En este contexto fue posible concebir e iniciar procesos e instituciones de la envergadura de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, la Iniciativa Nacional Anticorrupción, el Acuerdo Nacional, las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, la Procuraduría Especial para los casos de Montesinos y Fujimori, así como relanzar el proceso de descentralización del país.

Lamentablemente, el impulso reformista se perdió. Poco quedó de lo iniciado por las fuerzas políticas y sociales que conformaron la alianza tácita en la lucha contra el régimen de Fujimori y Montesinos y que sustentaron la transición democrática. La “normalidad” volvió a instalarse en la forma de gobernar; los poderes fácticos retomaron su iniciativa para capturar los centros neurálgicos de decisión. Unas por languidez, la mayor parte resistidas y derrotadas, las reformas e instituciones surgidas de la transición a la democracia fueron desapareciendo o quedaron gravemente desdibujadas.

Aquí se narra la historia de una de estas instituciones, hija de esa época reciente —entre finales del 2000 y mediados del quinquenio pasado—: la triste saga de la Defensoría del Policía, institución única en su tipo en el mundo, nacida de la de la reforma policial que se iniciara con un ímpetu y creatividad notables por el equipo

liderado por Fernando Rospigliosi, ministro del Interior en el segundo semestre del 2001 (Basombrío *et al.* 2004: 7-8; Villarán 2004).

2. Una novedosa reforma del Estado

Uno de los procesos de cambio de las políticas públicas más originales y creativos, como ya se dijo, fue el que se produjo en el ámbito de la seguridad y en el de la Policía Nacional del Perú (PNP). En ese proceso, líderes del movimiento peruano de derechos humanos asumieron la responsabilidad de los cambios del orden público y de la seguridad ciudadana. Así, con la entrada de los civiles ajenos a la institución policial al liderazgo y la dirección ejecutiva de la seguridad pública y de la PNP, se inició un experimento excepcional de la reforma del Estado en uno de los nudos más difíciles y complejos de la sociedad a los que tiene que responder la institucionalidad del Estado: inseguridad ciudadana, severos conflictos sociales, problemas agudos de convivencia, graves alteraciones del orden público, el narcotráfico y los remanentes del terrorismo (Basombrío *et al.* 2004: 9-27; Basombrío y Costa 2004: 19-24).

La Comisión de Reestructuración de la PNP se constituyó en el primer paso de la reforma, y fue desde ella que se diseñaron los objetivos, las metas y los programas de reestructuración y modernización, entre ellos la desmilitarización de la función policial del Estado, la lucha contra la corrupción en la institución policial, la recomposición de las relaciones entre la Policía y la comunidad y la del bienestar y la educación policial, gravemente descuidados por décadas.

Estas reformas se trazaron y comenzaron a ejecutarse y a evaluarse tomando en cuenta los estándares de derechos humanos nacionales e internacionales. La Defensoría de la Policía surgió desde las voces demandantes de derechos de los policías y civiles del Ministerio del Interior, consultadas democráticamente, y como producto de una creación institucional inédita —desde un punto de vista nacional e internacional—, del Informe de la Comisión de Reestructuración de la PNP (Ministerio del Interior 2002).

Este proceso de reforma de la seguridad pública y de la PNP se sostuvo durante casi tres años, de julio del 2001, con la primera juramentación del ministro

Fernando Rospigliosi como titular de la cartera del Interior, a mayo del 2004, con el intento de censura del ministro Rospigliosi por el Congreso de la República y su renuncia inmediata a este Despacho. En estos casi tres años hubo comprensibles resistencias al cambio por parte de altos mandos policiales, del entorno presidencial y del propio presidente Alejandro Toledo.

Nos equivocáramos, sin embargo, si nuestro análisis nos llevase a determinar que triunfó una suerte de contrarreforma. No fue así. Existió apoyo interno —del personal de suboficiales, del comando institucional de la PNP y de la oficialidad joven—, pero también de la opinión pública. La positiva percepción ciudadana sobre la PNP creció a niveles nunca vistos, por resultado directo de las acciones emprendidas durante la reforma. El cuadro que presentamos expresa la elevación del reconocimiento de la ciudadanía en el momento punta de las reformas.

¿Aprueba o desaprueba la labor que viene desempeñando la Policía Nacional del Perú?

	Febrero 2002	Marzo 2002	Agosto 2002	Octubre 2002	Diciembre 2002	Enero 2003	Febrero 2003	Abril 2003	Junio 2003	Agosto 2003	Noviembre 2003	Abril 2004	Agosto 2004	Abril 2005	Noviembre 2005	Febrero 2007
Aprueba	43,3	46,9	45,2	44,5	45,7	45,1	50,4	47,6	49,3	59,1	56,9	55,1	55,0	45,4	44,1	41,4
Desaprueba	41,4	42,1	43,5	44,2	39,8	39,7	38,2	45,9	40,8	26,5	31,9	35,1	38,1	47,5	51,3	53,1
No responde	15,3	11,0	11,3	11,3	14,5	15,2	11,4	6,5	9,9	14,4	11,2	9,8	6,9	7,1	4,7	5,4

Fuente: Encuesta sobre percepción de inseguridad ciudadana, Lima Metropolitana y Callao. IIDL, febrero del 2007.

Con la renuncia del ministro Rospigliosi el 5 de mayo del 2004 dimitió todo el equipo de civiles que lo acompañaban en la alta dirección de la reforma policial y de la gestión democrática de la seguridad en el Perú. Fue un final innecesario y absurdo, precipitado por un Presidente que confundió el Gobierno con la siesta, parafraseando al poeta peruano César Calvo.

En esta etapa comenzó a operar abiertamente la perforación de la reforma; ya no se trataba solo de obstáculos e incluso de interrupciones breves, sino del triunfo de quienes se oponían a ella por conservadurismo y un mal comprendido espíritu de cuerpo; de quienes se beneficiaban de la corrupción sistémica de la PNP, amenazados por la gestión de Rospigliosi y de Costa; o de quienes simplemente, como el propio Alejandro Toledo, no se enteraron siquiera de que estaban liquidando una reforma crucial del Estado peruano.

La Defensoría del Policía sufrió las tensiones, el deterioro de la reforma policial y la extinción del espíritu reformista, inseparable de la transición democrática. Las marchas y contramarchas en la gestión de los primeros tres años no pudieron derrotar a la reforma. Pero con el fin de la segunda gestión de Rospigliosi se decidió la suerte de la modernización y reestructuración policial, y así se afectó seriamente a las instituciones y procesos a los que esta dio vida. La Defensoría del Policía fue una de ellas; sin duda, la más original.

La institución continúa. Y esto es muy importante, pues revela que, pese a que los sucesivos ministros que sucedieron a Rospigliosi no entendieron ni se interesaron por ella —o sencillamente se compraron el discurso de algunos miembros de la alta dirección de la PNP según el cual una institución como la Defensoría alteraba de manera grave la disciplina en una organización vertical—, no se atrevieron a liquidarla. Prefirieron algunos debilitar su efectividad para deslegitimarla, en tanto otros la ignoraron. Hubo también quien se interesó, pero demasiado tarde. ¿Terminaron con la Defensoría del Policía? ¿Está herida de muerte? ¿O es que en estos cinco años desde su creación se ha institucionalizado y ha especializado más a sus integrantes en el servicio que desempeña? ¿Ha crecido o disminuido su reconocimiento en la institución policial y en la sociedad? ¿Cómo está la Defensoría del Policía cinco años después? Esto es lo que aquí se evaluará, conceptual y empíricamente, por encargo del Área de Participación y Fiscalización de la Sociedad Civil en torno a Políticas sobre Seguridad Ciudadana y Reforma Policial del Instituto de Defensa Legal (IDL).

3. Servicio público de protección y promoción de los derechos humanos del personal policial y civil del Ministerio del Interior

La Defensoría del Policía es una institución de servicio público del Ministerio del Interior con características singulares. Tiene por misión proteger los derechos

humanos del personal civil y policial del Ministerio del Interior en situación de actividad, disponibilidad, retiro o cesantía, pensionistas o sobrevivientes, bajo la modalidad de casos individuales de quejas, peticiones y consultas individuales o de grupo. También, la elaboración de informes con recomendaciones al Ministro del Interior para resolver patrones de vulneración de los derechos del personal policial o civil del Ministerio del Interior.

El proceso del servicio se ciñe a un conjunto de reglas que se han ido estableciendo y perfeccionando en las gestiones de la reforma, que lideré, y que más tarde fue encabezada por Miguel Huerta. El impacto, coherencia, eficacia y eficiencia están estrechamente vinculados a la voluntad y liderazgo político institucional del Ministro y del Defensor.

Los resultados de este servicio se muestran en los logros conseguidos en la atención de las quejas y peticiones formuladas por el personal policial y civil, que denuncian la vulneración o violación de sus derechos humanos al interior de la administración de la institución por situaciones de abuso, discriminación o dilación injustificada de trámites o procedimientos, actuando a petición o de oficio, formulando recomendaciones y planteando mecanismos de solución y correctivos luego de constatar que alguna autoridad ha incurrido en violación de los derechos humanos o en dilación de procedimientos, según el ordenamiento legal vigente, amén del rendimiento de cuentas por medio del “Informe Anual de la Defensoría del Policía”.

4. La calidad de los datos habla: Una aclaración metodológica necesaria

Un obstáculo que hemos tenido que enfrentar para poder responder a las preguntas acerca de la evolución de la Defensoría del Policía es que la información cuantitativa y cualitativa que nos revela la base de datos —incluyendo la página web de la Defensoría del Policía— presenta una marcada asimetría entre una y otra, significativamente rica en la etapa inicial de la reforma e inexistente, pobre o inconexa en la etapa en que languidece y se extingue la reforma.

