

Mejora de la identificación con interoperabilidad¹

Caroline Gibu,

Socia Fundadora y Directora Ejecutiva de Ciudadanos al Día.

1. Resumen

El combate a la delincuencia y la inseguridad ciudadana, el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo han sido las prioridades de las políticas públicas del Estado en el Perú en los últimos años. Sin embargo, la ausencia de un sistema integrador de la información estatal, en materia de identificación y referencia de personas, dificulta los procesos de registro de denuncias, emisión de mandatos de detención, realización de acciones de prevención, así como la gestión de la inteligencia e investigación llevados a cabo en las unidades operativas de la Policía Nacional del Perú (PNP) en el ámbito nacional. En algunos casos, la ausencia de información veraz y oportuna ha generado violaciones al derecho a la libertad, que han sido denunciadas por la Defensoría del Pueblo.

Frente a ello, el Ministerio del Interior (Mininter) y la PNP implementaron un proyecto de integración de los sistemas de información policiales, que soportan los procesos operativos, con la información contenida en los sistemas de bases de datos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (Sucamec), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Ministerio Público, el Poder Judicial y el Instituto Nacional Penitenciario (Inpe).

En abril del año 2016 existían más de 25.000 usuarios del sistema y más de 1.000 unidades operativas de la PNP contaban con acceso a la información en línea, habiéndose realizado más de 6.000.000 de consultas a las diferentes bases de datos interconectadas, con un promedio de tiempo de respuesta de 4 segundos.

El proyecto de implementación del sistema integrado de información se inicia en el año 2010 con la integración de datos del Reniec; sin embargo, es a partir de 2015 que se lograron agregar las demás bases de datos internas y externas.

1. Para la elaboración del presente caso se ha tomado como referencia la postulación presentada por el Ministerio del Interior (Mininter) y la Policía Nacional del Perú (PNP) al Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública 2016, que organiza anualmente Ciudadanos al Día, la Universidad del Pacífico y la Defensoría del Pueblo. El Mininter y la PNP obtuvieron la distinción de ganador en la categoría Sistemas de Gestión Interna por la implementación de la práctica "Mejora de la identificación con interoperabilidad". Mayor información en <www.premiobpg.pe>.

2. Desarrollo

2.1. Contexto

La delincuencia y la falta de seguridad se han convertido, en opinión de los ciudadanos, en los principales problemas del país, desplazando en importancia a la corrupción, al desempleo y a la pobreza, tal como se aprecia en el cuadro 1. El crecimiento económico de los últimos quince años y la implementación de adecuadas políticas públicas permitieron mejorar los ingresos y las oportunidades de desarrollo de las familias, pero aún no han logrado generar un adecuado marco para el cumplimiento de la ley, el acceso a la justicia y el respeto de las instituciones.

Cuadro 1

¿Cuáles de los siguientes son en su opinión los tres principales problemas del país en la actualidad? (con tarjeta)

Problemas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Delincuencia / falta de seguridad	17	23	29	35	28	38	39	47	44	64	64	63
Corrupción	34	41	36	36	43	39	47	38	47	43	48	52
Desempleo/falta de trabajo	60	66	61	53	38	41	40	36	29	27	21	23
Educación inadecuada	24	24	25	27	23	19	14	14	14	14	22	22
Pobreza / hambre	65	47	46	39	36	34	32	32	23	20	18	19
Narco tráfico y consumo de drogas	19	16	27	21	16	16	17	17	24	20	18	18
Abusos de las autoridades	9	19	21	19	23	20	18	16	15	17	16	16
Costo de vida / precios altos	12	10	12	11	24	24	21	27	18	15	18	13
Falta de orden en el transporte / tráfico									11	14	15	13
Falta de respeto a las leyes									11	12	14	13
Salud pública inadecuada										10	11	13
Desigualdad / diferencias entre ricos y pobres	9	10	10	10	8	8	11	9	12	14	9	10
Destrucción / contaminación del medioambiente					7	10	11	11	10	6	8	8
Falta de agua potable y alcantarillado										6	5	6
Informalidad											5	5
Terrorismo / subversión	4	6	7	10	12	14	9	5	23	8	3	3
Malas condiciones laborales										7		

Fuente: IPSOS / Opinión Data, (2003 - 2014)

Según las estadísticas nacionales, entre los años 2011 al 2015, el número de denuncias registradas por comisión de delitos a nivel nacional se incrementó en 45%, siendo las denuncias por delitos contra el patrimonio las de mayor proporción (69% del total de denuncias para el año 2015). Asimismo, destaca el incremento de las denuncias por delitos contra la seguridad pública (incluye el tráfico ilícito de droga y tenencia ilegal de armas): el año 2015 llegaron a superar las 40.000, 2,5 veces más que las registradas en el año 2011 (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Denuncias por comisión de delitos - Años 2011 al 2015
(Casos registrados)

