



**Acción de la Sociedad Civil
por la Seguridad y la Justicia (PASJ)**

Condiciones de Trabajo de la Policía Nacional en los Destacamentos del Corredor Duarte y 18 Barrios de la Zona Norte del Distrito Nacional

Santo Domingo 2016

*Condiciones de Trabajo de la Policía Nacional en los Destacamentos
del Corredor Duarte y 18 Barrios de la Zona Norte del Distrito Nacional*



Análisis

Ana Belén Benito Sánchez

Edición

Rosalía Sosa

Carlos Pimentel

Levantamiento de información

Rosalía Sosa, Carlos Pimentel, Laisa Santana, Rigoberto Sánchez y Ana Belén Benito

Proyecto

Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional

Fotografía

Miosotis Batista y Zaida Acosta

Programa

Este documento fue preparado con el patrocinio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en la República Dominicana bajo los términos del convenio de cooperación No. AID-517-A-15-00006 en el marco del Programa Acción de la Sociedad Civil por la Justicia y la Seguridad (PASJ). El contenido y las opiniones expresadas aquí son responsabilidad de Participación Ciudadana y no necesariamente reflejan las opiniones de la USAID.



Diseño y diagramación

Sughey Abreu

ISBN: 978-9945-9043-0-7

Tabla de contenido

Programa Acción de la Sociedad Civil por la Seguridad y la Justicia (PASJ)	7
Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional	9
Diagnóstico: condiciones laborales y logísticas de la Policía Nacional en 2016	11
1. Metodología y levantamiento de información	11
2. Estructura física	12
3. Gestión y coordinación de los recursos	25
4. Plataforma tecnológica y de comunicación	31
5. Protocolos y medios para el ejercicio de las funciones policiales y la investigación criminal	34
6. Atención a la Ciudadanía:	37
6.1 Recepción de denuncias	37
6.2 Detención preventiva de libertad	42
Retos hacia la mayor Eficiencia, Calidad y Dignificación de la Función Policial en la República Dominicana	47
Anexo: Cuestionario	51

**Registro fotográfico completo disponible en pciudadana.org/

Programa Acción de la Sociedad Civil por la Seguridad y la Justicia (PASJ)

Participación Ciudadana, capítulo nacional de *Transparency International* y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), se unen en consorcio asociativo para la implementación del Programa “Acción de la Sociedad Civil por la Seguridad y la Justicia” (PASJ). Este Programa, auspiciado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), tiene como objetivo fortalecer el compromiso público y la participación de la ciudadanía en el monitoreo de la política de seguridad y prevención del delito en la República Dominicana.

Durante el periodo de ejecución (2015-2018), las actividades del Programa se orientan a la consecución de los siguientes objetivos generales y específicos:

Objetivos generales PASJ

- 1 Aumentar la **conciencia** ciudadana en relación a la justicia penal y la seguridad ciudadana
- 2 Aumentar la **contribución** ciudadana en la reforma de la justicia penal y la seguridad ciudadana
- 3 Aumentar la **participación** de la comunidad en la prevención del delito

Objetivos específicos PASJ

- 1 Fomentar la **conciencia pública** sobre la delincuencia y la justicia penal
- 2 Promover el **acceso y la disponibilidad** de información para las víctimas y testigos
- 3 Incrementar el uso del acceso a la información pública para ejercer **acciones de control social** y monitorear los actores del sistema de justicia penal y la Policía Nacional
- 4 Impulsar la **participación de las organizaciones sociales** para la adopción de las reformas en la justicia penal y los sistemas de seguridad pública

Los resultados esperados una vez concluya el Programa PASJ contribuirán a democratizar las reformas ya iniciadas gracias al mayor empoderamiento y compromiso ciudadano con la transparencia, la institucionalidad democrática y el respeto a los derechos humanos en el diseño e implementación de la política de seguridad ciudadana y la justicia penal en el país.

Resultados del Proyecto

- | | |
|---|---|
| 1 | Se refuerza el empoderamiento ciudadano para la formulación, gestión y seguimiento de la política de seguridad ciudadana en las áreas de intervención del Proyecto |
| 2 | Mejora el clima de diálogo entre las autoridades y la comunidad para afianzar una cultura de convivencia pacífica y superación de la impunidad en el sistema de justicia |
| 3 | Aumenta el respeto y protección de los derechos de los sectores vulnerables que cuentan con herramientas para el mayor acceso al sistema de justicia |

Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional

Para la consecución del resultado general 2 “Aumento de la contribución ciudadana en la reforma de la justicia penal y la seguridad ciudadana” el PASJ prevé la elaboración de investigaciones acerca de las ejecutorias de los principales actores de la seguridad ciudadana: el Ministerio Público, el Ministerio de Interior y Policía, el Poder Judicial y la Policía Nacional. Con este propósito nació en 2013 el **Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional**, constituyéndose en un banco de datos y análisis sobre la seguridad ciudadana a partir del cual se generen recomendaciones de política pública al servicio de la ciudadanía, los medios de comunicación y los tomadores de decisiones.

Objetivos generales del Observatorio	
1	Promover la articulación de la sociedad civil para auditar la actuación de los agentes de la seguridad ciudadana.
2	Legitimar el papel propositivo de la sociedad civil en el proceso de reforma de la policía en el marco del respeto a los Derechos Humanos y el apego al Estado Social y Democrático de Derecho que consagra la Constitución.

En el periodo de ejecución del Programa (2015-2018), el Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional de Participación Ciudadana contempla la realización de las siguientes actividades:

Plan de trabajo del Observatorio		
Dimensión	Objetivos	Metodología
Observación	Conocer las condiciones logísticas y de profesionalización de la Policía Nacional para la prevención y persecución del delito. Identificar los retos para la profesionalización laboral y técnica de la carrera policial en RD en el marco del cumplimiento del Plan Estratégico Institucional 2016-2020	• Aplicación cuestionario en los destacamentos del Proyecto. • Fotos, entrevistas.

Plan de trabajo del Observatorio

Levantamiento información

Diagnóstico sobre la transparencia y el ejercicio de las funciones policiales desde dos perspectivas:

- a. Eficacia y eficiencia (calidad de la estrategia de la gestión policial)
- b. Legalidad (respeto a los DDHH e institucionalidad democrática)

- Solicitudes acceso información pública.
- Análisis medios de comunicación.
- Grupos Focales (GF) sobre actitudes/percepciones y experiencias de las comunidades del Proyecto.

Análisis temáticos

Diagnóstico cualitativo de la función policial desde la perspectiva de los colectivos vulnerables (mujeres, inmigrantes, infancia, LGTB y envejecientes).

Diagnóstico sobre los cambios y continuidades en las valoraciones de la ciudadanía dominicana en relación a los actores de la seguridad y su incidencia en la desafección hacia las instituciones de la representación.

Análisis de la ejecución presupuestaria de la Policía Nacional y monitoreo de la implementación del Plan Estratégico 2016-2020. Seguimiento al cumplimiento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional

- Entrevistas con responsables de instituciones públicas y de la SC que trabajan con los colectivos identificados.
- Análisis estadístico y cualitativo de datos de opinión pública sobre la función policial y la seguridad ciudadana

Difusión Comunicación

Resultados de investigación del Observatorio.
Propuestas de reforma policial en el marco de una política pública de seguridad ciudadana democrática.
Denuncias de actuaciones irregulares de la policía y de los actores nacionales de la seguridad ciudadana.

- Estatus redes sociales, Notas de prensa.
- Dotar de contenido a la página web del Observatorio y de PC con las contribuciones de especialistas en la materia, legislación de países vecinos, artículos, diagnósticos.

Incidencia

Promover la articulación de la sociedad civil para auditar la actuación de los agentes de la seguridad ciudadana.

Legitimar el papel propositivo de la sociedad civil en el proceso de reforma de la policía en el marco del respeto a los DDHH y Estado Social y Democrático de Derecho que consagra la Constitución.

- Crear sinergias con la red de observadores electorales de PC para auditar la calidad y eficiencia en los destacamentos de la zona de incidencia.
- Seminarios, paneles de expertos con actores de la seguridad ciudadana nacional e internacional.

Diagnóstico: condiciones laborales y logísticas de la Policía Nacional en 2016

1. Metodología y levantamiento de información

Las actividades del Programa “*Acción de la Sociedad Civil por la Seguridad y la Justicia*” (PASJ) se focalizan territorialmente en el llamado “Corredor Duarte”. En esta área geográfica que comprende las provincias de Monseñor Noel, La Vega, Santiago, Puerto Plata, San Francisco de Macorís y el Gran Santo Domingo, se concentra el 70% de la población dominicana y el 63% de la juventud dominicana. En la zona metropolitana, las actividades del Programa incluyen diez y ocho (18) barrios de la zona norte: Domingo Savio, La Zurza, Gualey, Capotillo, Villas Agrícolas, Villa Juana, Villa Consuelo, Simón Bolívar, María Auxiliadora, Cristo Rey, Enriquillo, Guachupita, Los Guandules, 24 de Abril, 27 de Febrero, Ensanche Luperón, Las Cañitas y La Ciénaga.

Para el diagnóstico de las condiciones labores y logísticas de la Policía Nacional se utilizó la observación como técnica de investigación social y se recolectaron datos e informaciones a partir del cuestionario diseñado al efecto (Ver Anexo). El equipo de investigadores de Participación Ciudadana fue testigo directo del normal desarrollo de las actividades y de la interacción de los agentes policiales con la ciudadanía en los destacamentos de las seis provincias de intervención durante los días 22, 23 y 24 de junio de 2016. La agenda de observación fue coordinada con la colaboración de la Jefatura de la Policía Nacional, quien facilitó la relación de destacamentos a inspeccionar y proporcionó asistencia a los equipos de investigación durante el desarrollo del trabajo de campo.

El Informe recoge los resultados de la observación a **50** destacamentos policiales. La muestra representa el 8,65% del total de los 578 destacamentos a nivel nacional y comprende unidades ubicadas en comunidades urbanas y rurales. El diagnóstico ofrece **una fotografía cercana y cotidiana** de las condiciones en las que los agentes policiales desempeñan sus funciones en los destacamentos del Corredor Duarte y los 18 barrios de la zona norte del Distrito Nacional.