Una explicación de este contraste en la información que hemos podido obtener es que los defensores de la posreforma no tuvieron ni tienen hasta ahora una actividad

defensorial de la extensión e intensidad de los defensores de la reforma. Los defensores que vinieron después de la salida final del ministro Rospigliosi carecían de formación en materia de derechos humanos, no tenían mayor cercanía a los ministros, no contaban previamente —ni proyectaron en la función— con una imagen y un discurso público intenso de defensores de los policías, varones y mujeres. ¿Cómo afecta ello la calidad de la información y distorsiona la base de datos? El Defensor o la Defensora no pueden temerle al Ministro o al Director General de la Policía. Conocemos, por ejemplo, que muchos oficios relacionados con peticiones urticantes jamás salieron del despacho defensorial porque se los consideraba fuertes o demasiado directos y podían irritar al Comando institucional de la PNP o a las autoridades del Ministerio. El temor por la falta de respaldo del Despacho Ministerial, así como la ausencia de liderazgo de estos defensores posreforma, debilitaron tremendamente a la Defensoría del Policía, como lo veremos más adelante.

Una segunda explicación de la incoherencia de la información y de los datos que nos han sido entregados, y que nos impide comparar desempeños o establecer la mayor o menor legitimidad de la Defensoría del Policía en el indicador de número de usuarios y tipo de servicio, así como acerca de los resultados de sus gestiones, es que no se creó un sistema de registro con un patrón estandarizado y sistemático de la información cuantitativa y cualitativa de la actividad defensorial. No se continuó con la práctica ni se perfeccionaron los Informes Defensoriales Anuales emitidos en febrero del 2003 y en julio del 2004,¹ que nos hubiese permitido establecer con mayor claridad los niveles y ámbitos de impacto de la Defensoría del Policía en estos cinco años.

Como resultado de estas dos razones concretas que aluden al registro y sistematización de la información, la primera y la tercera gestiones de la Defensoría del Policía presentan una calidad de información más completa que las otras cinco gestiones analizadas, un liderazgo mucho mayor como defensores y un

1 “Informe Anual de la Defensoría del Policía: Febrero 2002-enero 2003”, e “Informe Anual de la Defensoría del Policía: Agosto 2003-julio 2004”. Lima: Defensoría del Policía.

compromiso explícito con un proceso de reforma y modernización, con los derechos humanos y con la defensa de los beneficios de los policías en general.²

Un documento-síntesis de evaluación de cinco años de puesta en marcha de la Defensoría del Policía en la celebración de su quinto aniversario nos revela esta ausencia de información en las gestiones ministeriales y defensoriales en la posreforma:

Atención de consultas, quejas y petitorios

A nivel nacional a lo largo de cinco años se han recibido alrededor de 6.000 pedidos de intervención, correspondiendo el 50% a los casos atendidos en Lima y el 50% restantes en las oficinas desconcentradas del Sur, Norte y Oriente. Del total de intervenciones, un 60% corresponde al personal suboficial y un 13% es realizado por oficiales, 11% por familiares y 7% por especialistas. Los principales ámbitos de intervención solicitados son por beneficios económicos (16%), dilación de trámites (13%), reincorporación (7%) y cambios de colocación (7%). Las consultas se dividen entre las que se reciben a través de la línea gratuita y las que se absuelven en las oficinas especializadas y las oficinas desconcentradas. En total, durante los cinco años se han atendido, a nivel nacional, aproximadamente 20.000 consultas. De este total, alrededor de 50% han sido realizadas a través de la línea gratuita (Ministerio del Interior-Defensoría del Policía 2007).

En este informe, extremadamente sintético y a la vez confuso, no se rinde cuenta de lo actuado; se confunde gravemente a la Policía y al personal civil del Ministerio del Interior, a usuarios y beneficiarios de este servicio y a las personas interesadas

2 «Pregunta: Lo que pasa es que solo he encontrado informes y estadísticas hasta el 2004 y después no he encontrado informes sobre casos de quejas, peticiones y consultas. ¿Cómo fueron resueltas?, ¿en cuánto tiempo fueron resueltas [...]. Respuestas de la Defensora: ¿Pero casos? Eso está disperso, no lo hemos encontrado sistematizado desde el 2004 [...] Muy pocos, hay algunos [...]» (entrevista de la consultora con la abogada Elena Bramón Esterripa, Defensora del Policía, marzo del 2007).

en el balance del quinquenio de la existencia de esta institución única en su especie. No se establece diferencia alguna entre las gestiones ministeriales y defensoriales. Más aun: ni en este documento ni en ningún otro existente en la Defensoría del Policía desde que se precipitó la avalancha de la posreforma se especifica, en los casos de quejas, peticiones y consultas, cómo se desarrolló el proceso de atención de estas como un servicio que tuvo usuarios, quejosos o recurrentes; cuáles fueron las quejas, peticiones o consultas prototipo; cómo se procesaron en concreto; cómo se solucionaron las quejas, peticiones o consultas; ni cuál fue el producto final y con qué celeridad este fue logrado. El dato de las 20.000 solicitudes recibidas que aparece en el informe del quinto aniversario de la Defensoría del Policía es una cifra que, hasta donde he podido confrontar la información proporcionada y a la cual he tenido acceso, no tiene una base ordenada que la sustente.

Hagamos pues en este texto la reconstrucción posible de la Defensoría del Policía desde su nacimiento hasta hoy, cinco años después. Si bien podemos constatar con pesar su menor impacto e importancia, nos alegramos de que no haya desaparecido.

II. LA REFORMA CUESTA ARRIBA Y CUESTA ABAJO. SUS REPERCUSIONES EN LA DEFENSORÍA DEL POLICÍA.

1. “Y, ¿quién se ocupa de mis derechos?”

La trayectoria de la reestructuración y modernización del Ministerio del Interior y de la PNP planteó como fundamento de la reforma la protección y promoción de los derechos humanos de los ciudadanos en general, así como de los policías al interior de la institución. Se recogieron quejas a escala nacional durante todo el proceso de elaboración participativa y descentralizada del diagnóstico y de las propuestas, tales como: “¿Y, quién se ocupa de mis derechos”, “No nos escuchan”, “Hay mucho abuso dentro de la Policía y no tenemos dónde quejarnos” e “¿Y dónde estaban *los derechos humanos* cuando Sendero mataba a mi esposo”. Expresiones como estas fueron fundamentales para concebir la necesidad de una Defensoría especializada para los miembros de una institución impedidos constitucionalmente del derecho de todo trabajador a la sindicalización como son los integrantes de la PNP.

La pregunta de fondo que se hicieron los reformadores fue: “¿Cómo exigir a los policías un férreo compromiso con la democracia y con los derechos humanos si sus propios derechos eran conculcados y sus beneficios escamoteados por la administración del Ministerio del Interior?”.

La idea misma del nombre Defensoría del Policía surgió de estas reuniones de consulta democrática a escala nacional a los propios policías, especialmente al personal de suboficiales, quienes plantearon con más angustia e impotencia este quebrantamiento permanente de sus derechos, el maltrato que sufrían y el olvido al que habían sido condenados.³

³ “Esta constatación en vivo se confirmó con el resultado de la encuesta realizada por la Universidad de Lima, que señaló que el 92.8% del personal policial estaba de acuerdo con el establecimiento de un Defensor del Policía para contar así con un mecanismo que les permitiera solucionar sus problemas con la administración” (Basombrío *et al.* 2004: 180).

2. El diseño originario institucional estratégico y operativo de la Defensoría del Policía

Fui designada como Defensora de la Policía y tuve que elaborar el diseño estratégico y operativo de la Defensoría del Policía, crear la nueva institución de la nada y ponerla en marcha en el tiempo récord de un mes. Es lo que sucede con el tiempo de las reformas en una trama política e institucional excepcional. Las referencias que se tomaron en cuenta para este proyecto fueron principalmente las experiencias de la Defensoría del Pueblo peruana y mi propia experiencia como Miembro Pleno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (CIDH-OEA):

Una fuente de inspiración fue la Defensoría del Pueblo peruana con su sistema de quejas y peticiones individuales, así como los informes defensoriales. La ayuda de esta institución en las primeras etapas en que concebimos la misión y el mandato de la Defensoría del Policía, así como la capacitación del equipo inicial compuesto por abogados de dentro y fuera de la Policía Nacional [...] Echamos mano de lo mejor de los organismos de protección de derechos humanos, nacionales e internacionales para el diseño y puesta en marcha de esta novel institución (Basombrío *et al.* 2004: 181).

Normativamente, este diseño estratégico y operativo de la Defensoría del Policía se plasmó en la resolución ministerial 0186-2002-IN/0102 del 6 de febrero del 2002, que creó la Defensoría del Policía y le encargó garantizar los derechos humanos del personal que presta servicios en la PNP, al interior de la propia institución, y promover una cultura de respeto de los derechos y deberes.

Luego se aprobó el decreto supremo 013-2002-IN del 24 de octubre del 2002, que elevó el rango normativo de la Defensoría del Policía y precisó el ámbito de su misión, competencias, atribuciones y relaciones institucionales como órgano de protección de los derechos humanos del personal civil y policial que presta servicios en el sector Interior y en la PNP, y que establece su dependencia administrativa y funcional del Despacho Ministerial del Interior.

Más tarde la estructura orgánica de la Defensoría del Policía sufrió varios cambios. Al principio se definió en la primera gestión en el 2002; luego se dictó la Guía de Procedimientos y la incorporación de la Defensoría a la estructura del MININTER mediante la ley 28141, durante la gestión del defensor Miguel Huerta en el 2003. Finalmente, en la gestión del defensor Eduardo Cabrera se emitió, en julio del 2005, el decreto supremo 004-2005-IN, que aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior y estableció entre otros aspectos la estructura orgánica vigente de la Defensoría del Policía.