Delito genérico	2011	2012	2013	2014	2015
Total¹ /	240.438	271.813	299.474	326.578	349.323
Delitos contra el patrimonio	168.618	185.357	204.935	224.753	242.697
Delitos contra la seguridad pública	15.932	14.839	28.175	30.388	40.150
Delitos contra la vida, el cuerpo y la salud	28.486	39.744	33.613	36.643	37.057
Delitos contra la libertad	15.812	17.848	18.459	19.379	18.730
Otros delitos ² /	11.590	14.025	14.292	15.415	10.689

1/: Delitos contra la administración pública, la familia, la fe pública, la tranquilidad pública, el orden financiero y monetario, la ecología, tributarios, los derechos intelectuales, la humanidad, el honor, el patrimonio cultural, la confianza y la buena fe en los negocios, el orden económico, la voluntad popular, el Estado y la defensa nacional, los poderes del Estado y el orden constitucional.

2/: El total comprende a las denuncias por comisión de delitos registrados en comisarías y unidades especializadas en investigación criminal.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censos Nacionales de Comisarías, 2013-2014, Registro Nacional de Delitos en las Dependencias Policiales 2014, Registro Nacional de Denuncias de Delitos y Faltas 2016 y Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL) 2015.

Cuadro 3
Personas detenidas por cometer delito,
según tipo de delito - Años 2011 al 2015
(Casos registrados)

Tipo de infracción	2011	2012	2013	2014	2015
Total	74.597	92.868	91.698	95.265	96.698
Contra la seguridad pública	21.409	32.561	33.792	38.935	40.140
Contra el patrimonio	29.187	30.804	30.622	29.373	29.148
Contra la vida, el cuerpo y la salud	5.247	6.361	6.857	5.488	5.943
Contra la libertad	3.652	4.246	3.869	4.345	4.659
Contra la administración pública	1.423	1.936	2.132	2.847	3.276
Contra la familia y la persona	1.682	2.069	2.376	1.838	1.980
Contra la fe pública	699	1.142	1.089	952	729
Contra la tranquilidad pública	646	1.048	529	796	493
Contra el orden financiero	267	368	323	311	386
Contra el delito tributario	123	210	158	198	240
Contra el pandillaje pernicioso	1.862	1.638	448	286	128
Posesión de arma de guerra	32	15	32	26	54
Contra el orden económico	57	54	25	30	46
Contra la humanidad	-	-	-	-	-
Delitos agravados	-	-	-	-	-
Otros delitos ¹ /	8.311	10.416	9.446	9.840	9.476

1/: Contra el honor, la confianza y buena fe, el negocio, los derechos intelectuales, el patrimonio cultural, la ecología, el orden financiero y monetario, el Estado y defensa nacional, los poderes del Estado y orden constitucional, y la voluntad popular.

Fuente: INEI, -Mininter, Dirección de Gestión en Tecnología de la Información y Comunicaciones.

Las políticas públicas de combate a la delincuencia y la inseguridad ciudadana en el Perú incluyen a los siguientes actores estatales: el Mininter, la PNP (entidad adscrita al Mininter), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el sistema de administración de justicia (incluye al Ministerio Público y Fiscalía de la Nación, así como al Poder Judicial) y los institutos penitenciarios. En ese sentido, la implementación de una política pública de seguridad ciudadana exitosa no solo debe contemplar la reducción del delito y la detención de los infractores por parte del Estado, sino también “garantizar los derechos y libertades de todos los ciudadanos y fortalecer los procesos de inclusión social”, como lo señala el Informe regional de desarrollo humano 2013-2014 (PNUD, 2013: 111).

De acuerdo con el Decimotavo informe anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, entre enero a diciembre de 2014 se produjeron

[...] detenciones arbitrarias originadas por una deficiente identificación e individualización de la persona procesada, la falta de levantamiento oportuno de los mandatos de detención por las autoridades judiciales, y la demora en el traslado de las personas requisitorias a las sedes judiciales requirentes. En algunos otros casos, la detención se produjo debido a que la Policía Nacional consideró que la persona era sospechosa de un delito o había una denuncia en su contra (Defensoría del Pueblo, 2015: 143).

El mismo informe manifiesta como problema recurrente la emisión de mandatos de orden de captura sin verificación previa de su correspondencia con los datos de las personas procesadas, produciéndose detenciones de personas ajenas al proceso penal. Este hecho evidencia un inadecuado registro y uso de información por parte del Poder Judicial, el Ministerio Público y la PNP.