Destacamentos observados						
Distrito Nacional		Puerto Plata	Santiago	San Fco Macorís	La Vega	Bonao
Villa Consuelo 1	La Zurza 1	Puerto Plata 1	Santiago	San Francisco M.	La Vega	Sonador
Villa Consuelo 2	La Zurza 2	Puerto Plata 2	Zona Central	La Jaya	El Tanque	Los Arroces
Villa Juana	La Zurza 3	Cabarete	Dos Caminos	Santa Luisa	Villa Palmarito	Juma
Villa María	Villas Agrícolas	Yásica	Plaza Valerio	El Capacito	Zona Franca	Simón Bolívar
María Auxiliadora	Capotillo 1	Monte Llano	Pueblo Nuevo	Hermanas Mirabal		
Loma del Chivo	Capotillo 2	San Marcos	Ensueño	El Mercado		
Guachupita	Capotillo 3	Maimón	El Ejido	Los Arroyos		
La Ciénaga	Las Cañitas 1	Imbert		Gregorio Luperón		
Móvil Puerto	Las Cañitas 2	Sosúa				
Los Guandules	Simón Bolívar					
Gualey	Ensanche Luperón					
Total 22		Total 9	Total 7	Total 8	(Total 4)*	Total 4
TOTAL						50

* Solo registro fotográfico. No incluidos en la muestra estadística por información incompleta.

2. Estructura física

En septiembre de 2013 el Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional realizó un primer recorrido (línea de base) por las provincias del Proyecto con el objetivo de comprobar las condiciones en las que se desarrollan las funciones policiales en los destacamentos. El Informe de 2013 revelaba las deficiencias logísticas que a la luz de los resultados del presente diagnóstico, continúan tres años después¹.



Fuente: Participación Ciudadana 2013. Informe Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional.

¹ Sobre resultados de la línea de base ver PC (2013) *Informe Final Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional*. Santo Domingo: USAID, PC, FINJUS.

La persistencia de tales deficiencias en destacamentos como La Zurza III, Hoyo de la Jaya o Villas Agrícolas, revela que la remodelación de la que fueron objeto algunos de ellos en 2014 y 2015, consistió más un acto de **remozamiento** que de **reforma integral transformadora**. A la luz de los resultados de este diagnóstico, el Plan de Reconstrucción y Remozamiento ejecutado por la Presidencia parece haber concentrado sus esfuerzos en cambiar los pisos de cerámica y las puertas, pero no ha mejorado las condiciones físicas (filtraciones, pintura de mala calidad, estructuras...), ni ha dotado a las unidades del equipamiento óptimo para que los miembros de la Policía Nacional puedan desempeñar sus funciones.



Sede destacamento La Ciénaga, DN remodelado en 2014

a sus instalaciones cumpla con los parámetros establecidos en la Ley No.5-13 sobre Discapacidad en la República Dominicana.

No obstante, hay que subrayar positivamente que el destacamento de Villas Agrícolas ha sido objeto de una importante transformación desde la visita que realizaron los miembros del Observatorio en 2013, siendo el único de los 50 destacamentos analizados que cuenta con rampa para discapacitados. En este sentido, es necesario que todas las edificaciones policiales nacionales adapten su estructura física para que el acceso

Instalaciones precarias

Las edificaciones que albergan los destacamentos adolecen de **falta de uniformidad** en su estructura siendo muy variables las condiciones de calidad de sus instalaciones. Destacamentos de nueva construcción como la Supervisoría de Cabarete conviven con modestas construcciones de madera y zinc como los de Loma del Chivo en el Distrito Nacional o el de Maimón en Puerto Plata. Aunque el cemento/block es el material de construcción más habitual, también son comunes las **humedades, filtraciones, la pintura deteriorada, las grietas, la falta de mobiliario adecuado y equipos de comunicación modernos** para el trabajo.

La política de seguridad ciudadana es responsabilidad de los actores públicos nacionales que han de garantizar las condiciones materiales y personales para su implementación en el territorio. **La desatención pública obliga a la ciudadanía a asumir el papel del Estado**, como sucedió en la provincia de Puerto Plata, donde la comunidad ha construido con sus aportaciones el destacamento policial Gregorio Luperón. Resulta especialmente alarmante la situación de la unidad de Imbert en Puerto Plata, reubicado en un hospital público abandonado que carece de las condiciones para el ejercicio de unas funciones muy distintas para las que fue concebido el edificio que hoy lo alberga. La variedad arquitectónica revela la **ausencia de un modelo de construcción** estandarizado para la ed-

ificación adecuado a las funciones que desempeñan. La falta de supervisión pública de los estándares de calidad ha generado un escenario de **destacamentos “autoconstruidos”** que dependen de las donaciones, la voluntad ciudadana y de la suerte en el turno de la atención institucional.



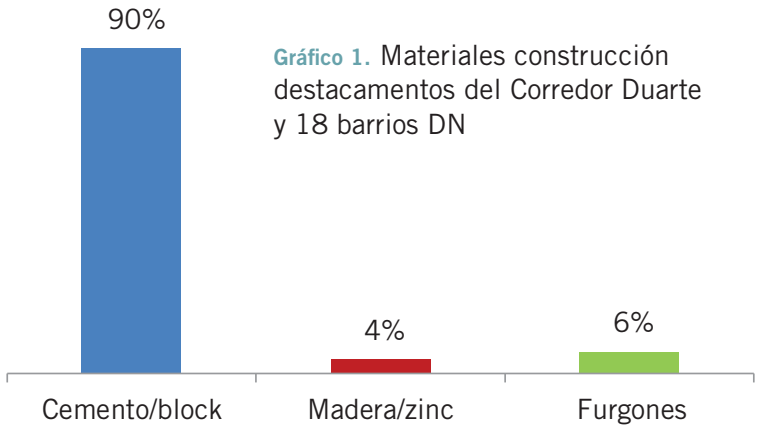
Se pudo identificar que la ausencia de un presupuesto de “caja chica” para el funcionamiento diario de los destacamentos eterniza la reparación y mantenimiento de las instalaciones:

“Yo soy quien trajo estos muebles aquí, porque no había nada cuando llegué. Y también arreglamos entre todos el motor que se estropeó y yo pagué el arreglo del teléfono... porque si tenemos que esperar a que desde la capital nos envíen a un ingeniero o compren lo que necesitamos....entonces no podríamos funcionar”

(Testimonio 1 día 24 Junio 2016, Provincia 3).

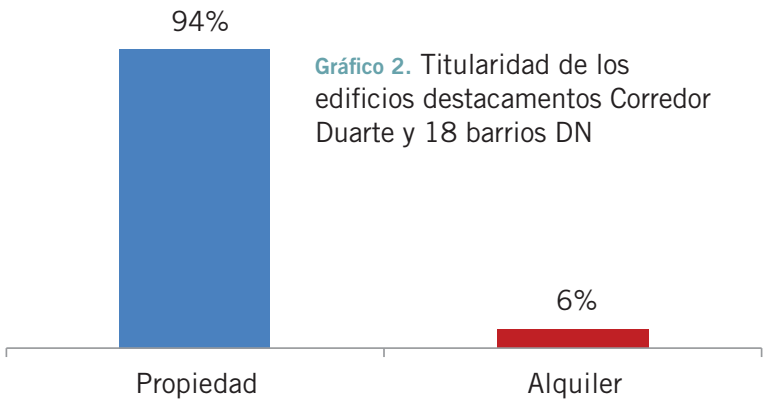
En este escenario de **centralismo presupuestario excesivo** y ausencia de respuesta estatal, se ha consolidado una suerte de **autonomía informal** con la que los mandos policiales en el territorio resuelven las incidencias de logística: desde aportaciones de los propios oficiales para asuntos tales como la reparación de abanicos, al mayor apoyo de la llamada **“Red de Amigos de la Policía”** para donaciones de equipos, construcción de nuevas dependencias o el avituallamiento a los agentes. De esta manera, entre la Policía Nacional y los donantes/suplidores se van generando lazos de amistad instrumental clientelar de intercambio de favores con empresarios, comerciantes y personalidades varias, que podría **comprometer la imparcialidad, exclusividad e independencia de la protección ciudadana**. Durante la visita al destacamento de la Zona Central de Santiago, el equipo pudo comprobar que la construcción de la habitación de descanso para los alistados se realizaba gracias a las donaciones de cemento y obreros de un empresario amigo. También en la Dirección

Regional del Cibao Central, otro empresario de la red de amigos donaba 12 motores para el patrullaje en la ciudad de Santiago².



Fuente: Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional, Participación Ciudadana.

El 90% de las unidades visitadas están construidas en cemento, el 4% en madera/zinc y el 6% operan en instalaciones provisionales. Aunque la mayoría de los destacamentos del Corredor Duarte se ubican en edificios de propiedad pública, el 6% de la muestra analizada en este Informe estaban en régimen de alquiler. Tal es el caso de los destacamentos de Juma en Bonao, Juan de los Dos Caminos en Santiago y Maimón en la provincia de Puerto Plata, sobre este último pesa además una orden de desalojo por falta de pago. En todos ellos, los dueños de las propiedades se oponen a las remodelaciones, agravando de esta manera las ya de por sí precarias condiciones.