Resumiendo los textos del novísimo ordenamiento normativo de la Defensoría del Policía, su misión estratégica y operativa como servicio público es:

Garantizar los derechos humanos del personal que presta servicios en el Ministerio del Interior al interior de la propia institución y promover una cultura de respeto a los derechos y deberes del personal policial. [...] Atender las quejas y peticiones formuladas por el personal policial y civil, en sus diferentes categorías, jerarquías, grados y niveles, en situación de actividad, disponibilidad, retiro o cesantía, pensionista o sobreviviente, que denuncien la vulneración o violación de sus derechos humanos al interior de la administración del Sector por situaciones de abuso, discriminación o dilación injustificada de trámites o procedimientos, actuando a petición o de oficio. [...] formular recomendaciones y plantear mecanismos de solución y correctivos, al concluir que alguna autoridad había incurrido en violación de los derechos humanos o en dilación de procedimientos, según el ordenamiento legal vigente [...] elaborar informes para solucionar situaciones en las que se exprese un patrón de violación o vulneración de los derechos fundamentales de la persona.⁴

4 “Para darle fuerza y presencia a la Defensoría del Policía, se diseñó una estructura orgánica y un manual de funciones y procedimientos, ubicando a la nueva institución como directamente dependiente del Ministro del Interior, por encima de todas las direcciones del Ministerio” (Basombrío *et al.* 2004: 182-183).

Sin duda, frente a una misión estratégica y operativa tan novedosa y exigente, nada podía sustituir el liderazgo del Ministro del Interior y su respaldo a la gestión del Defensor del Policía y del equipo de la Defensoría; esta cuestión cardinal de autoridad va a ser un punto clave de la evaluación (Basombrío *et al.* 2004: 185).

a. Estructura orgánica

Los órganos de dirección estuvieron constituidos por el Defensor del Policía, el Defensor Adjunto y los coordinadores de la Defensoría del Policía. Los órganos de apoyo quedaron integrados por el Gabinete de Asesores del Defensor del Policía, la Oficina de Administración y Finanzas, el Área de Informática, Sistemas y Estadística, y el Área de Trámite Documentario y Archivo. Los órganos de línea estuvieron compuestos por la Oficina de Atención Social y Ayuda Humanitaria, la Oficina de Defensa y Protección de los Derechos Humanos y la Oficina de Prevención y Promoción de los Derechos Humanos. Los órganos especializados quedaron integrados por la Oficina Especializada de Atención a Personas con Discapacidad, Viudas y Deudos (que servía también de Secretaría Técnica de la Comisión Especial de Viudas, Deudos y Personas con Discapacidad de la PNP) y la Oficina Especializada de la Mujer Policía. Finalmente, se fundaron los órganos descentralizados al interior del país, estructurados por las Oficinas Descentralizadas de la Defensoría del Policía a escala nacional.

En el diseño de la Defensoría del Policía se puso mucho énfasis, con el objetivo de brindar una atención de calidad, en las oficinas especializadas: la de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, la de los Derechos de las Personas con Discapacidad, Viudas y Deudos, la de la Mujer, la de Atención Social y Ayuda Humanitaria, y la de Promoción y Difusión.

La Defensoría del Policía se proyectó, asimismo, para ampliar su ámbito de acción nacional por medio de la creación de las oficinas desconcentradas en las regiones sur con sede en Arequipa, norte con sede en Trujillo, oriente con sede en Iquitos y centro con sede en Huancayo. Las oficinas desconcentradas de la Defensoría del Policía tienen por propósito dirigir, coordinar y supervisar, en el ámbito geográfico de su competencia, la política institucional en materia de protección de derechos humanos por medio de la tramitación de quejas y de la atención de petitorios o

consultas. El trabajo descentralizado de la Defensoría del Policía fue diseñado para lograr que tenga presencia en diecisiete regiones de nuestro país; ciertamente, las oficinas descentralizadas de la Defensoría del Pueblo y la coordinación estrecha con estas fueron esenciales en su diseño, ejecución y evaluación. Para la recepción de las peticiones no solo se atiende en las sedes defensoriales sino que también se realizan visitas institucionales y audiencias y se han instalado módulos itinerantes. Así, se ha logrado visitar diversas regiones policiales e incluso asistir a unidades policiales lejanas, como es el caso de los puestos policiales de la frontera con Colombia.⁵

Desde el primer momento de vida institucional, la Defensoría del Policía practicó la concertación y la cooperación como una forma de cumplir mejor con su misión. Con tal fin se suscribieron convenios de cooperación con la Defensoría del Pueblo y con organismos no gubernamentales de derechos humanos para su trabajo de protección y prevención; con organizaciones feministas para la Comisión de la Mujer Policía; con instituciones del Ejecutivo como el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) del Ministerio de la Mujer y el Centro de Apoyo Psicosocial (CAPS) para el servicio especializado a las víctimas del terrorismo de la PNP; con estudios de abogados y colegios de abogados (once convenios con los Colegios de Abogados de Lima y Callao), para el patrocinio gratuito de policías cuando, por ocasión o consecuencia del servicio, se veían envueltos en procesos penales.⁶

b. Memorando de funciones y procedimientos

Toda la estructura orgánica y funcional de la Defensoría del Policía está orientada a dar coherencia, eficacia y eficiencia a la atención de las personas, civiles o policías, para la protección y promoción de sus derechos humanos. La Defensoría del Policía tiene el mandato de atender al recurrente, la persona que presta o ha prestado servicios en el Ministerio del Interior, así como a la viuda y al deudo, que formula ante la Defensoría del Policía una queja, un petitorio o una consulta relacionados con la vulneración o amenaza de sus derechos humanos.

5 “Informe Anual de la Defensoría del Policía: Febrero 2002-enero 2003”, *op. cit.*, pp. 5-6, 9-20.

6 *Ibid.*, pp. 7-9 e “Informe Anual de la Defensoría del Policía: Agosto 2003-julio 2004”, *op. cit.*, p. 32.

La queja es la solicitud de intervención presentada en casos de presuntas violaciones de los derechos humanos del personal del sector Interior. Un petitorio, en cambio, es aquella solicitud en la que el recurrente ha identificado una amenaza de vulneración de sus derechos fundamentales y desea evitar que ella se concrete. Una consulta es, literalmente, la solicitud y la prestación de orientación al recurrente sobre las acciones que podría realizar para cautelar sus derechos ante las autoridades dependientes del sector.⁷

La recepción y admisión de casos de recurrentes —quejas, pedidos y consultas—, así como la recepción de documentos y las actuaciones defensoriales, se guían por procedimientos claramente normados en los cuales se toma en cuenta la debida identificación del recurrente, la competencia de la Defensoría y el fundamento de hecho y de derecho utilizado.⁸

c. Código de Ética

¿Cómo crear confianza en los civiles y policías que acudían a la Defensoría como recurrentes con el objetivo de plantear sus quejas, petitorios y consultas en relación con la vulneración de sus derechos humanos, sabiendo que se arriesgaban a reacciones contrarias de sus mandos en todas las instancias de dirección del Ministerio del Interior y de la PNP?

Lo primero fue conceder autonomía a la Defensoría del Policía, para lo que se trasladó su funcionamiento a un local fuera del Ministerio del Interior y de las dependencias policiales. Más aun: en mi caso, como primera Defensora del Policía, si bien dependía y despachaba con el Ministro del Interior, no formaba parte de su

7 La Defensoría del Policía inició su gestión con un memorando elaborado con base en los sistemas de quejas, peticiones y consultas individuales y de casos de la Defensoría del Pueblo del Perú y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA; asimismo, se estableció un acuerdo interinstitucional al respecto con la Defensoría del Pueblo. Posteriormente, sobre esta base normativa y sobre la experiencia defensorial, se dictó la norma que define el sistema de quejas, peticiones y consultas individuales y de casos (véase “Guía de Procedimientos de la Defensoría del Policía”, resolución ministerial 1751-2003-IN/DDP, en diario oficial *El Peruano*, Lima, 2 de octubre del 2003).

8 *Ibid.*

equipo de dirección ministerial. Y finalmente se estableció por una resolución ministerial un Código de Ética de la Defensoría del Policía que planteaba los siguientes principios de acción: honestidad, transparencia, vocación de servicio, responsabilidad, eficiencia, probidad, integridad, disciplina, equidad, tolerancia, respeto, objetividad, confidencialidad y lealtad. Se marcó pues, de manera muy clara, una línea de trabajo autónoma, ética y confidencial para defender y proteger los derechos humanos de los civiles y policías, y para generar confianza en la autoridad de la Defensoría.⁹

Asimismo, el Código de Ética se diseñó estratégica y operativamente como parte de la lucha contra la corrupción y contra la cultura del privilegio, y estableció las reglas que contribuyen a la creación de valores y actitudes que debían guiar conductas transparentes, responsables y honestas.¹⁰

3. La política y la gestión de la Defensoría del Policía en la trama de la reforma entre el 2002 y el 2003

Varios componentes han definido la coherencia, eficiencia y eficacia, así como los resultados conseguidos por la Defensoría del Policía en la trama de la reestructuración y modernización de la PNP; entre ellos:

- a) La naturaleza del liderazgo de los defensores asociado al respaldo de los ministros reformadores.
- b) La calidad del servicio en el procesamiento de las quejas, peticiones y consultas individuales en relación con la protección y promoción de los derechos humanos del personal civil y policial.
- c) El distintivo de los informes defensoriales propiamente dichos —referidos a la Guía de Procedimientos—, como actos defensoriales que analizan situaciones en las que se expresa un patrón de violación de derechos humanos del personal, efectuando conclusiones y formulando recomendaciones.