2.2. Interoperabilidad para la adecuada identificación

La PNP, como parte de la evaluación de sus planes estratégicos y operativos institucionales al 2014, mostró que uno de los principales problemas para mejorar su accionar en el combate a la delincuencia e inseguridad ciudadana era la falta de acceso a información oportuna, confiable y segura para la identificación de las personas en los diferentes procesos de denuncia, detención, prevención, inteligencia e investigación policial. En particular, no se contaba con información procedente de las entidades adscritas al Mininter y de las diferentes instituciones del Estado que conforman el sistema de seguridad y justicia. Esta situación no solo generaba retrasos e ineficiencia en la ejecución de los procesos mencionados sino que además, en algunos casos, propiciaba violaciones a los derechos a la libertad de personas inocentes o no relacionadas con dichos procesos.

En el cuadro 4 se detallan las dificultades presentadas para la identificación de personas en los procesos administrados por la PNP.

Cuadro 4
Dificultades para la identificación de personas

Proceso	Dificultades	Consecuencia
Registro de denuncias	Los datos del denunciante y/o denunciado (nombres y apellidos, número de documento de identidad, entre otros) se registraban sin verificación previa de su autenticidad.	Al no ser posible la validación de datos, se generaban detenciones arbitrarias, vulnerando los derechos de las personas.
Detenciones	No era posible validar los datos de la persona al momento de su detención, por mandato judicial o flagrancia.	Al no ser posible la validación de datos, se generaban registros de antecedentes policiales, judiciales o penales con datos erróneos. Ello vulneraba, en algunos casos, los derechos de las personas con detenciones arbitrarias.
Prevención policial	En las acciones de control y operativos realizados por las comisarías y unidades especializadas, no era posible validar lo siguiente: (i) licencia para portar armas; (ii) referencias criminales; (iii) ingresos a centros de reclusión; entre otros.	Las personas intervenidas eran trasladadas a las comisarías del sector para su identificación, vulnerando los derechos a la libertad y debido proceso.
Investigación policial	No se tenía acceso a información que pudiera contribuir a las investigaciones policiales, como (i) identidad de las personas; (ii) armas en investigación; (iii) órdenes de captura; (iv) impedimento de salida del país; (v) antecedentes policiales y penales; (vi) detenciones previas; (vii) licencia para portar armas, entre otros. La información, en algunos casos, era solicitada en forma manual, mediante cartas u oficios a las entidades del Estado correspondientes.	Demoras en la labor de investigación, administración de justicia, y lucha contra la delincuencia y crimen organizado. La información era suministrada por las entidades del Estado correspondientes en fechas posteriores al plazo legal para realizar la investigación ^{1/} .

1/: El plazo legal para las investigaciones en casos de delitos comunes es de 24 horas y en caso de tráfico ilícito de drogas, terrorismo y otros es de 15 días.
Fuente: PNP.

Las políticas públicas de combate a la delincuencia y la inseguridad ciudadana en el Perú incluyen a los siguientes actores estatales: el Mininter, la PNP (entidad adscrita al Mininter), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el sistema de administración de justicia (incluye al Ministerio Público y Fiscalía de la Nación, así como al Poder Judicial) y los institutos penitenciarios. En ese sentido, la implementación de una política pública de seguridad ciudadana exitosa no solo debe contemplar la reducción del delito y la detención de los infractores por parte del Estado, sino también “garantizar los derechos y libertades de todos los ciudadanos y fortalecer los procesos de inclusión social”, como lo señala el Informe regional de desarrollo humano 2013-2014 (PNUD, 2013: 111).

De acuerdo con el Decimotavo informe anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, entre enero a diciembre de 2014 se produjeron

- a). Mapeo de los procesos operativos de registro de denuncias, detenciones, prevención, inteligencia e investigación policial.

- a). Mapeo de los procesos operativos de registro de denuncias, detenciones, prevención, inteligencia e investigación policial.
- b). Identificación de información interna requerida en cada proceso. Se identificaron las siguientes bases de datos:
 - Antecedentes policiales
 - Registro de denuncias y órdenes de captura.
- c). Identificación de información de terceros requerida en cada proceso. Se identificaron las siguientes bases de datos:
 - Registro de identidad administrado por el Reniec.
 - Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de la Libertad Efectiva (Renadespple), que administra el Ministerio Público y la Fiscalía de la Nación, y contiene información del Inpe, del Poder Judicial, del Ministerio de Defensa y del Mininter.
 - Registro de armas, empresas de seguridad y licencias para portar armas, administrado por la Sucamec.
 - Registro de licencias de conducir, administrado por el MTC.
 - Registro Nacional de Trabajadores de Construcción Civil, sindicatos de construcción civil y obras de construcción civil, administrados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- d). Elaboración del Plan de Trabajo del Proyecto de Plataforma de Interoperabilidad de la PNP.
- e). Firma de convenios con el Reniec, Ministerio Público, Sucamec y el MTC.
- f). Elaboración de protocolos y manuales.
- g). Implementación de servicio en línea.
- h). Capacitación del personal.
- i). Campaña de comunicación interna.