Fuente: Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional, Participación Ciudadana

2 Ver noticia en http://www.diario55.com/blog_details.cfm?post_id=18813 [24 julio 2016]

Sede destacamento Juma, Bonao



Suelo destacamento Simón Bolívar, Bonao



Techo de zinc destacamento Loma del Chivo, DN



Techo de zinc destacamento San Marcos, Puerto Plata



Techo de zinc destacamento Maimón, Puerto Plata



Humedades en destacamento Imbert, Puerto Plata



Techo de madera Juan de los Dos Caminos, Santiago



Ventanales Dirección Regional Noreste, SFM



Humedades destacamento Hermanas Mirabal, SFM



Techo madera/zinc destacamento Santa Luisa, SFM



Sede destacamento Los Arroyos, SFM



Techo furgón policial, SFM



Techo destacamento Vista El Valle, SFM



Sede destacamento Villa Palmarito, La Vega



Sede destacamento Villa Palmarito, La Vega



Sede destacamento Juma, Bonao



Suministros de agua y luz eléctrica

Con respecto a los suministros de agua y luz regular en el Corredor Duarte y los 18 barrios de la zona norte del DN, ambos muestran las falencias de estos servicios básicos a nivel nacional. Solo **el 32% de las unidades policiales estudiadas disfruta de un servicio regular de luz las 24 horas**, mientras que el 56% sufre cortes del servicio de más de 8 horas en distintas franjas horarios. En el 12% de los destacamentos observados, la luz no es un servicio disponible durante más de 12 horas/día y las velas se imponen para la jornada nocturna. Así sucede en el destacamento de San Marcos en Puerto Plata, uno de los más precarios de la muestra, que perdió el techo de zinc en la pasada temporada de lluvias, no tiene agua y el único aparato tecnológico con el que cuentan es un teléfono fijo. A pesar de estas deficiencias, alojaba en esa fecha en su cárcel preventiva una presa permanente por más de dos meses en espera de la acción del Ministerio Público.

La luz es un servicio básico **indispensable para la seguridad y la regularidad** de las operaciones que debería estar garantizada en todas las unidades policiales del país. Como se pudo identificar, los inversores no siempre están operativos, por lo que los destacamentos sufren las inclemencias de la prestación de este servicio en las mismas condiciones en que las soportan las comunidades a las que sirven. La situación es más grave en cuanto al suministro de agua, ya que el 40% de las unidades observadas no disponen de agua regular para el baño y son los propios alistados y oficiales los que han de comprar botellones para el avituallamiento.

Gráfico 3. Servicio de Luz destacamentos del Corredor Duarte y 18 barrios DN

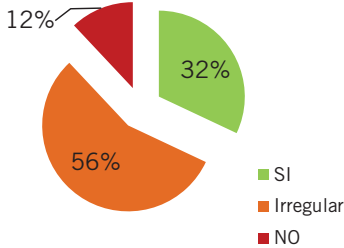
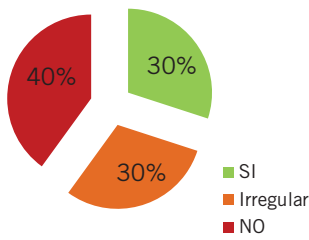


Gráfico 4. Servicio de Agua destacamentos del Corredor Duarte y 18 barrios DN



Fuente: Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional, Participación Ciudadana.

Los datos por provincia muestran que los cortes de luz por más de ocho (8) horas son frecuentes y de distinta intensidad en todos los destacamentos, aunque el servicio menos regular lo sufren las unidades ubicadas en la provincia de Santiago:

Gráfico 5. Servicio de Luz, Provincia Santo Domingo

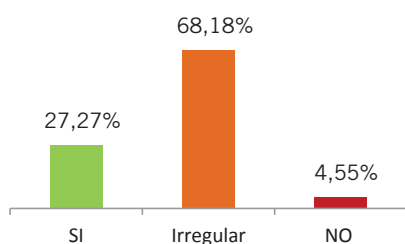
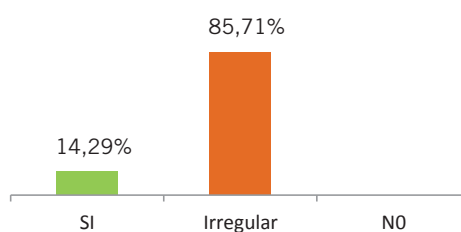


Gráfico 6. Servicio de Luz, Provincia Santiago



Fuente: Observatorio Ciudadano Policía Nacional, Participación Ciudadana.

Gráfico 7. Servicio de Luz, Provincia Puerto Plata

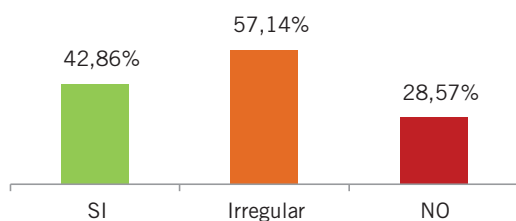


Gráfico 8. Servicio de Luz, Provincia San Francisco Macoris

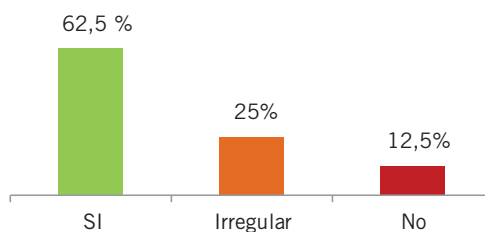
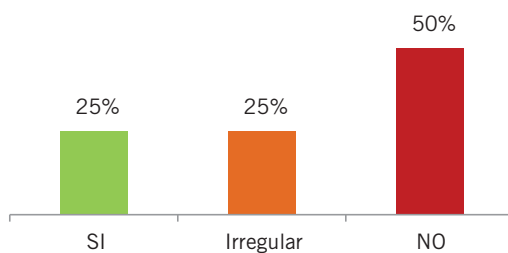


Gráfico 9. Servicio de Luz, Provincia Bonao



Fuente: Observatorio Ciudadano Policía Nacional, Participación Ciudadana.

Es importante destacar que las baterías de los inversores en los destacamentos policiales se encuentran dentro de las edificaciones, constituyendo por tanto, un grave peligro para la salud tanto de los oficiales como de los ciudadanos.

El suministro del agua es también deficiente en todas las unidades del Corredor Duarte y los 18 barrios de la zona norte del DN, afectando gravemente las condiciones de salubridad e higiene de los agentes en el ejercicio de sus funciones. Bonao y Puerto Plata son las provincias con mayores deficiencias en el suministro de agua, mientras que los de San Francisco de Macorís disfrutan de este servicio con mayor regularidad.

Gráfico 10. Servicio de Agua, Provincia Santo Domingo

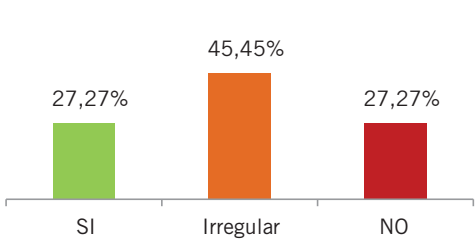
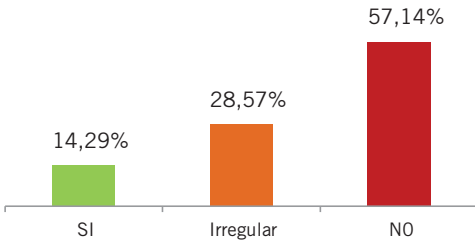


Gráfico 11. Servicio de Agua, Provincia Santiago



Fuente: Observatorio Ciudadano Policía Nacional, Participación Ciudadana.

Gráfico 12. Servicio de Agua, Provincia Puerto Plata

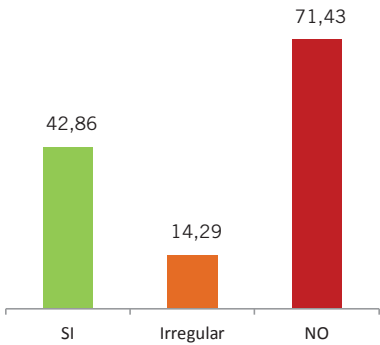


Gráfico 13. Servicio de Agua, Provincia San Francisco Macorís

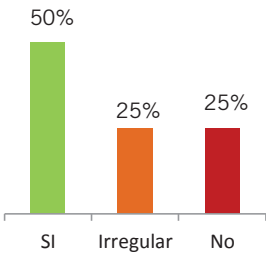
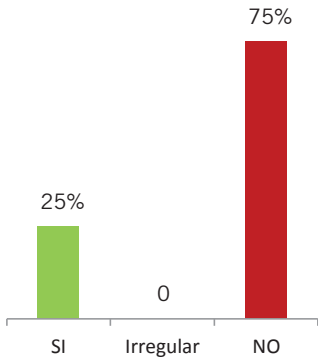


Gráfico 14. Servicio de Agua, Provincia Bonao



Fuente: Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional, Participación Ciudadana.

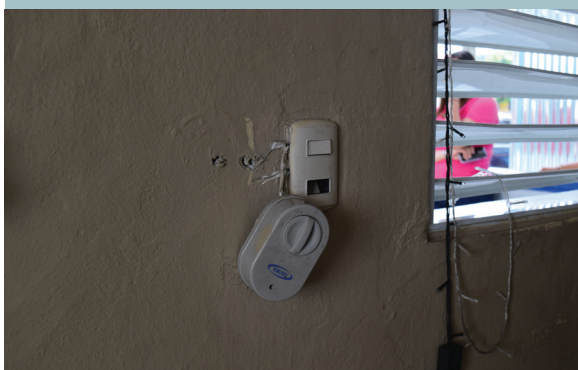
Letrinas Dirección Regional Noreste, SFM



Abastecimiento de agua destacamento Las Cañitas, DN



Enchufes eléctricos destacamento Villa Juana, DN



Agua en cubos destacamento Villa María, DN



Falta de espacio para los bienes incautados y las funciones policiales

Banco para apresar detenidos destacamento La Ciénaga, DN



Sala atención al ciudadano destacamento Loma del Chivo, DN



Bienes requisados en el pasillo, destacamento Villa Juana, DN



Bienes requisados en oficinas del personal, destacamento María Auxiliadora, DN



Bienes requisados por el departamento Anti Ruido en las oficinas del personal, destacamento María Auxiliadora, DN



Motocicleta incautada en la cocina del destacamento de Sonador, Bonao



Falta de acondicionamiento para el descanso del personal policial y habitabilidad en condiciones de salubridad