9 Resolución ministerial 2189-2002-IN/DDP del 30 de noviembre del 2002, que aprobó y promulgó el Código de Ética de la Defensoría del Policía. Véase también Basombrío *et al.* 2004: 198-199.

10 "Informe Anual de la Defensoría del Policía: febrero 2002-enero 2003", *op., cit.*, p. 7.

- d) La importancia de los informes anuales de la Defensoría del Policía, como la memoria anual de la rendición de cuentas de la gestión vista en sus gruesos trazos y en sus finos detalles.¹¹

Una dimensión fundamental que hemos evaluado, aunque no como hubiésemos deseado, esto es, por medio de grupos focales o encuestas aplicadas a la propia PNP, es la cercanía o lejanía de los defensores respecto del personal civil y policial en general y con los recurrentes del Ministerio del Interior en Lima, Callao y en las sedes defensoriales de las regiones. Esto formó parte central de la identidad de la Defensoría del Policía.¹² El acceso no era solo al servicio: era al Defensor.

Resultaba un cambio copernicano en una institución vertical en la que es casi imposible que un suboficial sea recibido por el Jefe de su Región o Unidad, menos aun por el Director de Personal, Economía o Bienestar, y mucho menos aun por el Director General. Las escalinatas, ascensores y pasadizos de la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial (Córpac) no llevan a ningún suboficial u oficial de menor graduación al piso 3, santuario del Director General; tampoco al 4, recinto del Ministro: espacios particularmente esquivos al contacto, a la inmediatez.

Eso cambió radicalmente en el Ministerio del Interior en el despacho del Viceministro Gino Costa y, por supuesto, en la atención personalizada que di, desde el primer día,

11 Entrevista con Carlos Romero Rivera, Ex Defensor Adjunto de la Defensoría del Policía entre febrero del 2002 y enero del 2003.

12 “Aprendimos a conocer al policía como un ser humano concreto”, en Basombrío *et al.* 2004: 228-229. La autora de este texto fue la primera Defensora de la Policía. Es frecuente que me encuentre en las calles del país con policías que me siguen llamando “su defensora”, que piden que regrese y que aprecian el trabajo que desarrollamos durante nuestra gestión. Es anecdótico pero revelador que durante la campaña presidencial del 2006, cuando se me ofreció protección policial como candidata, expresé que no la necesitaba. Donde fuese, la Policía me protegería. Y fue así, siempre. La escucha, la cercanía, el irlos a buscar y encontrarlos en sus lugares de trabajo tan precarios y arriesgados, el compromiso y el liderazgo público a favor de los derechos de los policías, me es recompensado con las muestras de afecto que recibo hasta hoy, de manera espontánea y gratuita, en un momento en el que no ejerzo función pública alguna ni tengo ningún poder para cambiar su situación y apoyarlos. En esas circunstancias, el *test* del reconocimiento se verifica como válido.

a quienes llegaron a ver si era verdad o no que por fin había alguien que realmente los iba a defender. Esa fue la actitud y ese el ejemplo dados a todo el equipo. Lamentablemente, no actuaron así la mayor parte de los defensores y defensoras, un peldaño más hacia el desgaste de la figura de la Defensoría del Policía.

Relatos sobre la calidad del servicio de la Defensoría del Policía 2002-2007

Existen cinco narraciones que he querido recoger en esta segunda parte del texto. La primera está consignada en el libro tantas veces citado: *Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú*, que no repetiré, pues remito a la lectora o al lector interesado al escrito de inicios del 2004; la segunda es “La Defensoría se desvanece” (Villarán 2004); la tercera y la cuarta corresponden a las narraciones de dos personas que cumplieron papeles claves en el desarrollo e institucionalización de la Defensoría del Policía, testimonios en género de entrevista de profesionales de confianza de los defensores y ministros reformadores, pero que no tuvieron un rol político sino profesional y técnico-institucional gravitante en la marcha de la Defensoría.¹³ El quinto relato es la conversación que sostuve con la abogada Elena Bramón, Defensora del Policía en la gestión de la Ministra Pilar Mazetti.

PEDRO VILLANUEVA BOGANI

Este es un relato preciso y fresco de un abogado muy joven que trabajó en la Defensoría del Policía todo el tiempo de la reforma policial y se mantuvo en ella hasta seis meses después de la salida de Fernando Rospigliosi de su segunda gestión como Ministro del Interior.¹⁴

13 Habría que reconocer que el grupo de profesionales jóvenes como la abogada Silvia Arispe, entre otros y otras, de fuera y de dentro de la institución policial, se jugaron completos por sacar a esa institución adelante y darle forma, lo que los hace merecedores del reconocimiento por logros muy importantes en la protección de los derechos de los policías y las policías. No es posible sin embargo, en un texto corto como el que nos han solicitado, entrevistar a todos.

14 Entrevista con Pedro Villanueva Bogani. Inicialmente trabajó como asesor en el área legal de la Defensoría del Policía, y más tarde, entre el 2002 y el 2004, tuvo a su cargo la Oficina de Defensa y Protección de los Derechos Humanos de la Defensoría, entre el 2002 y el 2004. Trabajó en el Instituto de Defensa Legal y en el IDEHPUCP y hoy es un profesional destacado en la Cruz Roja Internacional.

El compromiso, la sistematicidad y la organización del servicio

Creo que el compromiso con una verdadera defensa —real y no formal— es lo que marcó a las administraciones de Susana Villarán y Miguel Huerta. Este compromiso se manifestaba de dos formas: por un lado, en la firmeza frente a cualquier autoridad del sector, ya que los oficios en muchos casos eran duros porque ponían en evidencia las irregularidades cometidas por la autoridad del Despacho de que se tratara; sin embargo, no había temores ni reparos en suscribirlos y dirigirlos. Por otro, en la gestión personal posterior gran parte de la eficacia de nuestros oficios no dependía del documento sino de la llamada o entrevista que el Defensor realizaba con la autoridad concerniente y en la que se le planteaba la necesidad de la adopción de medidas correctivas urgentes.

¿Cómo se solucionaron las quejas?

Las quejas que se solucionaban eran por lo general aquellas que no tenían implicancias económicas. Los pagos de viáticos eran causas perdidas, por mejor voluntad que pusiesen las autoridades y los defensores.¹⁵ Las demás se solucionaban por gestiones personales. Esto es muy importante. En la medida en que la Defensoría solo tenía atribuciones legales de recomendar, nada de lo que solicitara era entendido como obligatorio por las autoridades. Entonces, nuevamente la importancia de las gestiones personalizadas. Todo aquello que se solucionaba era porque en entrevistas personales se lograba el compromiso de la autoridad de adoptar las medidas. ¿Y por qué se lograban compromisos de la autoridad? Porque los distintos directores de la PNP —Recursos Humanos, Economía, Logística, Salud, Bienestar, etcétera— sabían y veían que estos defensores tenían el total respaldo y mucha afinidad con el Ministro. La eficacia de la Defensoría siempre dependió de un respaldo sólido y cercano del Despacho Ministerial.

15 “La proporción era de aproximadamente 70% de suboficiales y 30% de oficiales. En cuanto a la situación, diría que 80% en actividad y 20% en disponibilidad y retiro. Por género, 90% de las quejas provenían de personal masculino.” En relación con el número de quejas por violación, se ordenan de la siguiente manera: la reincorporación de aquellos pasados a retiro por medida disciplinaria y por renovación de cuadros, anulación de sanciones de rigor —porque las sanciones simples no perjudicaban los procesos de ascensos—, pago de viáticos devengados por cambios de colocación y de residencia, temas de pensiones y de vivienda como los de la Caja de Pensiones Militar Policial y el Fondo de Vivienda Policial (Fovipol).

¿Cómo procedían en la tramitación de una queja?

Se analizaba la norma administrativa o policial correspondiente y se determinaba, en función de la documentación presentada, si al recurrente —o quejoso— le asistía o no el derecho. Había casos en los que sí le asistía el derecho, pero había un tema procesal de vencimiento de plazos que nos impedía realizar gestión alguna. Si no se presentaban obstáculos procesales, entonces se elaboraban los oficios o informes si el caso era complejo, esto es, si se ponía en evidencia el derecho vulnerado y las obligaciones de reparación que asistían a la autoridad. En muchos casos el sustento jurídico provenía de las normas internacionales de derechos humanos y de la jurisprudencia de la CIDH-OEA y del Tribunal Constitucional del Perú. Vencido un plazo prudencial para que las autoridades nos respondieran — quince días hábiles según la ley 27444—, remitíamos un oficio reiterativo. Si continuábamos sin respuesta entraban a tallar las llamadas, entrevistas o incluso el cabildeo del Defensor con los despachos del Viceministro y del Ministro.

¿Cómo fue la etapa de la posreforma en la Defensoría del Policía?

En los periodos en que estuvieron como ministros los señores Alberto Sanabria, Javier Reátegui, Félix Murazzo y Rómulo Pizarro, los defensores eran personas que solo ocupaban el cargo y que no tenían cercanía con los ministros de turno. Es más: muchos oficios nunca salieron porque eran “muy fuertes” o “muy directos”. Ese temor y la falta de sensibilidad de los defensores debilitaron tremendamente a la Defensoría.

CARLOS ROMERO, ABOGADO Y EX DEFENSOR ADJUNTO DE LA DEFENSORÍA DEL POLICÍA, 2002-2003

Su narración presenta no solo los gruesos trazos sino también los finos detalles del recorrido defensorial en la reforma y en la posreforma, que va desde el 6 de febrero del 2002 hasta el 6 de febrero del 2007.

Estuviste desde el inicio de la Defensoría del Policía y fuiste mi adjunto. ¿Qué caracterizó desde el inicio a esta nueva y original institución?