2.3. Principales retos y oportunidades

Para el diseño, implementación y puesta en marcha de la plataforma, los líderes de la iniciativa tuvieron que enfrentar diferentes retos, cuyos resultados se detallan a continuación.

- (i). **Sobre el personal.** La PNP no contaba con suficiente personal especializado para el diseño e implementación de la plataforma, así como para su operación en un nivel desconcentrado. Ante ello, se logró comprometer a la alta dirección de la PNP para calificar como prioridad al proyecto y lograr así el compromiso de los miembros del equipo de trabajo, quienes trabajaron horas extras para mejorar sus conocimientos y capacidades en el marco del proyecto. Además, se desarrolló una metodología de capacitación descentralizada para lograr capacitar a la mayor parte de los usuarios de la plataforma.

(ii). **Sobre la infraestructura tecnológica.** Los recursos para ampliar y modernizar la infraestructura tecnológica del proyecto eran muy limitados. En ese sentido, la plataforma de interoperatividad se diseñó con la tecnología disponible en ese momento, configurando los servidores existentes para brindar disponibilidad y seguridad de la información.

(iii). **Sobre el acceso a la información.** La iniciativa tuvo que enfrentar resistencias para abrir y compartir información por parte de operadores internos e instituciones afines a la plataforma. Ante ello, se desarrolló una estrategia de sensibilización a los actores, para generar sinergias y mostrar beneficios comunes, con énfasis en el cumplimiento paulatino del Decreto Legislativo 1148-“Ley de la Policía Nacional del Perú”, que prioriza la obligatoriedad de las entidades del Estado de brindar información a la PNP para el cumplimiento de sus funciones.

2.4. Resultados

Para marzo de 2016, la plataforma de interoperabilidad para la identificación de personas de la PNP había logrado articular los sistemas de información de cuatro (4) bases de datos de cuatro (4) instituciones del Estado con los sistemas de información policial, como soporte a los cinco (5) procesos de las unidades operativas de la PNP (denuncia, detención, prevención, inteligencia e investigación policial).

Asimismo, mil unidades móviles de la PNP contaban con acceso a la información de las entidades inmersas en el proyecto mediante los sistemas de información de la PNP, con más de 25 mil usuarios capacitados y utilizando la plataforma.

En promedio, se han realizado 1,5 millones de consultas en el último año, con un tiempo promedio de respuesta de información de 5 segundos, lográndose identificar plenamente a 1,25 millones de personas en el último año (ver cuadro 5).

Cuadro 5
Avances en la identificación de personas por medio de la Plataforma de interoperabilidad

Antes	Después
Promedio de 20 días para obtener la información administrada por otras entidades públicas.	5 segundos para obtener la información administrada por otras entidades públicas.
10% de personas mayores de edad identificadas en los procesos de gestión de denuncias, detenciones, investigación, inteligencia y prevención policial con información validada por el Reniec.	90% de personas mayores de edad identificadas plenamente y de forma automatizada en los procesos de gestión de denuncias, detenciones, investigación, inteligencia y prevención policial con información validada por el Reniec.
Ningún efectivo policial en actividad contaba con acceso a información en línea de identificación y referencias de personas.	25% del total de efectivos policiales en actividad cuentan con acceso a información en línea de identificación y referencias de personas.

Antes	Después
No se contaba con información de referencias de detenciones y su proceso de detención en las entidades del sistema de administración de justicia (PNP, Ministerio Público-Fiscalía de la Nación, Poder Judicial e Inpe).	Se validó información del 70% de personas inmersas en procesos operativos policiales con información de detenciones y su proceso de detención en las entidades del sistema de administración de justicia (PNP, Ministerio Público-Fiscalía de la Nación, Poder Judicial e Inpe).
Solo el 5% de armas, propietarios y licencias de portar armas, inmersas en los procesos de gestión de denuncias, detenciones, investigación, inteligencia y prevención policial, fueron validadas con información administrada por la Sucamec.	El 90% de armas, propietarios y licencias de portar armas, inmersas en los procesos de gestión de denuncias, detenciones, investigación, inteligencia y prevención policial, fueron validadas con información administrada por la Sucamec.
No se contaba con información para la autenticación de licencias de conducir, cuyo registro es administrado por el MTC.	70% de licencias de conducir fueron validadas con información administrada por el MTC.

