



Situación de las Comisarias en el Perú



INTRODUCCIÓN

El primer estudio para conocer la situación de las Comisarías en Perú se realizó en el año 2010, a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), denominado "Proyecto Comisarías - PCAT 2010"; vinculado al programa estratégico Contra los Accidentes de Tránsito en el Perú, promovido por el Ministerio de Economía y Finanzas. En dicha investigación se recogió información de 652 comisarías¹ teniendo como base los libros de ocurrencias existentes en las comisarías seleccionadas. Sin embargo, los resultados obtenidos se centraron en el número de accidentes de tránsito denunciados en las comisarías.

En el 2011, a solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Ministerio del Interior (MININTER), en el marco del convenio Presupuestos por Resultados (PpR) vinculado a los programas estratégicos de Accidentes de Tránsito y Seguridad Ciudadana, el INEI realizó la "Encuesta Nacional de Comisarías 2011". Esta encuesta recogió información de 748 comisarías a nivel nacional y tuvo como finalidad conocer el estado de las comisarías a nivel de infraestructura y equipamiento, así como saber si se estaban utilizando de manera correcta los recursos asignados, además de investigar por segundo año consecutivo la cantidad y principales características de los accidentes de tránsito ocurridos en el 2010.

En 2012, el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Ministerio del Interior, promueve formalmente el I Censo Nacional de Comisarías 2012. La tarea la ejecutó el INEI y

estuvo vinculada a los programas estratégicos de Accidentes de Tránsito y Seguridad Ciudadana. La principal novedad fue que se censó a la totalidad de comisarías operativas en el país, arrojando un total de 1,397 comisarías entre especializadas y no especializadas (básicas) a nivel nacional. Los principales resultados obtenidos se centran en los locales y recursos en donde operan las comisarías, encontrando que el 90% disponen de un local propio, el 54% tienen servicios básicos adecuados, mientras que sólo el 30% cuenta con acceso a internet.

En los años posteriores el trabajo se complementó con pocas variables para la investigación y con resultados muy similares año tras año, lo cual nos coloca en una preocupante situación, ya que es de conocimiento público que los índices de delincuencia en el Perú han crecido sustancialmente en un periodo de tiempo muy corto. Como muestra de ello, las denuncias por los diversos tipos de delitos han pasado de 271,813 en el año 2012, a 355,695 en el año 2016, lo cual supone un aumento de 83,882 denuncias en un lapso de 5 años, más de un 31%.

Otra muestra del peso de los delitos es la encuesta del Barómetro de las Américas realizada entre enero del 2013 y febrero del 2014, que reveló que el Perú ocupa el primer lugar en inseguridad ciudadana: el 31% de personas fueron víctimas de la delincuencia, seguido de Ecuador con 27% y Argentina con 24%.² Como consecuencia, la percepción social sobre el impacto de la violencia generada por la

¹V Censo Nacional de Comisarías INEI. (2017). Perú: V Censo Nacional de Comisarías 2016. Lima: INEI.

²Chinchay, M. (21 de Abr de 2015). El Perú lidera lista de países con más víctimas de la delincuencia. La República.

delincuencia es un elemento de preocupación, especialmente para la ciudadanía.

En el presente Informe N° 9 del Observatorio de la Justicia se muestra la situación en la que se han encontrado las Comisarías en Perú a través de la información disponible de los Censos Nacionales de Comisarías que el Instituto Nacional de Estadística e Información elaborados a solicitud del MEF y del MININTER, como parte de sus programas estratégicos: Seguridad Ciudadana y Accidentes de Tránsito. Además, se hará una revisión del Sistema Integrado de Estadística de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana del INEI, la cual hace una sistematización de la información recopilada de las comisarías sobre el fenómeno delictivo en el país.

2. LA SITUACIÓN DE LAS COMISARÍAS EN EL PERÚ

Este análisis es necesario comenzar, analizando el número que existe y cómo han ido aumentando, así como los tipos de comisarías y sus funciones.