Desde un enfoque amplio, la atención de quejas, petitorios y consultas fue un aspecto clave de la actuación defensorial. Para ello se constituyeron un órgano de

línea, que es la Oficina de Defensa y Protección de los Derechos Humanos —área legal—, y órganos especializados para grupos vulnerables, que son las oficinas de atención al personal con discapacidad, viudas y deudos, y de la mujer policía. Durante tu gestión y la de Miguel Huerta, los órganos especializados mencionados, además de atender quejas, petitorios y consultas individuales, funcionaban como Secretarías Técnicas de Comisiones multisectoriales, situación que les permitía plantear soluciones a casos en los que se advertían patrones de violación sistemática de los derechos humanos.

¿Cuán importante fue la Defensoría del Pueblo en el diseño institucional del servicio de la Defensoría del Policía?

Para la definición de quejas, petitorios y consultas, se recurrió a la experiencia de la Defensoría del Pueblo, en mérito al convenio de cooperación interinstitucional suscrito en marzo del 2002. Esta clasificación fue asumida posteriormente en la “Guía de Procedimientos de la Defensoría del Policía”, aprobada mediante resolución ministerial 1751-2003-IN/DDP del 2 de octubre del 2003, durante la gestión del doctor Miguel Huerta. Durante esta gestión, además, la Defensoría del Policía fue incorporada formalmente en la estructura orgánica del Ministerio del Interior como órgano de defensa, mediante la ley 28141.

Asimismo, el proceso de quejas, petitorios y consultas se benefició de la experiencia de la Defensoría del Pueblo y de los ensayos formulados en la revista *Debate Defensorial*, publicada en setiembre de 1998. Los principales lineamientos de actuación de la Defensoría del Policía consistieron en la persuasión, la intermediación, la celeridad y la inmediatez, para lo cual se recurrió a visitas a las dependencias policiales con el propósito de constatar los hechos y entrevistarse con el personal y la autoridad involucrados. Además, se recurría al pedido de información a las autoridades concernidas, quienes tenían el deber de colaboración impuesto en sus normas legales de constitución.

¿Fue un trabajo con tensiones y resistencias?

Para agilizar el procedimiento, las comunicaciones cursadas por la Defensoría del Policía se dirigían a los jefes inmediatos superiores de los recurrentes. Esta situación generó cierta incomodidad en el comando policial, que consideraba que

no se respetaba el conducto regular ni su principio de autoridad, y exigía que toda comunicación sea dirigida a su Despacho. Tuvimos tensiones muy fuertes. A pesar de esas presiones, el liderazgo de la autoridad civil se impuso y permitió que todos los jefes policiales atiendan los requerimientos defensoriales, evitando la burocracia y garantizando una solución ágil y pronta de los problemas.

Un claro ejemplo de esto se presentó en el 2002, con el general Director de Personal de la Policía Nacional, quien no contestaba las comunicaciones defensoriales y se excusaba señalando que él dependía del comando policial. Luego de que el ministro Fernando Rospigliosi y tú le recordaron al Director General de la Policía Nacional el deber legal de colaboración hacia la Defensoría del Policía y la política del sector de defensa de los derechos humanos del personal, el Director de Personal cambió de actitud, designó a un oficial de enlace y una atención preferente a las comunicaciones defensoriales.

¿Fue solo la aceptación resignada de la autoridad de los ministros y de los defensores, de quienes sabían que estos ministros se irían algún día y todo volvería a la normalidad, o existió colaboración en algunos casos?

Se dieron las dos actitudes. Logramos compromisos importantes con la misión y trabajo de la Defensoría del Policía del alto comando policial. Ese fue el caso del general PNP Director de Personal, quien, pese a no ser integrante de la Comisión Especial de Atención al Personal con Discapacidad, Viudas y Deudos, cuya Secretaría Técnica estaba a cargo de la Defensoría del Policía, participó activamente en sus sesiones y se comprometió con la ejecución de sus recomendaciones.

¿Qué aspectos novedosos recuerdas en los casos que se tramitaron en la Defensoría?

Recuerdo un caso que atravesó el umbral. Si bien el accionar de la Defensoría del Policía se circunscribe al Ministerio del Interior, durante la gestión del año 2002 hubo un caso de un policía con discapacidad en el que se presentó un informe nuestro, de la Defensoría del Policía, ante un juzgado civil de la ciudad de Ica en un proceso de amparo para que se considere su discapacidad en acto, ocasión o consecuencia del servicio y pueda acceder a beneficios pensionables. Logró una sentencia favorable. Este hecho sirvió de precedente para que, posteriormente, en la “Guía de procedimientos” de octubre del 2003 se incorpore como parte del

procedimiento defensorial la figura del *amicus curiae* ante la autoridad judicial; sin embargo, no ha sido empleado hasta ahora.

Creo que la apertura, la transparencia, la atención personal y comprometida pusieron un estándar muy alto de gestión; se desarrolló un programa nacional de promoción institucional que implicaba la atención descentralizada de casos por el equipo de la central de la Defensoría del Policía, que atendía quejas, petitorios y consultas en las sedes descentralizadas de la Defensoría del Pueblo, para garantizar la confidencialidad del recurrente y evitar posibles represalias. Con este propósito de atender casos a nivel nacional, también se instaló un servicio telefónico gratuito: el 0800-11-615.

¿En la tramitación de las quejas se revelaron los estrechos vínculos, la vulneración de derechos de la Policía y la corrupción?

Sí, además de las recomendaciones al jefe directamente involucrado por vulneración de derechos de una persona o grupo de personas y de la adopción de normas para resolver un problema, por ejemplo, las resoluciones supremas y ministeriales que reconocían errores en la calificación del pase a retiro del personal con discapacidad y la baja del personal fallecido, y disponían el cambio de causal por acto, ocasión o consecuencia del servicio y sus consecuentes beneficios pensionables y no pensionables, se presentaron quejas en las cuales se advertían ‘inconductas’ funcionales de funcionarios policiales, en cuyo caso, además de la recomendación para la solución del caso concreto, también se remitían los actuados al Ministro para que disponga su investigación por la Oficina de Asuntos Internos.

¿Cuáles?

Una muestra es la investigación a la administración del Fondo de Salud Policial y a la Oficina de Pensiones de la Dirección de Personal PNP, en el año 2002. En esta última se apreció que figuraban en planillas personas que ya habían fallecido, y que algunos pensionistas tenían grados o promociones económicas distintos de los que se les había otorgado formalmente durante su carrera.

¿Cómo atendieron las quejas, peticiones y consultas los defensores y defensoras nombrados por los ministros Alberto Sanabria, Javier Reátegui, Félix Murazzo

hasta Rómulo Pizarro durante el Gobierno de Alejandro Toledo y en la gestión de la ministra Pilar Mazzetti en el Gobierno de Alan García?

Luego de tu gestión y de la de Miguel Huerta, en la posreforma se continuó con la atención de quejas, petitorios y consultas, aunque con un rol muy pasivo, pues ella se circunscribía a las personas que acudían a las sedes defensoriales. El equipo de la sede central descuidó el programa nacional de promoción institucional, en el cual durante la reforma se atendía de manera masiva al personal de provincias.

Los órganos especializados de la Defensoría del Policía, además de atender quejas, petitorios y consultas individuales, funcionaban como Secretarías Técnicas de comisiones multisectoriales, situación que les permitía plantear soluciones a casos en los que se advertían patrones de violación sistemática de sus derechos humanos; sin embargo, luego de tu periodo y del de Miguel Huerta esto quedó en nada. Más aun: en la posreforma, la Comisión de Atención al Personal con Discapacidad, Viudas y Deudos fue desactivada mediante resolución ministerial 1712-2004-IN/DDP de fecha 23 de agosto de 2004, y la Comisión de la Mujer Policía no sesiona.

¿Cómo evalúas que se nombrara a un oficial de la Policía como Defensor de la Policía?

Luego de la reforma policial se designó a defensores sin trayectoria previa en temas de derechos humanos, e incluso a un coronel PNP en situación de actividad, sin autoridad frente a sus superiores jerárquicos, entre el 2005 y el 2006, quien difícilmente podía actuar ante oficiales de mayor graduación.

¿Se puede establecer una narración y un cuadro comparativo entre los informes defensoriales anuales desde el 6 de febrero del 2002 al 6 de febrero del 2007?

En relación con los informes, debemos diferenciar entre los informes anuales de gestión institucional y los informes defensoriales propiamente dichos, referidos en la “Guía de procedimientos” como actos defensoriales que analizan situaciones en las que se expresa un patrón de violación de derechos humanos del personal, efectuando conclusiones y formulando recomendaciones.

Considerando las quejas, petitorios y consultas típicas, los informes defensoriales de la gestión de la primera gestión se refirieron al régimen disciplinario policial y a los principios del derecho administrativo sancionador, exigibles a los órganos

del Ministerio del Interior; estos informes, sumados a la exhortación del Tribunal Constitucional en la sentencia del caso Ramos Colque, condujeron a la posterior promulgación de la nueva Ley del Régimen Disciplinario Policial, y al régimen provisional. Además, durante esta gestión se elaboraron informes sobre los derechos y beneficios del personal familiar y sus familiares, así como sobre el acceso de viudas y deudos del personal policial a mecanismos de inserción laboral.

Otro informe defensorial importante es el que se elaboró en abril del 2003, durante la gestión de Felipe Villavicencio, sobre la facultad discrecional y el debido proceso en la causal de renovación en la Policía Nacional.

De la lectura de las sumillas de los informes defensoriales a setiembre del 2006, consignados en la página web institucional, observamos una confusión sobre el objeto de los informes defensoriales, pues la mayoría han sido utilizados como informes finales de quejas o petitorios individuales y no responden necesariamente a un patrón de violación de derechos humanos. Más no se puede decir: la última actualización de la web de la Defensoría corresponde a setiembre del 2006, al día siguiente de que la actual Defensora del Policía asumiera funciones, nombrada por la ministra Pilar Mazzetti. Esta situación no se condice con la política de transparencia y rendición de cuentas.