Cocina destacamento Zona Franca, La Vega



Dormitorio de alistados destacamento Guachupita, DN



Cocina de los agentes policiales en Maimón, Puerto Plata



Dormitorios destacamento Ensueño, Santiago



Baños destacamento Imbert, Puerto Plata



Baño destacamento Las Cañitas 2, D N



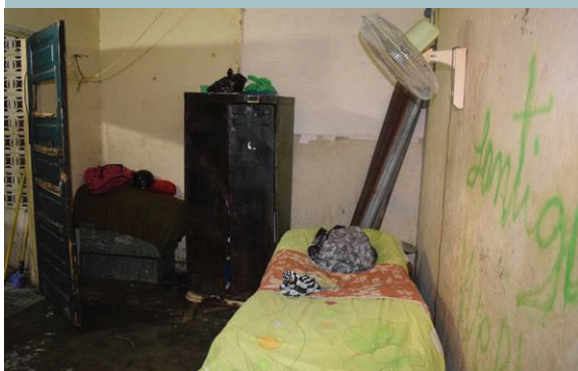
Dormitorio agentes DR San Francisco Macorís, SFM



Dormitorio agentes Hermanas Mirabal, SFM



Dormitorio agentes El Capacito, SFM



Letrina destacamento Los Arroyos, SFM



Dormitorio agentes La Vega, La Vega



Dormitorio agentes Villa Palmarito, La Vega



Baño destacamento Zona Franca, La Vega



Cocina destacamento Zona Franca, La Vega



3. Gestión y coordinación de los recursos

En la actualidad la Policía Nacional cuenta con 37,606 miembros activos fijos (mayo 2016). Desde la pasada década, el número de efectivos policiales ha aumentado en un 26,9% por ciento. En 2003, un total de 27,458 agentes trabajaban en la institución, lo que supone un ingreso de 10,148 personas más en la institución policial en los últimos trece años. A pesar del aumento, la gran desproporción de recursos humanos dedicados a tareas administrativas/ burocráticas –especialmente en los mandos superiores- hace que sea relativamente escaso el número de agentes que se dedican a labores operativas directas en el territorio. Para disminuir el exceso de personal sin funciones ejecutivas, la recién aprobada Ley Orgánica de la Policía Nacional 590-16 contempla entre otras medidas una reducción del número de generales hasta un máximo de 20, frente a los 51 que existen en la actualidad.



Santo Domingo, D.N
OFICINA SECCION DE SUELDOS DE LA POLICIA NACIONAL
"Todo por la Patria"
22 de Mayo del 2016

DISTRIBUCION DE LA NOMINA GENERAL, P.N. EN EL MES DE MAYO 2016						
No.	RANGOS	CANTIDAD DE MIEMBROS	SUELDOS POR RANGO	RACION POR RANGO	TOTAL DE SUELDOS RD\$	TOTAL DE RACION ALIMENTARIA
1	MAYOR GENERAL JEFE, P.N.	1	81,785.00	300	81,785.00	300
2	GENERAL DE BRIG. SUB-JEFE,P.N.	1	62,529.42	300	62,529.42	300
3	MAYORES GENERALES, P.N.	3	62,529.42	300	187,588.26	900
4	GENERAL DE BRIG. INSP.	1	62,529.42	300	62,529.42	300
5	GENERALES DE BRIGADA, P.N.	43	37,300.04	300	1,603,901.72	12,900
6	GENERAL DE BRIGADA MED.	1	37,300.04	300	37,300.04	300
7	GENERAL DE BRIG. ING. P.N.	1	37,300.04	300	37,300.04	300
8	CORONELES, P.N	489	23,500.02	300	11,491,509.78	146,700
9	TTES. CORONELES, P.N	589	22,500.02	300	13,252,511.78	176,700
10	MAYORES, P.N.	1,028	19,501.00	300	20,047,028.00	308,400
11	CAPITANES, P.N	1,694	17,500.68	300	29,646,151.92	508,200
12	1EROS. TTES. P.N	2,671	15,001.10	300	40,067,938.10	801,300
13	2DOS.TTES. P.N	4,336	13,000.22	300	56,368,953.92	1,300,800
14	CADETES, P.N	289	12,500.56	1000	3,612,661.84	289,000
15	SGTOS. MRS. P.N	3,747	11,000.75	240	41,219,810.25	899,280
16	SARGENTOS, P.N	4,873	9,000.50	240	43,859,436.50	1,169,520
17	CABOS, P.N	5,048	8,000.26	240	40,385,312.48	1,211,520
18	RASOS, P.N	10,502	7,000.29	240	73,517,045.58	2,520,480
	SUB-TOTAL	35,317			375,541,294.05	9,347,200
19	ASIMILADOS 3RA. CAT. P.N	1,793			17,403,921.08	
20	ASIMILADOS 4TA. CAT. P.N	265			1,898,131.42	
21	ASIMILADOS 5TA. CAT. P.N	231			1,289,559.49	
	TOTAL ASIMILADOS	2,289			20,591,611.99	
		37,606	TOTAL GENERAL RD\$		396,132,906.04	9,347,200.00

Teniendo en cuenta que los destacamentos policiales están conformados principalmente por equipos de rasos, cabos, sargentos y tenientes, aproximadamente el 64% del total de las 37,606 personas en la nómina de la institución estarían destinadas a proteger a la ciudadanía y a combatir la delincuencia en todo el territorio nacional. Si a este porcentaje se le resta el número de efectivos que se dedican a labores de investigación en los departamentos específicos (robo vehículos, narcóticos, delitos monetarios...), **el grueso del personal dedicado al patrullaje y a labores de policía de proximidad en las comunidades** se reduciría en torno al **50%** de esos 37,606.

En los destacamentos del Corredor Duarte y los 18 barrios de la zona norte del DN, a la escasez de recursos humanos se suma la precariedad en la dotación de equipos tal como muestran las tablas siguientes:

Recursos humanos para el ejercicio de las funciones policiales en los destacamentos		
Provincia	Dotación Personal	% Mujeres (media muestra)
Santo Domingo n= 22	9; 15-20; 35	2,4%
Santiago n=7	7-9; 19; 30	1,9%
Puerto Plata n=9	7-15; 22-27	2,7%
San Francisco n= 8	3	0%
Bonao n= 4	3	0%

Fuente: Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional, Participación Ciudadana.

Mientras que los destacamentos de las provincias de Santo Domingo, Santiago y Puerto Plata cuentan con una dotación de efectivos que ronda entre los 9 y los 20 agentes, aquellos ubicados en las provincias de San Francisco de Macorís y Bonao, apenas cuentan con 3 personas para el desarrollo de sus funciones. Si se divide este número entre los turnos correspondientes a las jornadas de trabajo, la media presencial en los destacamentos del Corredor Duarte oscila entre los 6 y 9 agentes, mientras que en algunos de ellos, generalmente en los núcleos rurales, es **un solo agente policial** el que está de servicio en la comunidad bajo su jurisdicción. En las Direcciones Regionales, el número de efectivos suele oscilar entre los 72 de Santiago o los 86 de Puerto Plata. En todos ellos, la presencia de mujeres en los equipos policiales del Corredor Duarte no llega al 3%.

Medios para el patrullaje

Con respecto a los medios con los que cuentan los agentes para las tareas de patrullaje, prevención y asistencia a la comunidad, la **dotación media por destacamento está conformada por 2 motores y un corredor (camioneta)**, aunque la fotografía que resulta de este trabajo de exploración revela grandes desequilibrios provinciales e incluso barriales.

Recursos materiales para el ejercicio de las funciones policiales en los destacamentos		
Provincia	Vehículos Patrullaje	Sin Medios Motorizados
Santo Domingo n= 22	2 motor + 1 camioneta (corredor)	27% (6)
Santiago n=7	2 motor+ 4 camionetas 1 camioneta	0% (0)
Puerto Plata n=9	1 motor + 2 camionetas 1 motor + 1 camionetas 4 motor + 3 camionetas	0% (0)
San Francisco n= 8	1 motor	50% (4)
Bonao n= 4	0/1 motor	75% (3)

Fuente: Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional, Participación Ciudadana.

En el Gran Santo Domingo, el 27 % de los destacamentos visitados **no contaba con ningún equipo motorizado para realizar sus labores de patrullaje y seguridad**. La situación de desatención resultaba especialmente alarmante en la Zurza I, Capotillo I y III, donde ninguno de sus 9 integrantes disponía de un vehículo de motor para sus desplazamientos. En la misma situación se encontraban los agentes del destacamento móvil del Puerto en la capital, un lugar con gran afluencia de tránsito en el que al aviso de una emergencia solo pueden responder con la rapidez de sus piernas. Los destacamentos “mejor” dotados son los de La Luperón y la Zurza II, donde una media de 35 agentes cuenta con 2 motores y 2 camionetas para el patrullaje.



En la provincia de San Francisco de Macorís, el 50% de los destacamentos no contaba con vehículos motorizados para el desempeño de sus tareas, al igual que el 75% de los visitados en la provincia de Bonao. Aunque algunos tenían asignadas camionetas y motores, o bien estaban pendiente de entrega o se encontraban fuera de servicio por reparación al momento de la visita del equipo investigador. El destacamento de Los Arroces en la provincia de Bonao es el único en la zona que cuenta con un motor para atender las emergencias de seguridad de su jurisdicción y las de las comunidades vecinas, en las que todos sus agentes patrullan a pie. El equipo investigador pudo identificar que la falta de dotación de equipos es resuelta con la propia iniciativa de los agentes policiales, **patrullando con sus motores privados e incluso sufragando los gastos de las reparaciones de los vehículos**, dada la demora que conllevan las solicitudes debido a la precariedad presupuestaria y a centralización de su ejecución.