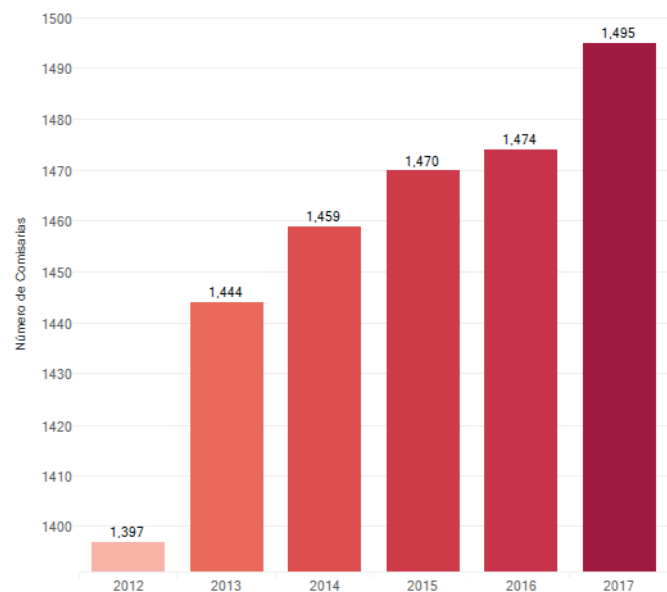
Las comisarías se dividen en dos tipos: Básicas (No especializadas), las cuales realizan patrullaje, motorizado y a pie, investigación de delitos y faltas, violencia familiar, accidentes de tránsito y coordinación con la comunidad para desarrollar acciones de seguridad ciudadana, entre otras funciones. Y las denominadas comisarías especializadas, realizan sus labores en aeropuertos, carreteras, turismo y en protección a la mujer y la familia.

2.1. El número de Comisarías y efectivos policiales

Desde el 2012 al 2017 se acondicionaron 98 nuevas comisarías en todo el país.

En el 2012 se practicó el primer ejercicio para documentar el total de las Comisarías en el Perú. Se reportaron 1,397 comisarías entre especializadas y no especializadas. En el año 2013, se presentó el incremento más significativo en el número de comisarías, con un total de 47 nuevas dependencias, un aumento del 3.25%. Entre el año 2013 y 2014

Gráfico 1. Evolución del número de comisarías, 2012-2017



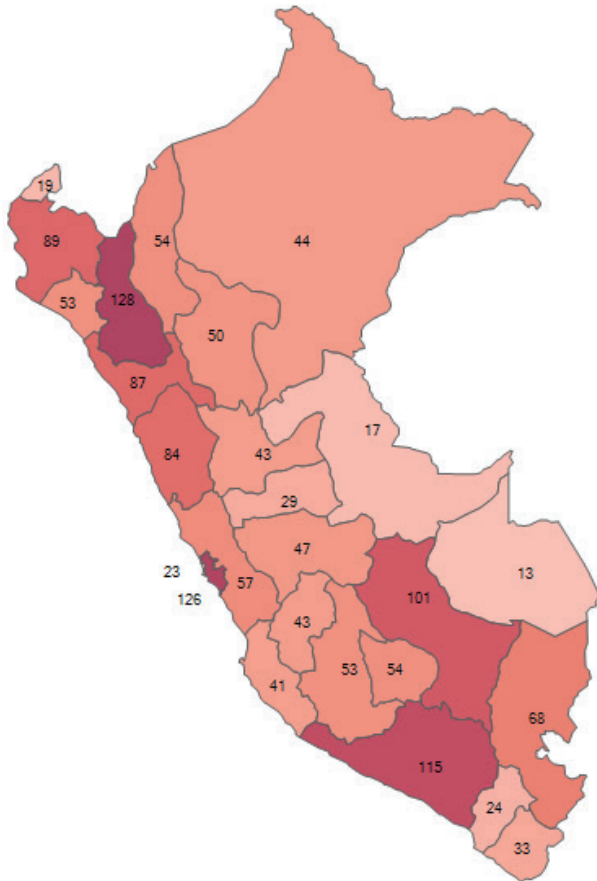
Fuente: VI Censo Nacional de Comisarías 2017

dicho aumento fue de 15 comisarías, un 1%, y entre los años 2014 y 2015 el crecimiento fue de 11 comisarías, menos de un 1%. En el año 2016, se reportó el menor crecimiento en el número de dependencias con la instalación de 4 nuevas comisarías, lo que corresponde a menos de un 1%. Sin embargo, en el año 2017 nuevamente se acelera el aumento de comisarías, aperturando 21 nuevas.

Por tanto, la evolución general muestra que, tras un fuerte crecimiento de las comisarías entre 2012 y 2013, el crecimiento se ralentiza hasta llegar a 2016, año en que prácticamente se estabiliza el número de centros policiales respecto del año anterior. Posteriormente, durante el 2017 se vuelve a aumentar el número de comisarías. Por lo tanto, habrá que esperar para ver si este nuevo dinamismo en el aumento de dependencias policiales continúa en años venideros o vuelve a ralentizarse el crecimiento.

En cuanto al tipo de comisarías, en el año 2016, de un total de 1,474 comisarías, el 88.3% (1,301) eran básicas y el 11.7% (173) especializadas. Para el 2017, el 87,6% (1310) eran del primer tipo, frente al 12,3% (185) que eran especializadas. Por lo tanto, es este último grupo el que más ha aumentado.