¿Se puede establecer una narración y un cuadro comparativo entre las iniciativas legislativas de políticas públicas defensoriales frente a patrones de vulneración de los derechos humanos de los civiles y policías del Ministerio del Interior, desde el 6 de febrero del 2002 al 6 de febrero del 2007?

Entre aquellas formuladas durante nuestra primera gestión lograron materializarse: el decreto supremo 013-2002-IN, de fecha 23 de octubre del 2002, que eleva de rango normativo y precisa el ámbito de competencia de la Defensoría del Policía. Asimismo, la importantísima resolución ministerial 0602-2002-IN/PNP de fecha 23 de abril del 2002, que permitió aclarar los vacíos legales existentes sobre el otorgamiento de carburantes al personal PNP con discapacidad y ampliar sus alcances al personal PNP con discapacidad en situación de retiro y que tenga los grados de capitán, suboficial superior, suboficial brigadier y

suboficial técnico de primera y sus equivalentes, o que hayan sido promovidos económicamente a los haberes de dichas clases, en iguales cantidades a las que se otorga al personal en actividad.

La histórica resolución ministerial 2062-2002-IN de fecha 6 de noviembre del 2002,¹⁶ que otorgó la asignación de carburantes a las viudas de generales, coroneles, comandantes, mayores, capitanes, suboficiales superiores, suboficiales brigadieres y suboficiales técnicos de primera, en iguales cantidades a las que se otorga al personal PNP en actividad, siempre que sus causantes hayan fallecido en acto, ocasión o consecuencia del servicio, o hayan pasado al retiro con treinta o más años de servicios o por límite de edad —en ambos casos con servicios ininterrumpidos—, o por renovación. La resolución ministerial 2072-2002-IN/DDP de fecha 8 de noviembre del 2002, que aprobó la directiva 001-2002-IN/DDP-OE-MUJ, “Normas y procedimientos para la promoción de relaciones interpersonales respetuosas y para la prevención y sanción del acoso sexual en el sector Interior”, que regula el tema del acoso sexual.¹⁷ La resolución ministerial 2189-2002-IN/DDP de fecha 30 de noviembre del 2002, que aprobó el Código de Ética de la Defensoría del Policía.

En el periodo de Miguel Huerta se materializó la resolución ministerial 1751-2003-IN/DDP de fecha 2 de octubre del 2003, que aprobó la “Guía de Procedimientos de la Defensoría del Policía”. Fue esta una época muy rica también, fundamentalmente en lo que se refiere a la situación de la mujer policía, en la

16 Como se afirma en el texto “Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú” (Basombrío *et al.* 2004), con esta norma se benefició a 454 viudas de oficiales y a 532 viudas de suboficiales a las que se había discriminado durante años. Dos millones y medio de dólares al año fue el costo del resarcimiento y el cumplimiento de una obligación del Estado. Hubo que enfrentar muchas y poderosas resistencias: del MEF y también, al principio, del entonces ministro de Defensa, Aurelio Loret de Mola. Fue entonces cuando el compromiso del ministro Gino Costa, de la Defensora y de su extraordinario? equipo, así como de las dirigentas de las asociaciones de viudas de la PNP, lograron un triunfo que ellas calificaron de histórico. El día en que Gino Costa dejó de ser Ministro, en una ceremonia en Palacio de Gobierno a la que asistieron las dirigentas de las viudas de la PNP, se firmó el decreto supremo y las mujeres rindieron un justo homenaje a Costa.

17 Fue la primera norma sobre acoso sexual promulgada en el Perú.

defensa de la igualdad y la no discriminación, y el derecho a una vida libre de violencia. Por ejemplo, se emitió el Informe Final de la comisión encargada de reglamentar la ley 24975 que amplía para las mujeres el acceso a la Escuela de Oficiales, bajo las mismas normas y principios que rigen al personal masculino.

Durante la etapa de posreforma, en la gestión de Eduardo Cabrera se materializaron las siguientes iniciativas legislativas: el decreto supremo 005-2005-IN de fecha 1 de setiembre del 2005, que reconoció el derecho del personal policial con discapacidad en situación de actividad a postular al ascenso al grado inmediato superior; la resolución ministerial 0649-2005 de fecha 23 de marzo del 2005, que otorgó el 10% de vacantes en los procesos de admisión a las Escuelas de Formación Policial para los hijos del personal con discapacidad y de los fallecidos en cumplimiento del deber. En esta gestión, y como consecuencia del incremento de agresiones a las policías de tránsito, también se coordinó con el Ministro para que se presente al Congreso de la República un proyecto de ley para modificar el delito de violencia y resistencia a la autoridad e incrementar las penas. Pese a estas iniciativas, durante la gestión del defensor Cabrera también se debe mencionar como una mala práctica la desactivación de la Comisión Especial de Atención al Personal con Discapacidad, Viudas y Deudos, que era un espacio de concertación y definición de políticas entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional, los dirigentes (varones y mujeres) de las Asociaciones de Viudas y Personal con Discapacidad y la Defensoría del Pueblo en su áreas especializadas de derechos de las personas con discapacidad.¹⁸

No podemos saber qué sucedió luego. No hay información pública disponible.

¹⁸ Resolución ministerial 1712-2004-IN/DDP del 23 de agosto del 2004.

ENTREVISTA CON MARÍA ELENA BRAMÓN, DEFENSORA DE LA POLICÍA DURANTE LA GESTIÓN DE LA MINISTRA PILAR MAZZETTI¹⁹

¿Por qué en los últimos informes defensoriales se mezclan los informes de casos individuales con los de situaciones o patrones?

Cuando yo he venido acá había Informes Defensoriales por caso concreto...

Se habían ya establecido y diferenciado dos tipos diferentes de informes defensoriales. ¿Por qué se interrumpió esa práctica?

En relación con los patrones, me parece que, en general, si bien ha habido en este tiempo alguna mirada especial al derecho de las mujeres policías y los derechos del personal con discapacidad, todavía persisten los casos individuales. No ha habido informes de esa naturaleza, por lo que he visto.

¿Qué prácticas son más resistentes al cambio?

Persisten, por ejemplo, el tema de descuentos indebidos; también los cambios de colocación, que no obedecen a criterios objetivos sino que, presumimos, tienen carácter punitivo. Además, está el tema del personal con discapacidad. Me llama la atención que el personal con discapacidad tenga beneficios; existen normas, pero no se cumplen. Hay beneficios que se han ido acumulando y acumulando, y supongo que en alguna época el MEF lo permitía, porque ahora me parece que no sale ni una norma si no tiene un presupuesto previo. ¿Eso qué genera en la gente? Una insatisfacción permanente.

Se crearon y funcionaron dos comisiones especiales muy importantes, de las cuales la Defensoría del Policía funcionaba como Secretaría Técnica: la de la Mujer y la Comisión Especial de Personas con Discapacidad, Viudas y Deudos, que estaban compuestas por dirigentes de las asociaciones y por algunos oficiales con cargos

¹⁹ La entrevista fue hecha en febrero del 2006, cuando la Defensora del Policía tenía ya cinco meses de gestión. Por eso llama la atención su expreso desconocimiento de asuntos cruciales como la Comisión Especial de Viudas, Deudos y Personas con Discapacidad. Independientemente de ello, este es el espacio para reconocer la colaboración que hemos recibido de ella y de su equipo, que nos enviaron el material solicitado para elaborar los cuadros que aquí se presentan.

relacionados con el Director General de Economía, Personal y Director de Bienestar de la PNP, y a la que asistía la Defensoría del Pueblo.

¿Y eso hasta cuándo fue? Porque cuando yo he hecho el recuento tenía claro la de la Mujer, la Comisión Intersectorial, que justo encargué a la Coordinadora de Derechos de la Oficina Especializada de la Mujer al ver este tema. Con discapacidad (SIC) no me quedaba claro. Lo que sí hubo fue un Informe de la Defensoría del Pueblo que decía: “Sorprende que el Ministerio del Interior hace dos años que no hace seguimiento al Plan Nacional”. Y ahí qué pasó: hemos retomado nuevamente lo del Plan Nacional, pero me quedó ahí la duda de qué pasó con esa Comisión. ¿Por qué la han desactivado? Yo quisiera ver esa resolución, cuál ha sido el sustento; me dijeron aquí: “Es que se creó la Oficina Especializada de la Defensoría”.

La Comisión le daba mucha legitimidad a las decisiones que tomaba y facilitaba la relación entre las asociaciones, la institución policial y el Ministerio del Interior.

Desde mi perspectiva, todo lo que ha funcionado bien, que funcione; si se tiene que reactivar, se reactiva.

¿Con qué periodicidad despacha con la Ministra?

No despacho para ver documentos, pero por lo menos conversaré con ella una vez cada quince días.

¿Y cuáles son las preocupaciones más importantes de la Ministra en relación con los derechos de los policías y su política en relación con la Defensoría del Policía?

Lo que la Ministra me ha encargado: “Elena, mira cuáles son los problemas que existen [...]”. Mi forma de trabajo es: yo le planteo cuáles son, a mi juicio, las prioridades, y de acuerdo con lo que ella indica, si le parece, procedemos; si no, no. Por ejemplo, cuando yo llegué acá, en setiembre, le dije: “Bueno, doctora, aquí lo que a mí me parece es que tenemos que trabajar en los derechos de la mujer policía, equidad de género y personal con discapacidad”. Me dijo: “Estoy de acuerdo; hay que ver ahí qué temas se van a trabajar: ascensos, beneficios pendientes”. Y más o menos esa ha sido la óptica. No te puedo decir que hay grandes logros de entonces a la fecha.