Los oficiales al mando de los destacamentos visitados nos trasladaron su preocupación por la falta de efectivos personales y materiales que impiden el óptimo desempeño de sus labores de seguridad. Especialmente preocupados se sentían aquellos que en los próximos meses pasarán a formar parte de la red del sistema de atención de emergencias del 911:

“Cuando venga el 911 no podemos atender a todo... ¿Con 6 hombres y una camioneta dañada? Es imposible, pero esa es la prioridad. Y si no llegamos en el tiempo exacto de 5 minutos se nos penaliza. No importa si la llamada es por un simple mareo. Yo tengo que enviar a mis hombres y si aquí en el barrio hay una emergencia, lamentablemente tendrán de dejarla y acudir allá”

(Testimonio 2 día 22 de Junio 2016, Provincia 1)

A esto se añade el problema de las dificultades para la reparación de los equipos donados al 911, ya que la falta de repuestos en el mercado nacional ha obligado a acudir a “adaptaciones” para sustituir las piezas dañadas. Estas graves deficiencias en personal y dotación, requieren de una inversión previa para que todas las unidades que se integrarán en el Sistema de Emergencias 911 cuenten con la formación y los medios necesarios para cumplir con los estándares que requiere el servicio.

Dirección y coordinación policial en los destacamentos

Con respecto a la dirección y coordinación policial, el mando nacional se ha caracterizado en la práctica por su autonomía respecto al Ministerio de Interior y Policía del que depende funcional, orgánica y jerárquicamente. El despacho directo de los asuntos de seguridad ciudadana con el Presidente de la República Dominicana ha conformado históricamente una policía militarizada, fuertemente centralizada y burocratizada. La cúpula policial central concentra todas las funciones de dirección estratégica y no existe descentralización funcional, por lo que prácticamente todos los asuntos de las unidades policiales se deciden en el nivel policial superior. En este escenario, las Direcciones Regionales carecen de poder de decisión en la operacionalización estratégica de la seguridad ciudadana en el territorio, limitándose a administrar los recursos que llegan desde la central.

La debilidad de la coordinación entre departamentos y la falta de protocolos de actuación para la prevención e investigación y su documentación, convierten a los **destacamentos en unidades “sin memoria” del delito, dependientes del olfato y buen hacer de cada oficial al mando**. Así lo reconocían los oficiales entrevistados durante las jornadas exploratorias:

“Cuando uno llega nuevo a un lugar porque lo trasladan tiene que comenzar de cero en la dirección del destacamento. No hay documentación o expedientes, investigaciones... sobre lo que pasa en la comunidad y cómo se ha organizado tu antecesor. Es parte de la informalidad y del propio celo, del secretismo del cuerpo.

Por eso con el tiempo uno se va haciendo con su equipo y si me trasladan trato de venir con mis leales. Uno llega y se organiza como mejor le parezca, lo que le resultó según la experiencia. Cada maestro tiene su libro. Yo lo que hago es ir a los líderes comunitarios, a los comerciantes... ver quién es quién...”

(Testimonio 3 día 23 de Junio 2016, Provincia 5)

Coordinación interinstitucional de la Policía Nacional y el Ministerio Público en la investigación penal

Tanto la Policía Nacional como el Ministerio Público tienen a su cargo la función de realizar los actos de investigación para identificar la concurrencia de un hecho que se supone contrario a las leyes. La coordinación interinstitucional de ambas instituciones en la investigación penal es de suma importancia para presentar ante el juez la concurrencia del delito y los responsables del mismo según las pruebas levantadas. La Policía Nacional y el Ministerio Público son instituciones independientes pero materializan de manera coordinada las responsabilidades asignadas por la Constitución y el Código Procesal Penal. Corresponde al Ministerio Público la parte técnico jurídica, mientras que la Policía Nacional se encarga de materializar operativamente los actos de investigación que aportan los medios de prueba a ser utilizados por el Ministerio Público, responsable de la acusación. Durante la observación de las 50 unidades policiales en el Corredor Duarte y los 18 barrios del DN, sólo fue identificado

un miembro del Ministerio Público en el Destacamento de la Zurza, quien comunicó al equipo investigador que desempeñaba una labor itinerante en varios destacamentos.

Resulta significativo que durante las jornadas de observación de la práctica cotidiana en los destacamentos del Corredor Duarte y los 18 barrios del DN estudiados, ninguno de los departamentos especializados de investigación criminal (robo vehículos, narcóticos, etc...) **mostraba indicio alguno de actividad**. Todos ellos eran despachos cerrados y sin personal, lo que podría evidenciar que la investigación estratégica local está desconectada de la intervención operativa en terreno. Solo pudo constatare la presencia de un raso, a pesar de que el equipo asignado cuenta con un teniente, un sargento y un raso.

Departamentos especializados en el Gran Santo Domingo (C-2), DN



Precariedad salarial

Con respecto a las condiciones económicas, la precariedad salarial es la circunstancia más destacada de las que rodean al ejercicio de las funciones policiales en los destacamentos. Los cerca de 15,000 cabos y rasos que conforman las unidades básicas de seguridad desplegadas en el territorio reciben 8,000 (175 USD) y 7,000 (153 USD) pesos mensuales respectivamente, ocupando por tanto, la categoría salarial nacional más baja de la República Dominicana. Como relataban los oficiales en el territorio, la ración diaria de comida no siempre llega a todos los efectivos en terreno y según las opiniones expresadas, no cuenta con la variedad de nutrientes que aseguran una dieta equilibrada.

El transporte a sus comunidades incrementa el gasto mensual de estos profesionales, muchos de los cuales hacen de los sombríos dormitorios de alistados su lugar de residencia cuando no es posible afrontar el coste del viaje a la casa familiar. Otra de las reivindicaciones que los oficiales de los destacamentos trasladaron al equipo investigador es la **discrecionalidad en la asignación del destino, funciones y ascensos**.

Estas y otras circunstancias que rodean a la organización eficaz y eficiente de las funciones policiales evidencian un alto grado de **“desprofesionalización policial”** (IIDH 2003:38) en el país que se caracteriza por:

- Los policías desarrollan **todo tipo de actividades** lo que dificulta la especialización e impide la evaluación del desempeño.

- Una estructura de personal altamente militarizada, con un régimen de escalafón sin diferenciación en base a las actividades que realizan.
- La promoción está determinada por la **antigüedad y las relaciones de cercanía política** con los mandos superiores o recomendaciones de funcionarios políticos ajenos a la institución.
- La valoración del desempeño para la promoción se centra exclusivamente en **la ausencia de sanciones** disciplinarias o judiciales.
- Los bajos salarios niegan la dignificación de la carrera policial y fuerzan a sus miembros a perseguir el *ansiado* **“especialismo”** (complemento por funciones) para mejorar el exiguo salario. Puesto que no existen criterios objetivos que regulen su concesión, estos complementos quedan a la suerte de la subjetividad del círculo de influencia y el intercambio de favores. En el peor de los casos, los agentes buscan el dinero en actividades externas al servicio policial o privadas, así como en otras corruptas e ilegales, ambas contrarias a la Constitución y la Leyes.
- El sistema formativo descansa en distintas academias, escuelas, liceos e institutos especializados desconectados sin un eje articulador y sin un plan de capacitación continua. En la práctica, la formación es vista como un **castigo** (acudir a un curso significa no desempeñar funciones y por tanto se deja de percibir esa parte proporcional del salario), e **intrascendente** (la formación no es un incentivo que afecte al sistema de ascenso).
- En este sentido, la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional 590-16 prevé un sistema continuo de formación obligatoria, aunque la ya extinta Ley Institucional de la Policía de 1994 contemplaba la formación continua como un valor en aras de la mayor calidad profesional.

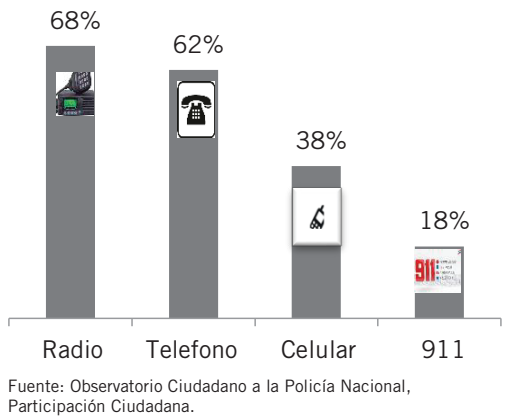
4. Plataforma tecnológica y de comunicación

Para que las labores de control y seguridad se ejerzan con eficiencia se requiere de la adquisición y mantenimiento constante del equipamiento tecnológico que sirve de soporte. El **gran atraso en las comunicaciones** que se observa en los destacamentos del Corredor Duarte y en los 18 barrios de la zona norte del Distrito Nacional, aleja a la Policía Nacional de la necesaria modernización que exigen no solo las nuevas formas delictivas, sino las más elementales para la **coordinación básica** de las operaciones en terreno o el **contacto con la ciudadanía**.

Como muestra el gráfico 15, los **medios predominantes son la radio (68%) y el teléfono (62%)**. La radio (R8) -sistema de comunicación interna entre unidades policiales- es la plataforma de comunicación mayoritaria en el Corredor Duarte y en los 18 barrios de la capital estudiados. Por el contrario, un escaso 38% de los destacamentos observados cuenta con telefonía móvil (celular) y solo en el 18% de ellos opera el servicio de atención de emergencias 911 que dispone de su propio aparato tecnológico.

La falta de unificación y coordinación entre este último y los medios tradicionales de comunicación, provocan desajustes de actuación que deberán ser solventados con la extensión de este servicio a todo el territorio nacional. De igual manera, a pesar de ser el sistema del 911 el más novedoso, el equipo de investigadores pudo corroborar las deficiencias en el mantenimiento de su plataforma tecnológica y que impedían su regular funcionamiento (baterías dañadas). Por otro lado, es importante destacar también que las nuevas baterías se ubican muy cerca de los escritorios de los agentes en servicio, por lo que podrían estar afectando a su salud.

Gráfico 15. Sistemas de comunicación destacamentos del Corredor Duarte y 18 barrios del DN



Fuente: El Día 14 de Julio de 2016.