Mapa 1. Distribución del número de comisarias por Departamentos, 2017

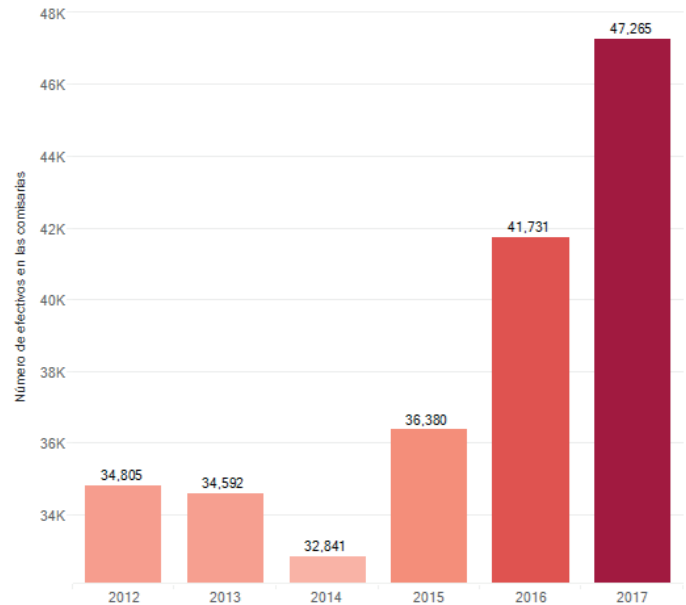


Sobre la distribución geográfica de las comisarias, los departamentos que cuentan con un número mayor de comisarias son: el departamento de Cajamarca (128), la provincia de Lima³ (126) y le sigue Arequipa con 115, Cusco con 101 comisarias y Piura con 89. Aquellas que cuentan con un menor número de dependencias son: Madre de Dios (13); Ucayali (17); Tumbes (19).

En este punto resulta válida la reflexión sobre los criterios que se utilizan para la distribución de las comisarias en el país. Un primer criterio podría ser la masa demográfica que presentan los departamentos. Sin embargo, al observar la cantidad de comisarias en departamentos grandes como La Libertad o Piura que, según INEI⁴ son el segundo y tercer departamentos más poblados del país, que cuenta solamente con 87 y 89 comisarias respectivamente, lo no parece ser un criterio definitivo.

Se podría considerar que la presencia de mayor o menor cantidad de comisarias corresponde al número de denuncias presentadas por los departamentos, esta es una cuestión que abordaremos más adelante en este informe.

Gráfico 2. Evolución del número de efectivos policiales en comisarias, 2012-2017



Fuente: VI Censo Nacional de Comisarias 2017

En cuanto al número de efectivos que laboran en dichas comisarias, en 2017 alcanzaron los 47,265. Totalizan 12,460 más que en 2012 (34,805), lo que supuso un incremento de más del 35,8%. El crecimiento de personal policial que se desempeña en las comisarias no ha sido constante; mientras que entre 2012 y 2014 fueron descendiendo los efectivos policiales, llegando a tener un descenso de 1,751 policías en ese lapso de tiempo, en los siguientes años hasta 2017 han crecido fuertemente los efectivos hasta alcanzar la cifra máxima de 47,265 personas trabajando en las comisarias. Según los datos del Censo 2017 de comisarias, hay un efectivo policial que labora en comisaría por cada 673 habitantes, cifra inferior a la reportada en los años anteriores, ya que en el 2016 se tenía un policía por cada 755 habitantes, en el 2015 uno por cada 856 habitantes y, en el 2014 existía un policía laborando en una comisaría por cada 938 habitantes.

³Comprende los 43 distritos de la provincia de Lima. Si añadimos a este número las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochiri, Huaura, Oyón y Yauyos el número de comisarias en la Región Lima asciende a un total de 183 comisarias

⁴CPI. (2017). Perú: Población 2017. Lima: Compañía peruana de estudios de mercado y opinión pública.