¿Percibe que el personal policial, de setiembre a ahora, ha recuperado o adquirido más confianza en la Defensoría del Policía?

Lo que he visto es, justamente en este tema de levantar información, que la Defensoría del Policía se puede acreditar o desacreditar. He percibido que en los últimos años ha habido una demanda insatisfecha.

Esa es la percepción que tengo y que tienen muchos policías con los que he conversado.

A nosotros nos interesa, aunque sea doloroso, recoger esa información, porque en algún momento deben de haber funcionado los Módulos Itinerantes. Pero cuando vine acá veía que salían muchos que iban a las escuelas y traían casos. Me preocupé y les dije: “Un momento, ¿esos casos están siendo atendidos? ¿Cómo vamos a traer nuevos casos si no estamos atendiendo los que ya hay?; estamos simplemente trayendo más frustración de la gente”.

No queda casi nadie del equipo inicial de la Defensoría del Policía, por lo que hemos podido comprobar; solo las dos valiosas secretarías del Despacho. Hubo una inversión muy fuerte en formación que se ha desperdiciado, atentando contra la continuidad, sostenibilidad y calidad del servicio de la institución.

Sí, ha habido rotación de personal; y entonces, ¿con qué personal contamos? No ha habido preocupación por los perfiles. A mí se me paraban los cabellos de punta cuando me comentaban que había gente que había trabajado aquí y que se había llevado los casos fuera.

¿Cómo percibe, como Defensora, la actitud del comando institucional de la Policía hacia la Defensoría?

La Defensoría interviene en casos particulares o grupales y emite documentos; el nivel de respuesta a esos documentos es todavía bajo. Queremos llegar a tenerlos estadísticamente registrados. Hemos emitido en este mes 100 oficios, que han ido dirigidos 50 a la Dirección de Recursos Humanos, 20 a la de Bienestar y así, y estos han tenido este nivel de respuesta. El dato preciso no lo tenemos hoy. Pero sí hay un grupo de documentos que no son atendidos. Yo pienso que en la Policía la eficacia de la Defensoría todavía no se ha plasmado, de tal manera que, por ejemplo, si me llega a mí un documento de Beatriz Merino, yo lo atiendo en un minuto.

¿Pero eso no depende de que el propio Ministro o Ministra realmente hagan valer a la Defensoría?

Estamos hablando de cinco años en los cuales no se mantienen las mismas autoridades.

Han ido cambiando y probablemente ha existido mucho menos presión del Ministro para que se cumplan las recomendaciones de la Defensoría del Policía.

Exacto, y muchos cambios.

¿Tiene trato directo con los generales?

Sí.

¿Habla con ellos y resuelve problemas urgentes sin necesidad de papeles?

A eso aspiro. Vamos a convocar a reuniones nuevamente, para que designen un delegado para que agilice nuestras recomendaciones.

4. La política y la gestión de la Defensoría del Policía entre el 2003 y el 2006

El breve periodo de cuatro meses de la gestión del ministro del Interior Alberto Sanabria y el del defensor Felipe Villavicencio, entre marzo y junio del 2003, a raíz de la renuncia del ministro Gino Costa, no lograron detener la reestructuración y la modernización de la PNP ni la actuación de la Defensoría del Policía —aunque esta fuera la intención de muchos en el Ministerio del Interior, particularmente de altos mandos de la PNP—. Se mantuvo, en lo central, hibernando. Ciertamente, los datos cualitativos y las cifras cuantitativas revelan que el defensor Felipe Villavicencio, un renombrado abogado penalista y ex magistrado, no actuó. Se quedó paralizado en una camisa de fuerza que él aceptó, sin relación con el Ministro. Esta situación general del poder precario en el Ministerio del Interior colocaba al defensor Villavicencio en una situación en la que no tenía —ni encontraba— estímulo alguno para desarrollar iniciativas defensoriales relevantes.

En el segundo periodo de Fernando Rospigliosi en la cartera del Interior, entre junio del 2003 y junio del 2004, se retoma la reestructuración y modernización de la PNP y el Defensor de la Policía Nacional designado por el ministro Rospigliosi,

Miguel Huerta, vuelve a tomar la iniciativa en la atención a las quejas, peticiones y consultas del personal del sector Interior y de la PNP. Cuando presentan patrones de vulneración de derechos humanos, los informes defensoriales sobre casos se desarrollan aun cuando suponían conflictos y tensiones con las autoridades civiles o policiales. El defensor Miguel Huerta es respaldado por el Despacho Ministerial, lo que le permite actuar coherente, eficiente y eficazmente para proteger y promover los derechos humanos vulnerados de personal civil y policial de la institución. La actitud firme y decidida de Miguel Huerta en los casos de maltratos hacia las suboficiales de la PNP pertenecientes a la Dirección de Tránsito tuvo un impacto especial en la opinión pública y colocó este asunto en la agenda. El caso de la suboficial que fuera maltratada por el entonces presidente del Gobierno Regional de Lima y que recibiera un respaldo público y enérgico de la Defensoría del Policía se convirtió en un caso emblemático, y el 25 de noviembre, Día Internacional de la No Violencia Contra la Mujer, la campaña de la Defensoría tuvo especial resonancia.

Luego de la salida definitiva del ministro Fernando Rospigliosi, ocurrida en mayo del 2004, los ministros que fueron designados hasta el final del Gobierno de Alejandro Toledo —Javier Reátegui, Félix Murazzo y Rómulo Pizarro— eran profesionales que no tenían formación alguna en derechos humanos y que, salvo Pizarro en algunos temas, estaban orientados a acabar con la reforma de la seguridad ciudadana y la modernización y reestructuración de la PNP. Ellos nombran como defensor a Eduardo Cabrera, que desarrolla su gestión entre junio del 2004 y setiembre del 2005, con el ministro Javier Reátegui.

En este periodo se desactivó, tal como señaló Carlos Romero, la Comisión Especial de Atención al Personal con Discapacidad, Viudas y Deudos, que era un espacio de consenso entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional, los grupos vulnerables e instituciones observadoras. Justamente uno de los objetivos de esa Comisión fue obtener los fondos del FEDADOI para construir las casas que se deben hacer casi diez años a las viudas y personas con discapacidad por acción del terrorismo. El diseño arquitectónico, el terreno, el número de casas accesibles, los planos y costos fueron entregados al Fedadói a fines del 2002. Nada ha sucedido. Son la última prioridad en los hechos, porque si los discursos no tienen un correlato en el presupuesto, son retórica vacía.

Hace poco el presidente Alan García invitó a una de las dirigentes de las asociaciones de viudas a Palacio el día que marcharon a pedir la pena de muerte para los violadores y terroristas. Podría hablar de las casas que les adeudan durante tanto tiempo.

El comandante PNP Enrique Muller, defensor entre setiembre del 2005 y marzo del 2006, tuvo una preocupación especial por las personas con discapacidad de la Policía.

Con la designación de Pilar Mazzetti en la cartera del Interior, en el Gobierno del APRA se nombra a quien sería la séptima defensora de estos cinco años: Elena Bramón.

Defensor (a)	Periodos
Susana Villarán de la Puente	Febrero del 2002 a enero del 2003
Felipe Villavicencio Terreros	Marzo a junio del 2003
Miguel Huerta Barrón	Junio del 2003 a junio del 2004
Eduardo Cabrera Reyes	Junio del 2004 a setiembre del 2005
Coronel PNP ® Enrique Muller Solón	Setiembre del 2005 a marzo del 2006
Iris Blanca Meza Wagner	Marzo del 2006 a setiembre del 2006
Elena Bramón Esterripa	Setiembre del 2006 hasta abril 2007

Al margen de la buena voluntad y del mayor o menor compromiso de quienes asumieron esos cargos, la Defensoría se debilita cada vez más, y su imagen cae frente al propio personal policial y civil del Ministerio del Interior; sobrevive, se invisibiliza públicamente, pues las defensoras y defensores son prácticamente desconocidos y, como consecuencia lógica de esta pérdida de iniciativa, liderazgo,

resultados y productos concretos, tangibles para los policías, pierde legitimidad. La pérdida de legitimidad conduce a una disminución ostensible de las personas que acuden a la Defensoría del Policía, como lo demuestra el cuadro adjunto.

Cuadro resumen de casos atendidos por la Defensoría del Policía según defensores y sus periodos desde el 2002 hasta el 2007

	Asesores	Protección			Discapacidad			Mujer			Ayuda humanitaria y promoción			Total		
		Q	P	C				Q	P	C	Q	P	C	Q	P	C
2002	75	744	331	1,210	115	173	89	37	0	28	28	63	-	924	567	1,402
		1.075			288			37			91			1.491		
2003					30	108	3									
2004	No atendió casos				20	71	40	33	16120	60						
2005								1	8	11						
2006		600		2,280	216		1,079	179		511	276		1,991	1.271		5,861

Fuente: Ministerio del Interior, Defensoría del Policía.

Elaboración: Dr. Carlos Romero Rivera.

En el año 2002, el total de casos atendidos fue de 2.893 en la sede central de Lima; esto no incluye la sede regional sur Arequipa, que se inauguró el 28 de noviembre del 2002.

Sin embargo, se observa una disminución significativa de casos atendidos entre los años 2003 y 2005. Es preciso resaltar que en la gestión del defensor Miguel Huerta, —agosto del 2003-julio del 2004— se revela una muy buena calidad del servicio en la sede central de Lima y en la sede regional sur Arequipa, como lo muestran los datos.²⁰

En el año 2006 nos encontramos con datos de otra naturaleza —no estadísticamente comparables con los anteriores—: el total mezcla casos recibidos y atendidos por las oficinas especializadas y descentralizadas y por el teléfono de línea directa; no están discriminados. Ausentes de transparencia y reveladores de incompetencia profesional, estos datos muestran un total nacional de 7.132. De ellos fueron recibidos 3.231 en la sede central Lima, 1.299 en la sede regional norte en Trujillo, 907 en la sede regional sur en Arequipa y 1.695 en la sede regional oriente en Iquitos. No incluyen la sede regional centro en Huancayo.