Esta fotografía **anacrónica y desactualizada** que ofrecen los datos agregados se agudiza aún más cuando nos adentramos en la realidad de los destacamentos más precarios del Corredor Duarte. En la provincia de Santo Domingo, el destacamento de Gualley -remodelado en 2014- solo cuenta con una radio como único medio de comunicación, mientras que el de la Zurza III no dispone de medio tecnológico alguno (ni radio, ni teléfonos) para el ejercicio de sus funciones o para contactar con la comunidad a la que sirven.

En similares condiciones operan los destacamentos de Ensueño en Santiago (solo radio); el de Imbert (solo radio) y el de San Marcos (solo teléfono) en Puerto Plata; así como los de Los Arroyos, Hermanas Mirabal y la Jaya en San Francisco de Macorís o el de Simón Bolívar en la provincia de Bonao, donde **ninguno de ellos cuenta con aparato de comunicación alguno**. Esto significa que los agentes policiales tienen noticia de hechos supuestamente delictivos o atentatorios contra la seguridad de la comunidad **si alguno de los ciudadanos se acerca hasta el destacamento**. Los vecinos cercanos al destacamento afirmaron que en la práctica, cuando surge una situación de emergencia, son ellos quienes facilitan el medio de comunicación (teléfono o celular) para hacer una llamada a la sede central.



Los datos desagregados revelan también grandes **desequilibrios provinciales**, siendo los destacamentos policiales de San Francisco de Macorís y Bonao los que sufren las mayores carencias tecnológicas. En San Francisco, solo el 25% de los destacamentos de la muestra contaba con un teléfono y con radio. Más preocupante es la situación de Bonao, donde ninguno de los 4 destacamentos observados disponía de comunicación por radio. Siendo este el medio de comunicación interna de la policía, estos destacamentos se encuentran **aislados de la red que conecta las unidades policiales**, por lo que no pueden solicitar refuerzos o conocer las situaciones delictivas en su territorio más cercano.

Plataforma tecnológica para la comunicación en los destacamentos				
Provincia	Teléfono	Celular	Radio	911
Santo Domingo n= 22	63,6%	54,5%	86,3%	46,9%
Santiago n=7	85,7%	14,2%	100%	0%
Puerto Plata n=9	88,8%	11,1%	66%	0%
San Francisco n= 8	25%	37,5%	25%	0%
Bonao n= 4	25%	50%	0%	0%

Fuente: Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional, Participación Ciudadana.



En este escenario de precariedad tecnológica, el conocimiento y coordinación que exige la respuesta inmediata de la actuación policial se ven gravemente afectadas. Este sistema obsoleto de comunicación convierte a los agentes policiales en el territorio en **rezagadas unidades meramente reactivas, descoordinadas y anacrónicas...** y deja a sus **ciudadanos totalmente desatendidos** en situaciones de **emergencia**.

5. Protocolos y medios para el ejercicio de las funciones policiales y la investigación criminal

El día a día en los destacamentos del Corredor Duarte está marcado por la **oralidad, informalidad e improvisación en el registro, documentación y certificación de las actuaciones** realizadas para la prevención, persecución e investigación policial.

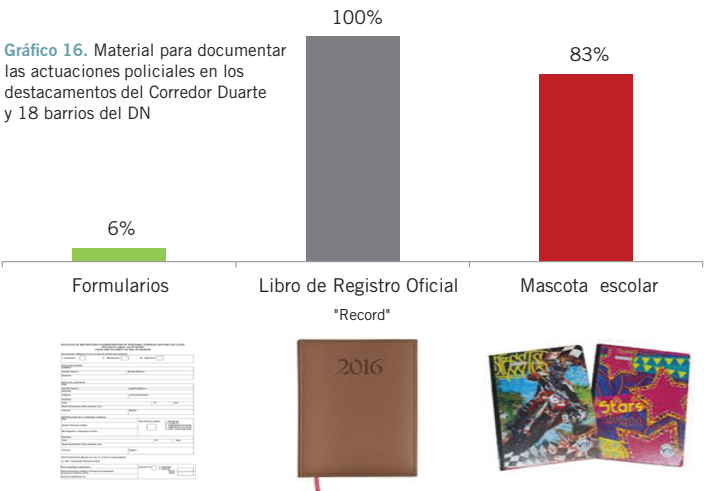
Las anotaciones manuales de los registros de entrada y salida de presos preventivos, bienes decomisados, interrogatorios o el relato de las incidencias del patrullaje se realizan –en el mejor de los casos- en hojas **de mascotas escolares** (cuadernos) o en anuarios anacrónicos (“record”) sin el menor formato y uniformidad. Solo en el 6% de los destacamentos analizados en este Informe se utilizan formularios para actuaciones específicas. Ninguno de los destacamentos cuenta con un sello oficial para identificar sus actuaciones documentales. La falta de soporte documental para actuaciones públicas como el decomiso de un motor o la denuncia de un robo (incluso en departamentos especializados como el de Vehículos Robados en el DN) supone una **desprotección ciudadana ante el ejercicio de la autoridad** incompatible con el impero de la Ley y el Estado de Derecho.

El equipo de investigadores fue testigo de la confiscación de un motor en una de las múltiples redadas preventivas que se sucedieron durante los meses de mayo-junio del presente año. Ni el acto de decomiso, ni la posterior entrega fue documentada, y tampoco el ciudadano obtuvo documento acreditativo alguno que certificara el acto de compulsión que había tenido lugar sobre el bien de su propiedad.

Como reconocía el oficial entrevistado:

“¿Y para qué necesita un documento con sello? Yo sé que ese motor lo apresamos anoche y ahora se lo entregamos. Es mi palabra ¿para qué quiere más?”

(Testimonio 4 día 24 de Junio 2016, Provincia 3)



Fuente: Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional, Participación Ciudadana.

La **falta de institucionalidad** en las actuaciones de los destacamentos del Corredor Duarte cuestiona la robustez del Estado de Derecho en el país y afecta gravemente a la confiabilidad de las estadísticas que recogen datos sobre la seguridad ciudadana provenientes de estas unidades básicas de prevención, persecución e investigación delincriminal. Esta **falta de acopio regular de información** sobre el mapa del delito en su jurisdicción obstaculiza el cumplimiento de una de las funciones policiales básicas recogidas en el art. 25.I de la Ley Institucional de la Policía 96-04, que es la de *“Obtener, recibir y analizar todos los datos e informaciones que tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención y control de la delincuencia”*.

Como pudo comprobar el equipo de investigadores durante el trabajo de campo, no se sistematiza ningún tipo de información que permita levantar un mapa geo delincriminal estratégico en las jurisdicciones de los destacamentos. El día a día se consume en rutinarias actuación de inspección de conductas no delictivas y de orden público en lugar de aquellas tendentes al esclarecimiento del delito que han de ser prioritarias. A la ya acostumbrada falta de coordinación con el Ministerio Público se unen la ausencia de formación específica para las labores de investigación, por lo que la calidad de los medios probatorios en los procesos judiciales se ve afectada. En este escenario, se perpetúan modos arcaicos de investigación e inteligencia criminal, como aquellos que hacen sostener la averiguación en informantes del hampa delictiva.

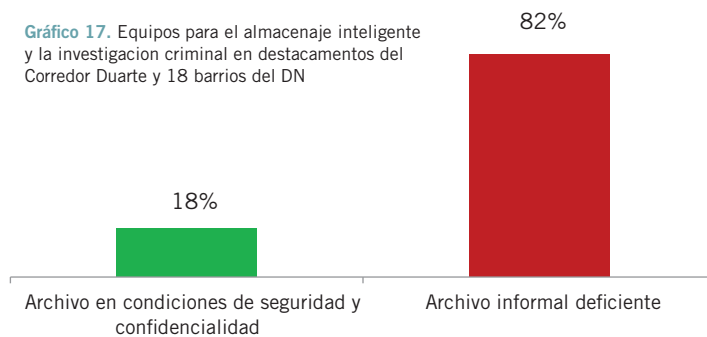
Material para el registro documental de las actuaciones policiales en los destacamentos del Corredor Duarte



Cuadernos escolares (mascotas) para registros policiales, destacamentos de Pueblo Nuevo y Juan de los Dos Caminos, Santiago.

Otra de las deficiencias observadas es la precariedad de los equipos para el almacenaje inteligente de la investigación criminal. Solo el 18% de las unidades observadas disponía de oficina y archivos para el registro de expedientes en **condiciones de seguridad y confidencialidad**, la mayor parte de ellas en las Direcciones Regionales. En el 82% restante, la documentación reposa en carpetas encima de escritorios sin ningún tipo de resguardo o clasificación funcional.

Gráfico 17. Equipos para el almacenaje inteligente y la investigación criminal en destacamentos del Corredor Duarte y 18 barrios del DN



Fuente: Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional, Participación Ciudadana

La **sistematización e informatización** del mapa del delito y de las actuaciones de la seguridad pública son esenciales para el **diseño estratégico de una intervención policial preventiva y para la incorporación coordinada de los organismos dominicanos de inteligencia en la agenda de seguridad global**. Estos objetivos son difíciles de alcanzar con las limitaciones en la institucionalización de los protocolos documentales observadas en las unidades básicas del sistema de seguridad ciudadana del Corredor Duarte.

Archivo expedientes destacamento Villa María, DN.



Archivo expedientes en cajas de cerveza y caldo de sopa en María Auxiliadora, DN.



Registro denuncias destacamento San Marcos, Puerto Plata



Registro actuaciones policiales destacamento Sonador, Bonao



6. Atención a la Ciudadanía

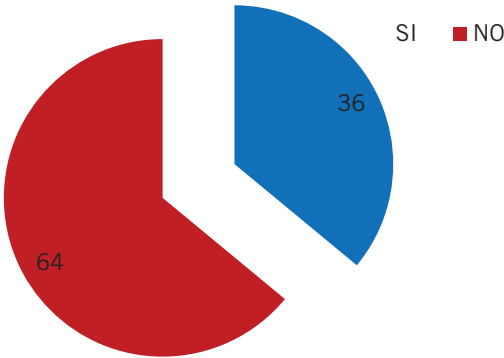
6.1 La recepción de denuncias

La denuncia ciudadana es el acto primario que activa la maquinaria policial para **testimoniar**, investigar y garantizar la seguridad ciudadana en las comunidades. Para ello, los destacamentos han de ser unidades funcionales que presten la **ayuda inmediata**, brindando la atención, asistencia y protección integral que requieren los ciudadanos. Como evidencia este Informe, la falta de equipos y de protocolos formales para **dar testimonio público** de los hechos denunciados dentro de su jurisdicción supone una nueva **revictimización del ciudadano** en los destacamentos del Corredor Duarte y en los 18 barrios de la zona norte del Distrito Nacional.