Tabla 1. Evolución histórica de los ratios policías por habitante. 2012-2017

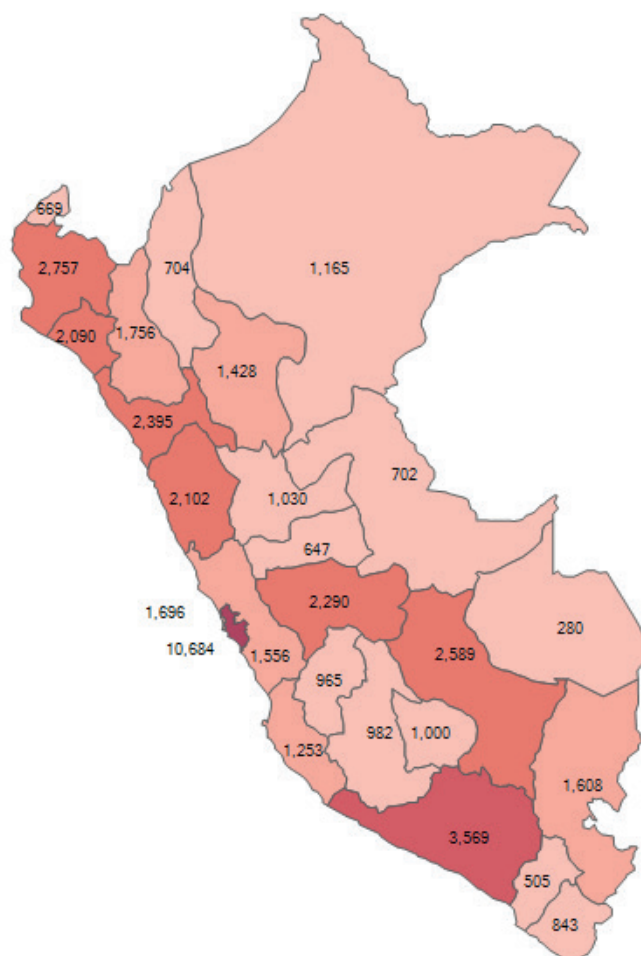
AÑO	2012 ⁵	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL EFECTIVOS COMISARÍA	34,805	34,592	32,841	36,380	41,731	47,265
TOTAL POBLACIÓN	30,135,875	30,475,144	30,814,175	31,151,643	31,488,625	31,809,345
RATIO EFECTIVOS / POBLACIÓN	866	881	938	856	755	673

El ratio de policías por habitantes ha ido mejorando progresivamente. Si consideramos los estándares internacionales, nos encontramos con un déficit de efectivos para la cantidad de población que se pretende proteger. Según la Oficina para la Droga y el Delito de las Naciones Unidas el promedio recomendado es de 300 efectivos policiales por cada 100 mil habitantes, es decir, un policía por cada 300 habitantes. Esto difiere en exceso con nuestra realidad de 1 agente por cada 755 personas en 2016 y 673 en 2017. No obstante, se observa que el ratio va descendiendo para adecuarse a los datos de la ONU.

Los departamentos con mayor número de efectivos que laboran en las comisarias son: La provincia de Lima con 10,684 agentes policiales, Arequipa con 3,569, Piura con 2,757, Cusco y sus 2,589 policías en comisarias y La Libertad con 2,395; mientras que, los departamentos que tienen menos policías trabajando en las comisarias son: Madre de Dios, con 280 efectivos, Moquegua, con 505 y Pasco, con 647 policías.

En cuanto a la cantidad de efectivos policiales en las comisarias y haciendo un contraste con la población de los departamentos, tenemos que: para la peor situación la tiene el Departamento de Loreto, donde existe un agente policial en comisaría por cada 909 personas; seguido Puno (897 habitantes por efectivo), Cajamarca (875), Lima (859) y Huánuco (848). Por el contrario, Tumbes y Moquegua presentan la mejor situación, con 365 y 364 habitantes por efectivo. Esta situación, a la luz de las recomendaciones de los organismos internacionales pone de manifiesto que en varias Regiones del país existe un déficit importante en el número de efectivos policiales que se asignan para la

Mapa 2. Distribución del número de efectivos policiales en comisarias según Departamentos, 2017