5. La política y la gestión de la Defensoría del Policía en los primeros 180 días del actual Gobierno

En el texto del V Aniversario de la Defensoría del Policía, celebrado durante el Gobierno de Alan García, que recoge los datos nada transparentes anteriores del 2006, no se precisa la calidad de los casos que se recibieron; tampoco se especifica cuántos se recibieron y cuántos se atendieron, ni en las oficinas especializadas, ni en qué oficinas descentralizadas, ni si por el teléfono de línea. Sin embargo, aluden a aproximadamente “6 mil pedidos de intervención”.

Durante la gestión de la primera Ministra del Interior del Gobierno aprista, la doctora Pilar Mazzetti (cuya gestión tuvo un accidentado final), es designada como Defensora del Policía Elena Bramón. La entrevista realizada a la Defensora revela a una persona de buena voluntad y con deseos de realizar una gestión

20 “Informe de la Defensoría del Policía: agosto 2003-julio 2004”, *op. cit.*, pp. 3-7, 31-34.

transparente y eficiente, pero con desempeños muy pobres en la gestión de seis meses y muy poco apoyo ministerial.

Un hecho particularmente significativo que expresa esta ausencia de compromiso con los derechos de los policías durante el periodo del Gobierno del APRA fue la ausencia absoluta de las altas autoridades del Ministerio del Interior y del comando institucional de la Policía Nacional en el Acto de Reparación a los policías víctimas de la violencia terrorista, que organizó el Movimiento Ciudadano Para que No se Repita en la Alameda de la Memoria, en el Monumento *El Ojo que Lloro*, el 30 de agosto del 2006, día de la patrona de la antigua Guardia Civil, santa Rosa de Lima, en el marco de la conmemoración del tercer año de la entrega del *Informe final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Existen silencios que hablan, así como ausencias muy reveladoras. La solitaria presencia de dos mayores de la PNP en ese acto —quienes, además, no tenían autorización de su comando para expresar a nombre de la Policía Nacional las palabras institucionales en ese acto de dignificación de las víctimas—, corroboraba lo que la ministra Mazzetti había expresado en diversas ocasiones en ese primer mes de su gestión: “[Que] no creía en reformas”. Una gran diferencia con ese 10 de diciembre del 2003 en el que, con la presencia de quien fuera presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Salomón Lerner Febres, Fernando Rospigliosi impusiera la Orden al Mérito Policial y ascendiera a quienes fallecieron y a los sobrevivientes de la masacre perpetrada por Sendero Luminoso contra un grupo de policías en Uchiza el 14 de junio de 1989.

Es en este último periodo cuando se elabora el informe sobre los cinco años de la Defensoría del Policía y se celebra su fundación en una ceremonia que no tuvo la menor resonancia mediática y no contó, siquiera, con la presencia de la Ministra del Interior.

En el informe del V Aniversario de la Defensoría del Policía, como hemos ya señalado, se hace un recuento de la actuación defensorial del 6 de febrero del 2002 al 6 de febrero del 2007, realizado como un inventario lineal y acumulativo quinquenal, sin establecer con transparencia información específica sobre cada

gestión ministerial y defensorial; no se establecen paralelismos —semejanzas y diferencias— entre las diversas administraciones. No se acumulan los logros ni se explica el porqué de decisiones tan graves como la desactivación de la Comisión Especial de Viudas, Deudos y Personas con Discapacidad de la Policía Nacional, por ejemplo. Ese informe no nos aporta datos cuantitativos y cualitativos institucionales consistentes de casos atendidos, informes defensoriales sobre patrones de violación de derechos humanos y los informes finales de cada gestión defensorial en su conjunto, que son fundamentales tanto para la memoria y consolidación de esta institución, como para la rendición de cuentas al personal policial y civil del Ministerio del Interior, al público en general, a la comunidad académica internacional especializada y a las instituciones policiales de otros países que han seguido con gran interés la evolución de la Defensoría del Policía, única en su naturaleza en el mundo (Ministerio del Interior-Defensoría del Policía).

III. CONCLUSIONES

1. Una primera característica de la trayectoria de reforma de la seguridad ciudadana y la PNP, así como, más específicamente, de la creación de una institución única como la Defensoría del Policial, es la existencia de un momento político singular que moviliza fuerzas socioculturales y político-institucionales de transformación del Estado y la Nación y dinamizan voluntades políticas hacia la reforma. En el caso de la Defensoría del Policía fue un liderazgo civil que se hace cargo de la seguridad y el orden, y que proviene de la arena de la comunidad de los derechos humanos. Esta situación fue condición *sine qua non* para que este momento político singular evolucione en una orientación creativa en la búsqueda de solución de las tensiones de la seguridad y de la democracia en el Perú. No se requieren condiciones excepcionales sino una voluntad política original que asuma el liderazgo del cambio.
2. La Defensoría del Policía surge en primer lugar como una aspiración masiva de la protección y defensa de los derechos humanos en el Ministerio del Interior y la PNP. El trabajo de consultas democráticas en el campo y las encuestas aplicadas así lo verifican. Este derecho manifiesto queda integrado en el *Informe*

de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú. Asimismo, como lo hemos señalado en esta reflexión, el diseño normativo, institucional y operativo de esta institución recoge la mejor tradición nacional e internacional de protección y promoción de los derechos humanos, adaptado a nuestras propias circunstancias nacionales, regionales y locales, en una organización única en el mundo, la Defensoría del Policía.

3. En la atención de casos de quejas, peticiones y consultas individuales o de grupo; en los informes defensoriales por patrones de vulneración de derechos, y en los informes anuales de rendición de cuentas del defensor, la Defensoría del Policía muestra una cuesta arriba reformadora y una cuesta abajo en la avalancha contra la reforma. No solo se trataba, en toda la actividad defensorial, de que debía seguir reglas formales en los órganos de línea, especializados y descentralizados, sino de tener un liderazgo frente a las autoridades del Ministerio del Interior y de la PNP, contando con el respaldo del Ministro de Interior. Existe un movimiento cíclico en relación con las tensiones entre la reforma y la contrarreforma en la actividad defensorial, de la actividad a la pasividad, como lo señalan los datos cualitativos y cuantitativos.
4. Metodológicamente, este trabajo ha tenido que dar cara, por un lado, a la ausencia de registro y sistematización de información por inactividad defensorial y por falta de un sistema estandarizado; los datos que empleamos son señales o signos, no una medición exacta, y existe sobre o subregistro.
5. Una mirada en conjunto a nuestra aproximación evaluativa de la Defensoría del Policía, pese a la contraposición de la contrarreforma, es que ella está presente en el imaginario colectivo de los civiles y policías, en el de los grupos vulnerables como los discapacitados, las viudas y deudos de los caídos en el cumplimiento de su deber, y en toda la familia policial, especialmente entre los de grado más bajo, que son la inmensa mayoría del sector y de la PNP. El corazón policial está hondamente asociado a su Defensoría del Policía. En la historia, en la política y en la vida cotidiana no hay que despreciar la enorme fuerza de los símbolos. Basta un ministro con genuina conciencia de los derechos de los policías y una persona comprometida con estos y de alto perfil que asuma la Defensoría para que esta vuelva a tener el liderazgo que la caracterizó en sus primeros dos años y medio.

BIBLIOGRAFÍA, DOCUMENTOS Y ENTREVISTAS

BIBLIOGRAFÍA

BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos; Gino COSTA SANTOLALLA; Miguel HUERTA BARRÓN y Susana VILLARÁN DE LA PUENTE

2004 *Activistas en derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).

BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos y Gino COSTA SANTOLALLA

2004 *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior: Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos y otros

2004 *Manejo y gestión de la seguridad: De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL

2004 *Perfil del policía peruano*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).

MINISTERIO DEL INTERIOR; DEFENSORÍA DEL POLICÍA; HUERTA, Miguel

2004 *Informe anual de la Defensoría del Policía: Agosto de 2003 a julio de 2004*. Lima.

MINISTERIO DEL INTERIOR; DEFENSORÍA DEL POLICÍA; VILLARÁN, Susana

2003 *Informe Anual de la Defensoría del Policía: Febrero de 2002 a enero de 2003*. Lima.

VILLARÁN, Susana

2004 "La Defensoría se desvanece", en Basombrío, Rospigliosi, Costa y otros: *Manejo y gestión de la seguridad: De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

DOCUMENTOS

MINISTERIO DEL INTERIOR

2002 *Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*. Presentado al Presidente de la República, doctor Alejandro Toledo Manrique, el 22 de febrero del 2002. Aprobado por resolución suprema 0200-2002-IN del 22 de marzo del 2002.

MINISTERIO DEL INTERIOR, DEFENSORÍA DEL POLICÍA

2007 “V aniversario de la Defensoría del Policía: 6 de febrero de 2002 a 6 de febrero de 2007”. En: <www.mininter.gob.pe/defensoria>. Lima, 6 de febrero.

ENTREVISTAS

Con BRAMÓN, Elena, Defensora del Policía. Lima, 2007.

Con ROMERO RIVERA, Carlos, ex Defensor Adjunto de la Defensoría del Policía. Lima, 2007. Mimeo.

Con VILLANUEVA BOGANI, Pedro, inicialmente asesor legal en la defensa de las víctimas en la Defensoría del Policía y posteriormente a cargo de la Oficina de Defensa y Protección de los Derechos Humanos de la Defensoría. Lima, marzo 2007.