La denuncia de hechos que lesionan la libertad, la vida, la integridad, el honor, la propiedad, la igualdad, la participación política, económica y social, pone en marcha el engranaje judicial que garantiza la reparación de los derechos vulnerados. Las deficiencias en la gestión de esta etapa policial inicial (recepción, identificación hechos, formalidad documental, atención a la víctima, custodia de pruebas, comunicación e intervención coordinada...) condicionan el devenir de las etapas siguientes ya que pueden entorpecer la investigación, limitar el valor probatorio y frustrar el resarcimiento judicial de la víctima.

Una de las principales deficiencias observadas en los destacamentos del Corredor Duarte es su **nula operatividad** en relación a la atención ciudadana. Como muestra el gráfico 18, más de la mitad de las unidades observadas no dispone de medios informatizados para documentar las denuncias, lo que obliga a los denunciantes a acudir a otro destacamento (generalmente a la Dirección Regional y/o la Supervisora del municipio cercano) cuando son víctimas de un hecho delictivo.

Gráfico 18. Sistema computarizado de denuncias, destacamentos del Corredor Duarte y 18 barrios DN (%)



Fuente: Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional, Participación Ciudadana.

De esta manera, el **principio de proximidad que asegura la cercanía de la atención se desvirtúa**, ya que la presencia del cuerpo policial es meramente testimonial. La situación de desatención es más acuciante en la provincia de Bonao, donde ninguno de los destacamentos observados dispone de computadora para transcribir la denuncia, por lo que ha de ser recogida en una hoja de mascota escolar (cuaderno) sin sello ni formalidad propia de un documento público.

La recepción de denuncias ciudadanas adolece por tanto, de las mismas carencias tecnológicas identificadas en la red general de comunicaciones de la Policía Nacional. El mal funcionamiento del servicio de luz y de Internet deja obsoleto el sistema de transmisión directa de denuncias a la sede central (Palacio de la Policía) recientemente instaurado en aquellos destacamentos que cuentan con computadoras. **Este desajuste en la transmisión impide elaborar en tiempo real un mapa del delito y una base única de datos que sirva para fundamentar la estrategia pública de seguridad ciudadana.**

Gráfico 19. Sistema computarizado de denuncias, provincia Santo Domingo

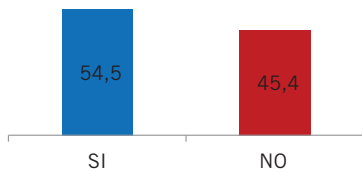


Gráfico 20. Sistema computarizado de denuncias, provincia Santiago

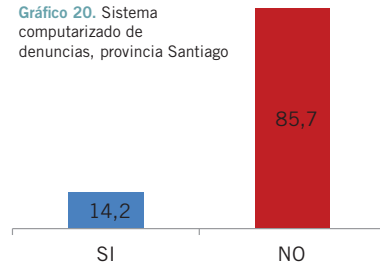


Gráfico 21. Sistema computarizado de denuncias, provincia Puerto Plata

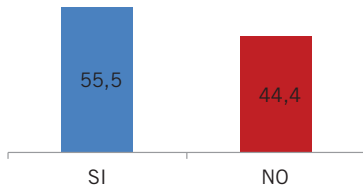


Gráfico 22. Sistema computarizado de denuncias, provincia Bonao

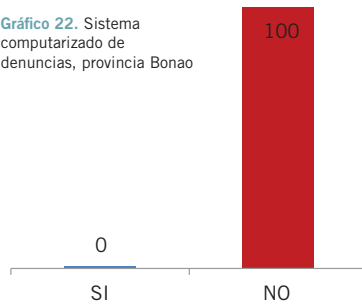
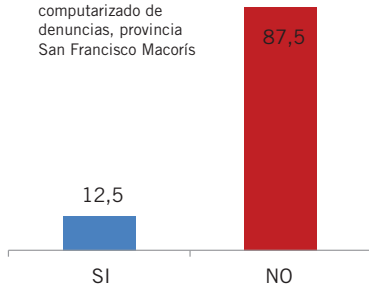


Gráfico 23. Sistema computarizado de denuncias, provincia San Francisco Macorís



Fuente: Observatorio Ciudadano a la Policía Nacional, Participación Ciudadana.



Fuente: Destacamento Hermanas Mirabal, San Francisco de Macorís.

Como muestran las imágenes, la **mascota escolar y la televisión** son los utensilios más frecuentes en los desvencijados escritorios de recepción de denuncias ciudadanas en la red de destacamentos del Corredor Duarte. Esta falta de dotación de equipos no parece guardar relación con la antigüedad de los destacamentos, ya que la moderna Supervisoría de Cabarete de reciente construcción, sorprendentemente no cuenta con computadora para la recepción de denuncias y deriva a sus ciudadanos hacia otros destacamentos, o se toma nota a mano de los supuestos hechos delictivos de la misma forma que en los precarios destacamentos de Loma del Chivo o Imbert.

Atención al ciudadano destacamento Hoya de la Jaya, SFM



Atención al ciudadano destacamento Los Arroyos, SFM



Atención al ciudadano destacamento Vista El Valle, SFM



Atención al ciudadano DR, Santiago



Atención al ciudadano destacamento Pueblo Nuevo, Santiago



Atención al ciudadano destacamento Plaza Valerio, Santiago



Atención al ciudadano destacamento El Chivo, DN



Atención al ciudadano destacamento Guachupita, DN



Atención al ciudadano destacamento Guachupita, DN



Atención al ciudadano destacamento Gualay, DN



Atención al ciudadano destacamento Villa María, DN



Atención al ciudadano destacamento La Ciénaga, DN



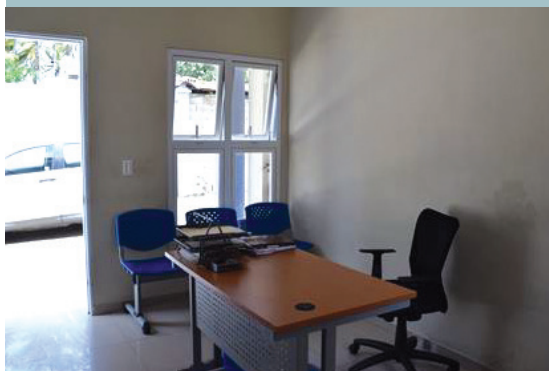
Atención al ciudadano destacamento Guandules, DN



Atención al ciudadano destacamento Móvil Puerto, DN



Atención al ciudadano Supervisoría Cabarete, Puerto Plata



Atención al ciudadano destacamento Imbert, Puerto Plata



Atención al ciudadano destacamento Las Cañitas 1, DN



Atención al ciudadano Supervisoría Juan de los Dos Caminos, Santiago



Atención al ciudadano destacamento Zona Central, Santiago



Atención al ciudadano destacamento Yásica, Puerto Plata



Atención al ciudadano destacamento Sosúa, Puerto Plata



Atención al ciudadano destacamento Ensueño, Santiago



Atención al ciudadano destacamento El Ejido, Santiago



Al sub **registro delictivo** por la falta de documentación y certificación sistemática en los destacamentos, se unen los bajos niveles de denuncia por parte de la ciudadanía. Según estimaciones de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE 2015), solo se denuncian el 27.7% de los robos a las personas y el 32.6% de los robos en viviendas particulares. Entre las causas alegadas, el 34.8% obedecían a razones relacionadas con la desconfianza hacia la eficiencia policial³.

6.2 La detención preventiva de libertad

Los destacamentos cuentan con centros para la detención preventiva en el ejercicio de su **facultad extraordinaria de retener a personas sin autorización judicial**, ya sea en caso de flagrante delito o para el mantenimiento del orden público. Durante el plazo máximo de 48 horas (antes de ser sometidas a la autoridad judicial o de su puesta en libertad) la policía debe garantizar el pleno respeto a los derechos de los detenidos preventivamente en sus destacamentos.

En las visitas exploratorias realizadas el equipo comprobó **el generalizado y lamentable estado de las cárceles de los destacamentos** –salvo muy contadas excepciones– con condiciones inhumanas de higiene, salubridad y seguridad incompatibles con el trato humanitario que debe inspirar el alojamiento carcelario en un Estado Democrático. El hedor, la pestilen- cia, el hacinamiento, la falta de luz y enseres para el reposo, son el contexto de **precariedad humanitaria en el que se comenten graves violaciones de derechos**.

3 “La policía no hará nada” (18.5%); “su asistencia no era necesaria” (10.5%); “la policía es incapaz de resolver el deli- to” (3.8%); “la policía es cómplice” (1.2%); “hay que sobornar a la policía para que lo resuelva”(0.8%). Ver Cáceres, Francisco (2015). La seguridad ciudadana en la Republica Dominicana. Asimetrías entre sus niveles y el grado de confianza en los organismos de protección. Santo Domingo, ONE 2015.