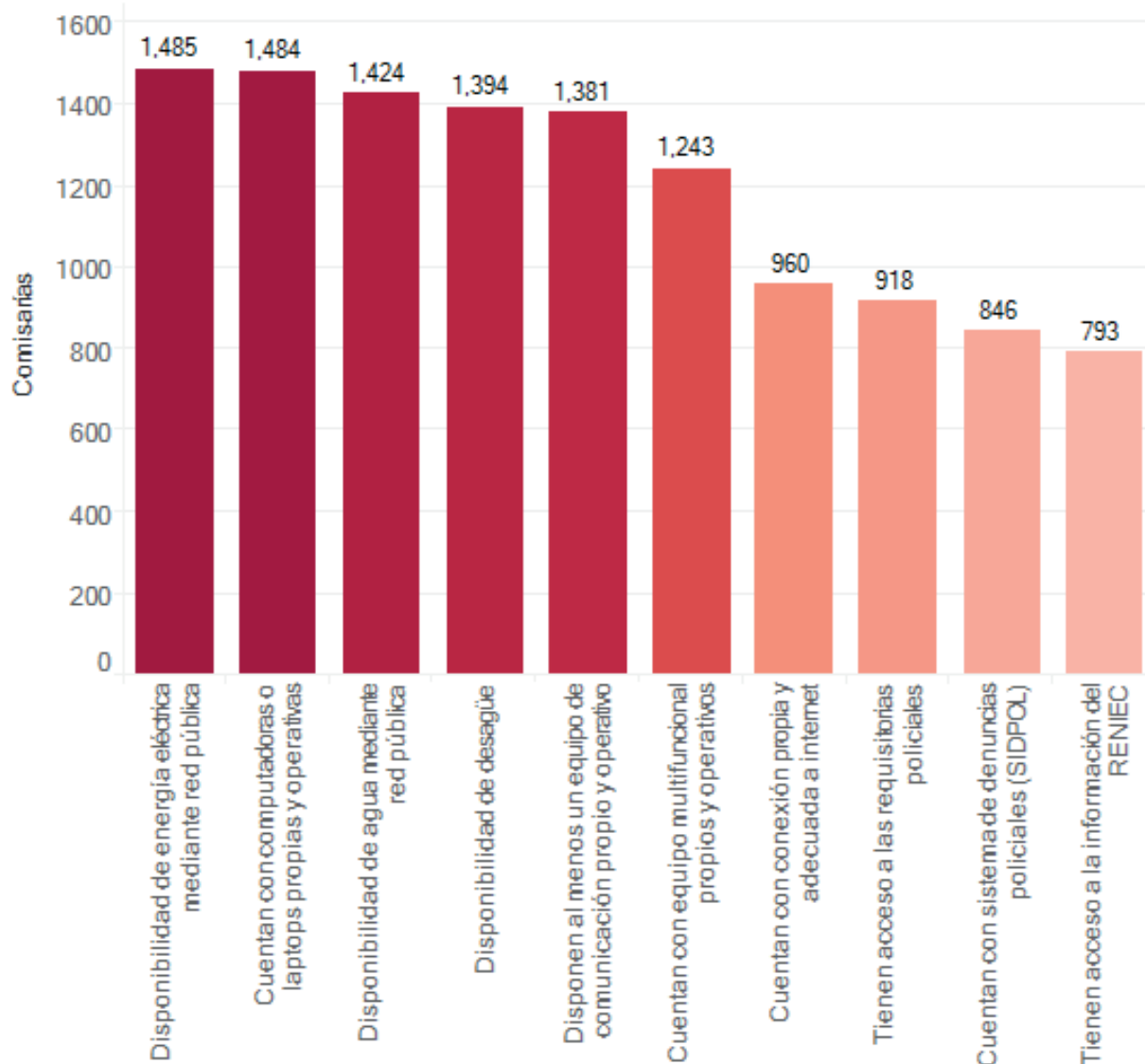


protección de la población, sin embargo en otras, tales como Tumbes o Moquegua, los números son cercanos a las recomendaciones elaboradas por la ONU.

⁵Datos de estimación de la población período 2012-2016: INEI. Población estimada y proyectada por sexo y tasa de crecimiento, según años calendarios. (2018).