Fuente: Policía Nacional del Perú.

3. Conclusiones

El combate a la delincuencia y la inseguridad ciudadana requiere que las instituciones públicas vinculadas con la seguridad ciudadana y la administración del sistema de justicia estén articuladas de manera adecuada, para garantizar la seguridad, el orden interno y la justicia, con el debido respeto a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política del Perú, como son el derecho a la libertad y al debido proceso.

En ese sentido, los sistemas integrados de información que permiten la interoperabilidad de las bases de datos –propias y de terceros son indispensables para facilitar la celeridad y eficacia en la identificación de personas vinculadas a los procesos de denuncias, detenciones, investigación, inteligencia y prevención policial llevados a cabo por la PNP.

Es importante señalar que la integración e interoperabilidad de las bases de datos deben ir acompañadas de protocolos de uso, seguridad, calidad, monitoreo y supervisión que permitan garantizar la idoneidad de los datos, la construcción de escenarios para la mejora de políticas públicas, así como evitar el abuso de la autoridad y actos de corrupción.

4. Bibliografía

Defensoría del Pueblo (2015). Decimotavo informe anual de la Defensoría del Pueblo. Enero-diciembre 2014. Lima: Defensoría del Pueblo.

Instituto Nacional de Estadística e Informática – Censos Nacionales de Comisarias, 2013-2014, Registro Nacional de Delitos en las Dependencias Policiales 2014, Registro Nacional de Denuncias de Delitos y Faltas 2016 y Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL) 2015.










IPSOS / Opinión Data, Años 2003 – 2014

PNUD (2013). Informe Regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Panamá: PNUD.

Policía Nacional del Perú-PNP (2016). Plan estratégico institucional 2012-2016. Actualizado para los años 2015-2016. Lima: ¿PNP?.

Policía Nacional del Perú-PNP (s.f.). <<http://intranet.pnp.gob.pe/>>. Lima: PNP.

5. Anexo

<p>1. ESINPOL</p>  <p>_____ _____ _____</p> <p>Ingresar</p>	<p>2. ESINPOL PARA PATRULLEROS INTELIGENTES</p>  <p>_____ _____ _____</p> <p>Ingresar</p>	<p>3. SIDPOL</p>  <p>_____ _____ _____</p> <p>Ingresar</p>
<p>4. REGISTROS VIRTUALES PATRULLEROS INTELIGENTES</p>  <p>_____ _____ _____</p> <p>Ingresar</p>	<p>5. MANUAL DE ADMINISTRACIÓN ESINPOL</p>  <p>_____ _____ _____</p> <p>Ingresar</p>	<p>6. SOPORTE TÉCNICO ONLINE</p>  <p>_____ _____ _____</p> <p>Ingresar</p>
<p>7. HIBPER</p>  <p>_____ _____ _____</p> <p>Ingresar</p>	<p>8. SISTEMA CERAP</p>  <p>_____ _____ _____</p> <p>Ingresar</p>	<p>9. ACTUALIZACIÓN DE DATOS DE UNIDADES</p>  <p>_____ _____ _____</p> <p>Ingresar</p>

La Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico (EGP)

La EGP tiene como objetivo contribuir con la mejora de la gestión pública en nuestro país, a través de la formación de funcionarios en el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos de alta rentabilidad económica y social; el asesoramiento de iniciativas de los agentes que estén involucrados en la toma de decisiones públicas; y el desarrollo de investigación y consultoría aplicada. Todo ello en el marco de una cultura ética y responsable.

Escuela de Gestión Pública (EGP) Universidad del Pacífico

Jr. Sánchez Cerro N° 2050
Jesús María, Lima, Perú
Teléf: (+51) 1 219-0100
<http://www.up.edu.pe/egp>
informesegp@up.edu.pe

Ciudadanos al Día (CAD)

Es una organización privada sin fines de lucro, no partidaria ni gremial, creada en el año 2002 con la finalidad de aportar herramientas para el ejercicio de la ciudadanía y la mejora de la gestión pública así como fuente de información confiable sobre temas de interés ciudadano.

Desde el año 2005, Ciudadanos al Día organiza anualmente el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública, plataforma que permite identificar, reconocer, premiar y difundir experiencias exitosas en el sector público peruano.

Ciudadanos al Día (CAD)

www.ciudadanosaldia.org
www.premiobpg.pe
premiobpg@ciudadanosaldia.org