2.2. Equipamientos en las Comisarías

Gráfico 3. Equipamiento comisarías, 2017

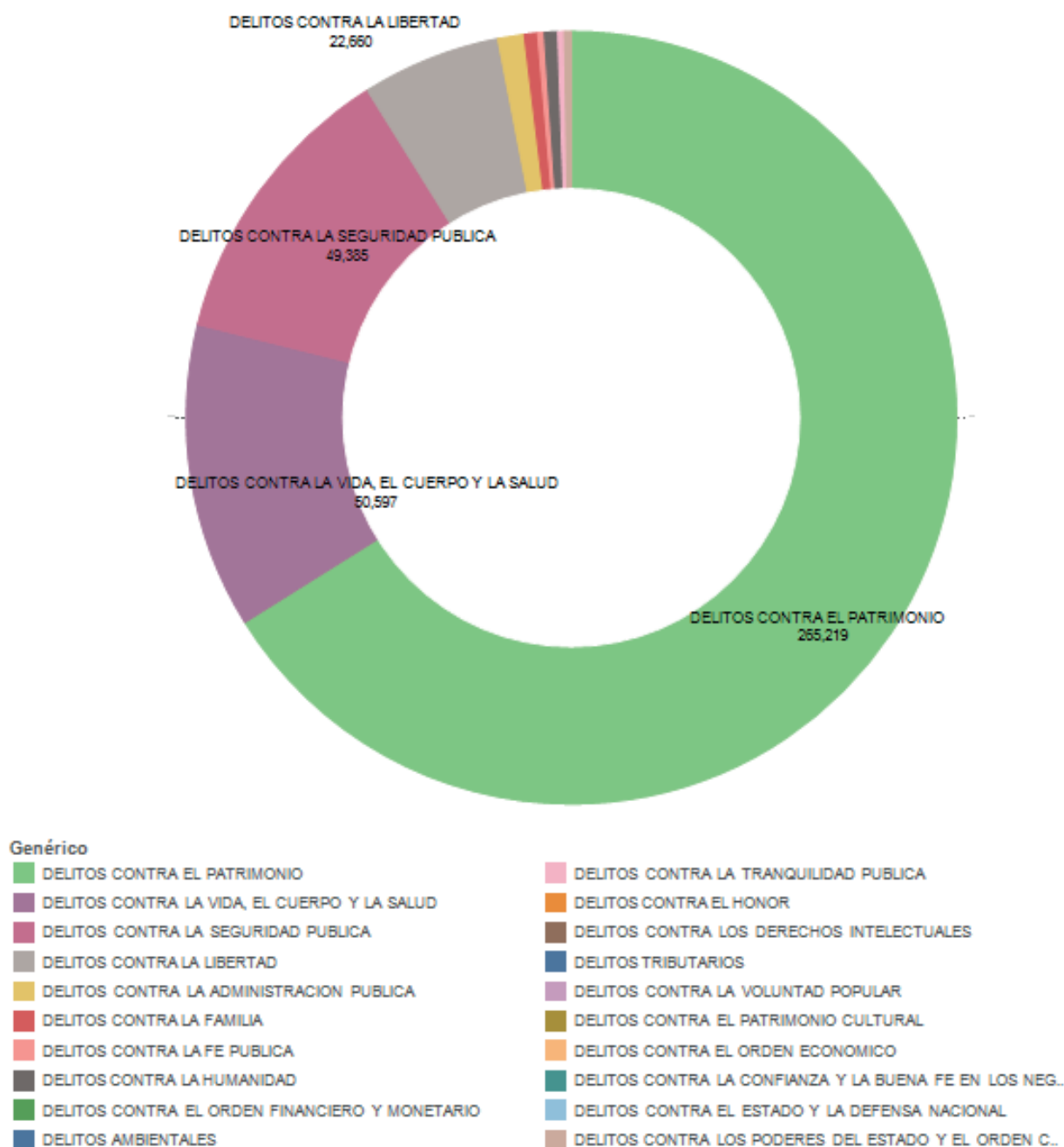


Fuente: VI Censo Nacional de Comisarías 2017

El equipamiento de las 1,495 comisarías es bastante diverso. El 99% de las comisarías cuentan equipos informáticos propios y operativos y con conexión a la red eléctrica, el 95% cuentan con agua potable y un 92% cuentan con un equipo de comunicaciones propio y en funcionamiento. Sin embargo, sólo un 61% de las comisarías tienen acceso a las requisitorias policiales. En el caso de las requisitorias policiales es algo bastante grave por las consecuencias que puede tener para la seguridad ciudadana. Este dato puede estar relacionado con el hecho de que tan solo el 64% de las comisarías cuenta con una conexión a

Internet propia y adecuada. Y, lamentablemente, solo 793 comisarías de las casi 1500 (el 53%) cuentan con acceso al Sistema de Registro y Control de Denuncias. Este hecho es asimismo especialmente grave, teniendo en cuenta que se trata de un sistema informatizado al que se puede tener acceso desde una computadora o una laptop. Por último, algo más de la mitad de las comisarías, un 53%, tienen acceso a la base de datos del RENIEC, encontrándose el resto en la imposibilitadas para realizar una identificación de los peruanos a través de su documento de identidad.

Gráfico 5. Número de delitos por tipo genérico, 2017.

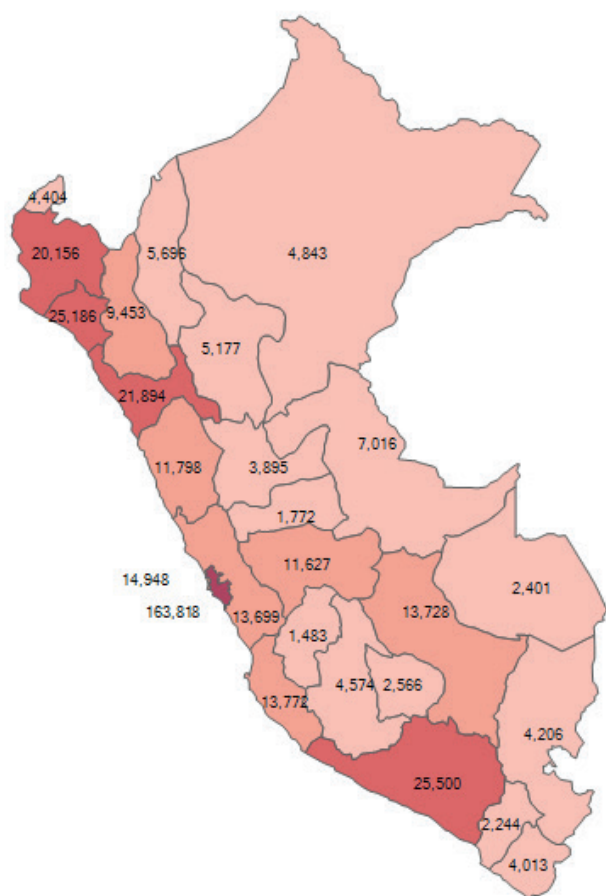


Fuente: Sistema Integrado de Criminalidad y Seguridad Ciudadana del INEI

En el 2017, la tendencia es la misma, y tal como se puede observar en el gráfico 5, la gran mayoría de denuncias se concentra en los delitos contra el patrimonio, siendo el 67% del total de delitos denunciados en nuestro país. Casi un cuarto de los delitos se corresponden a los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud y los delitos contra la seguridad pública, que constituyen un 12% cada uno de ellos, mientras que un 5% de las denuncias realizadas son acerca de delitos contra la libertad. El resto de delitos no constituyen ni tan siquiera un 2% entre todos, no llegando ninguno de ellos a un

total de 5,000 denuncias. Esta cifra tan pequeña incluye delitos tan graves como podrían ser los delitos contra la ecología, en un país donde la minería ilegal es un problema que pone en riesgo la vida de muchísimas personas, o los delitos contra los bienes culturales, dada la gran importancia que tienen éstos en la historia de nuestro país.

Mapa 3. Distribución del número de denuncias por departamento, 2017



En este mapa se observa que la mayor concentración de denuncias se produce en la región metropolitana de Lima, con un total de 163,818 denuncias realizadas a lo largo del año 2017. Esto supone el 41% del total de denuncias registradas (mientras que Lima vive el 29% de la población del país⁶). Tras ello se encuentran Arequipa y Lambayeque, con un 6% del total cada una; La Libertad y Piura con un 5% y el Callao, Ica, Cusco y Lima Provincias con poco más de un 3% cada una. El resto de departamentos no superan el 3%, no alcanzando, excepto Ancash y Junín más de 10,000 denuncias. Especialmente destacable son, por el bajo número de denuncias, el caso de Pasco, con 1,772 denuncias y Huancavelica, con 1,483 denuncias.

Partiendo de la información expuesta acerca del número de comisarias, efectivos policiales y denuncias se pueden realizar dos hipótesis: O bien el número de delitos cometidos en

nuestro país ha crecido a lo largo del tiempo (y con ello el número de denuncias), pese al aumento del número de comisarias y efectivos policiales, así como el aumento de la inversión económica en seguridad; o ha sido precisamente el aumento de policías, comisarias e inversiones las que han propiciado el aumento del número de denuncias por parte de los ciudadanos peruanos. Dado que la Policía Nacional ha facilitado los trámites y mecanismos para realizar denuncias, nuestra hipótesis es precisamente la segunda.

Para poder comprobar cuál de estos elementos es más importante, se ha realizado un análisis estadístico de correlación entre tres elementos principales en el período 2012-2016 (período del que se disponen datos de los siguientes elementos): La relación entre el número de denuncias por comisión de delitos y, por un lado el número de comisarias censadas y, por otro, el número de efectivos policiales que laboran en dichas comisarias. Dichos datos se han desagregado en función del departamento y el año. Se han realizado un análisis de regresión basado en el modelo estadístico de determinación R². El coeficiente R² explica la relación entre dos variables y, cuanto más cercano se encuentre a 1, más relación existen entre dichas variables mientras que cuando más cercano se encuentre a 0, menor relación existe.

Tabla 2. Coeficiente R² Denuncias, comisarias y efectivos policiales

Coeficiente de determinación R ²	Denuncias y Comisarias	Denuncias y Efectivos Policiales
Período 2012-2016	0.250303484	0.873058752
Año 2016	0.255097669	0.932055005

Los resultados del análisis estadístico indican que hay una correlación muy fuerte entre el número de denuncias y el número de efectivos policiales, tanto a lo largo del tiempo, como en el año 2016 (cercano a 1), mientras que la correlación entre el número de denuncias y el número de comisarias no es tan fuerte (cercano a 0). Esto significa que, para contribuir a que los ciudadanos denuncien, lo más efectivo es aumentar el número de efectivos policiales en

⁶INEI. (2018). Perú: Crecimiento y Distribución de la Población, 2017. Lima.

los diversos departamentos. Según este dato, el aumento del número de comisarías en el período del 2012 al 2016 apenas ha influido en el aumento del número de denuncias, ni tampoco lo ha hecho en el año 2016. Sin embargo, el aumento del número de efectivos policiales sí que tiene relación con el aumento del número de denuncias, y dicha relación todavía se ha hecho más fuerte en el año 2016. Es por ello que el Estado debe propiciar una mayor presencia de los cuerpos policiales en los diversos departamentos, con el fin de poder garantizar un acceso mayor a las denuncias.

De igual forma, se ha realizado un análisis del número de denuncias en correlación con la implementación de los sistemas de SIDPOL, RENIEC y Requisitorias Policiales en las Comisarías a lo largo del tiempo.

6. CONCLUSIONES

- El análisis para conocer la realidad de las comisarías en Perú es nuevo, apenas se tienen cinco censos nacionales, los cuales, si bien es cierto, arrojan datos importantes sobre números de efectivos, condiciones de las comisarías y recursos con los que cuentan los efectivos policiales en su labor diaria para prevenir y combatir el fenómeno delictivo en nuestro país, aún es incipiente y básico, ya que no aporta mayores análisis sobre las consecuencias de los hallazgos encontrados ni observamos que tenga una repercusión en las políticas públicas que se han ejecutado sobre la materia. Cabe enfatizar que los censos responden a los programas estratégicos: Seguridad Ciudadana y Accidentes de Tránsito, promovidos en coordinación entre el MEF y el MINITER.
- Entre los años 2012 y 2017 (años en los que se ha practicado los ejercicios censales) se ha registrado un incremento de 98 comisarías y 12,460 efectivos policiales. Si bien es cierto que resulta positivo, no se debe de perder la vista que los índices de inseguridad y de denuncias se han incrementado de forma constante y preocupante en el mismo periodo de tiempo. Esto supone un aumento de 83,882 denuncias en un lapso de 5 años, más de un 31%.
- En el Censo 2017 ha quedado demostrado las condiciones poco favorables con las que realizan su función los policías en las comisarías del Perú. Un 64% (960) no tenía servicio de internet, con lo cual se dificulta conectarse con otros servicios igual de importantes para el trabajo de investigación que realizan, tales como: el sistema de requisitorias, con solo un 61% y el acceso a las hojas informativas del RENIEC, con solo un 53% de comisarías con acceso a este servicio.
- Existe un déficit sobre la cantidad de efectivos policiales que debería cubrir a un determinado grupo de habitantes. En el Perú, hay en promedio un agente policial en comisaría por cada 673 habitantes. Lo que recomienda la ONU es un agente policial por cada 300 habitantes, es decir, en nuestro país habría que duplicar el número de efectivos. Este dato no contribuye a la mejora de la seguridad ciudadana, que se encuentra alejada de otros países que sí se encuentran dentro del baremo del informe de la ONU.
- Con el fin de contribuir a mejorar la eficacia del cuerpo policial es mejor incrementar el número de efectivos policiales, hecho relacionado con el aumento de la propensión a denunciar los delitos por parte de los ciudadanos, en lugar de pensar en el aumento del número de comisarías.
- De igual forma, se ha visto que el reforzamiento del uso del RENIEC en las comisarías es un elemento especialmente favorable para contribuir a mejorar el número de denuncias en nuestro país y también lo son, aunque en menor medida, el aumento del número de comisarías con acceso al SIDPOL y las requisitorias policiales. No obstante, en el caso del RENIEC y el SIDPOL, menos de la mitad de las comisarías disponen de acceso, a pesar de que únicamente se requiere una computadora para poder disponer de este servicio.

El **Observatorio de la Justicia** es un proyecto de la **Escuela de Derecho de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya**. Sus objetivos son dos: Identificar los mayores escollos en los mecanismos propios del sistema de la administración de justicia en el Perú y formular propuestas de reforma de la justicia en nuestro país. Mayor información en: <http://observatoriodelajusticia.uarm.pe>

El **Observatorio de la Justicia** es parte de **Red de Observatorios de la Deuda Social en América Latina (Red ODSAL)**, cuyo objetivo es la investigación de las Deudas Sociales en América Latina para proveer recurso para la toma de conocimiento de la realidad social y, así, lograr una mayor visibilidad e impacto en la definición de agenda de las políticas públicas a nivel nacional; así como también en la agenda pastoral de la Iglesia Católica en la región.

Informe elaborado por Analí Gabriela Briceño Pihuaycho con la colaboración de Ander Alonso-Pastor Cabello y bajo la dirección de Isabel Berganza Setién.

Consejo de Dirección del Observatorio de la Justicia:

Aldo Vásquez Ríos ●

Vicerrector Académico y
Director de la Escuela de Posgrado

Isabel Berganza Setién ●

Decana de la Facultad de Ciencia Sociales y
Directora de la Escuela de Derecho de la Ruiz.