A continuación se enumeran algunas de las prácticas irregulares observadas en los destacamentos del Corredor Duarte:

1. **La falta de coordinación con el Ministerio Público** genera un grave problema de desatención a la población reclusa preventiva especialmente durante los fines de semana. En el caso de los menores, amerita un estricto cumplimiento de los protocolos específicos para su protección no siempre observados.
2. Las deficiencias tecnológicas en los destacamentos (teléfono...) impide a los detenidos preventivos hacer uso de su derecho de comunicación (derecho a la llamada).
3. La falta de espacios para la detención preventiva para hombres y mujeres en un mismo destacamento obliga al traslado de las mujeres presas a otros lugares *ad hoc*, con la consecuente sobrepoblación.
4. La atención de las necesidades básicas de la población retenida preventivamente descansa en sus familias. Para aquellos que no cuenten con este apoyo del círculo cercano, el suministro del plato de comida recae en la buena voluntad de los policías que generosamente comparten su comida.
5. Estas estancias sin las mínimas condiciones de ventilación, higiene, luz o descanso previstas para la detención temporal (2 días) **operan en ocasiones como cárceles permanentes**. Tal es el caso del destacamento de San Marcos en la provincia de Puerto Plata –edificio sin luz, paredes de madera y techo de zinc- donde permanecía recluida una mujer por más de dos meses y que contaba por asiento para el descanso con una lata de pintura.
6. Inexistencia de protocolos de formalización de las detenciones preventivas. Los registros de entrada y salida se anotan en cuadernos escolares y **no se expiden certificaciones que den fe pública del arresto o privación de libertad** al que ha sido sometido el ciudadano.

Como muestran las imágenes, el alojamiento carcelario preventivo no reúne las condiciones de un hábitat digno:

Cárcel preventiva destacamento Simón Bolívar, DN



Cárcel preventiva Pueblo Nuevo, Santiago



Cárcel preventiva destacamento Juan de los Dos Caminos, Santiago



Cárcel preventiva destacamento Gualeay, DN



Cárcel preventiva destacamento Guachupita, DN



Cárcel preventiva destacamento Sosúa, Puerto Plata



Oficina Fiscal Destacamento María Auxiliadora, DN



Las visitas a los destacamentos del Corredor Duarte y a los 18 barrios de la zona norte del Distrito Nacional, se realizaron en pleno estallido mediático de los problemas de seguridad ciudadana en el país. En este contexto de alarma generalizada, la dirección policial puso en marcha las acostumbradas **medidas de inspección y disciplina de conductas para mantener el orden y la tranquilidad pública**, que elevaron la ya de por sí numerosa población en situación de detención preventiva.

Como reflejan los titulares de la prensa del momento, la tradicional política de “mano dura” de gran impacto mediático, tiene en las redadas policiales un instrumento habitual del populismo punitivo que no precisa de la comisión de hechos determinados y que criminaliza y estereotipa a la población de los barrios más carenciados. De esta manera, la privación de libertad como **facultad extraordinaria se utiliza para actos que no son ilícitos penales, sino meros trámites administrativos** como la “depuración” de la identificación y verificación de antecedentes.



Esta vaguedad de criterios para el arresto preventivo, así como la **naturaleza moralizante y de control social** del patrullaje policial se aprecia en las conversaciones que surgieron durante el trabajo exploratorio realizado en el marco del Proyecto:

“En estos días los operativos se han dirigido a limpiar las calles de motores sin placa y sin luz; de niños que venden agua y piden por las calles; y a los fruteros con cuchillos grandes”

(Testimonio 5 día 24 Junio 2016, Provincia 3).

“Arrestamos a los que tengan look de peloteros y artistas... porque la gente normal, decente, no va así por la calle. Aprovechamos entonces para “depurarlos” por si encontramos algo”

(Testimonio 6 día 24 Junio 2016, Provincia 3).

Estos testimonios confirman el dictamen emitido por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos acerca de la dinámica investigativa en la República Dominicana, en donde *“se detiene para investigar, en lugar de investigar para detener”* (IIDH 2013:34). Resulta significativo también que las condiciones de insalubridad y precariedad de los centros de detención preventiva de los destacamentos sean reconocidas como no aptas, pero tolerables dependiendo de la procedencia del presunto delincuente o persona a “depurar”:

“Imagínese, con estas condiciones de la cárcel... Yo no puedo meter aquí a un extranjero!”

(Testimonio 7 día 23 de Junio 2016, Provincia 2).

A partir de los hallazgos del diagnóstico, se sistematizan a continuación los desafíos hacia la mejora de las condiciones laborales y logísticas de los **destacamentos** policiales para que sean **unidades eficaces, eficientes y democráticas**, en la política de seguridad ciudadana de la República Dominicana.

Retos para la eficiencia, calidad y dignificación de la función policial

Retos	
1	Elaboración de un plan de reforma e inversiones para unificar y estandarizar la construcción de los destacamentos. Los edificios han de estar acondicionados para garantizar el ejercicio de las funciones policiales en condiciones de calidad, seguridad y eficiencia, con espacios apropiados para el almacenaje de bienes incautados, la investigación criminal, la detención preventiva y la atención ciudadana.
2	Dignificar la profesión policial mejorando las condiciones salariales de los agentes y las áreas en las que realizan su trabajo, para que estas sean espacios de vida y descanso dignos, decentes y salubres.
3	Racionalizar la distribución de los recursos humanos destinados a las labores de prevención y persecución delincriminal, dotando a estas unidades de los equipos necesarios para el desarrollo de sus funciones con la eficacia que exige la respuesta policial en la comunidad.
4	Fortalecer los protocolos de investigación y dirección estratégica en los destacamentos para limitar la discrecionalidad, la falta de colaboración, la superposición de funciones y construir un acervo histórico del mapa delincriminal a nivel local.
5	Modernizar la plataforma tecnológica para que sea efectiva la coordinación entre unidades policiales (comunicación interna) y para que sea constante la atención a la ciudadanía (comunicación externa). El aislamiento tecnológico convierte a los destacamentos en unidades rezagadas reactivas, descoordinadas y anacrónicas...y deja a sus ciudadanos desatendidos en situaciones de emergencia.
6	Institucionalizar el registro, documentación y certificación de todas las actuaciones en los destacamentos. El ejercicio de las funciones de seguridad preventiva y persecución del delito son actos públicos que afectan derechos y libertades fundamentales. La oralidad e informalidad del sub registro delincriminal sitúan a la ciudadanía en un escenario de desprotección ante el ejercicio de la autoridad incompatible con el imperio de la Ley en un Estado de Derecho. La deficiente formalidad entorpece las actuaciones judiciales y lastima la confiabilidad de las estadísticas necesarias para elaborar la estrategia de intervención pública.
7	Acondicionar los destacamentos con mobiliario adecuado para el almacenaje de los expedientes policiales en condiciones de seguridad y confidencialidad.
8	Convertir los destacamentos en verdaderos centros de proximidad que presten asistencia inmediata y den testimonio público en el mismo momento en que se presenta la denuncia. La falta de equipos y protocolos formales en red para certificar oficialmente la denuncia de agravios contra la vida, la libertad, el honor o la propiedad revictimiza nuevamente al ciudadano.
9	Acondicionar con carácter de urgencia los centros de detención preventiva de los destacamentos para que sus condiciones de salubridad y seguridad sean compatibles con el trato humanitario y el respeto a los derechos humanos en un Estado Democrático.
10	Restringir la detención privativa de libertad a los casos excepcionales que resulten de la investigación criminal y no como actuaciones administrativas rutinarias de control del orden público contra hechos que no constituyen delito. Las redadas son acciones populistas punitivas que criminalizan y estereotipan a la población de los barrios más carenciados.

Estas deficiencias identificadas en los destacamentos del Corredor Duarte arrojan una fotografía del **largo camino** a recorrer a nivel nacional. Un camino que comenzó en el año 2000 con la reforma del sistema policial y que hoy la República Dominicana retoma con la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional 590-16. En aquel entonces, el *Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (2003) presentaba una **ruta de trabajo** que recobra hoy plena vigencia a la luz de los desafíos destacados en este Informe y que persisten una década después:

Recomendaciones para la mayor eficiencia y democratización del Sistema Policial en la República Dominicana	
Estructura de mando policial	Conformación de una estructura de mando policial asentada en la diferenciación orgánico/funcional de las tareas básicas: administrativas, preventivas y de investigación.
	Descentralizar el mando policial técnico operativo en las Direcciones Regionales para potenciar la eficiencia operativa de estas unidades en sus jurisdicciones (coordinación centralizada, ejecución descentralizada).
Labores policiales de seguridad preventiva	Racionalizar la estructura de personal reasignado más efectivos a labores preventivas y menos a labores administrativas.
	Establecer un sistema de información y análisis en cada Dirección Regional (mapeo delictivo e inteligencia táctica) para conocer permanentemente la evolución de la delincuencia en las jurisdicciones de los destacamentos policiales del país.
	Diseñar nuevas estrategias de intervención policial adecuadas a las nuevas formas delictuales a nivel local y global.
	Formulación de un cuerpo doctrinal de inteligencia criminal (estrategia y táctica) y su diferenciación con la investigación criminal (documentar hechos delictivos, identificar a los responsables y perseguirlos penalmente).
	Elaboración periódica de informes públicos sobre el panorama delictivo en las jurisdicciones policiales que sirvan de sustento a la formulación de políticas de seguridad y a los lineamientos de trabajo del equipo.
	Fortalecer la actuación de la policía comunitaria dedicada a la atención de desórdenes, faltas y delitos leves en el ámbito vecinal con principios de proximidad y la proactividad.
	Puesta en funcionamiento de un sistema integral de comunicaciones policiales que unifique los canales de radio, telefonía y datos que poseen los diferentes cuerpos y programas.
	Elaboración de un plan de inversiones en materia de infraestructuras, medios y armas para afrontar las deficiencias logísticas de las unidades policiales del país.

Recomendaciones para la mayor eficiencia y democratización del Sistema Policial en la República Dominicana

Participación policial en la investigación criminal

- Fortalecer la coordinación con el Ministerio Público en materia de investigación de la criminalidad institucionalizando la colaboración activa con su persecución penal.
- Creación de una dependencia dedicada al almacenamiento y sistematización de información sobre el crimen organizado.
- Creación de programas específicos de investigación criminal (narcotráfico, lavado de activos, fraudes económicos, tráfico de armas...) y grupos de trabajo para cada uno de ellos.
- Informatización de la investigación e inteligencia criminal en una única base de datos.
- Colaboración de asistencia recíproca con organismos nacionales e internacionales que combaten la delincuencia compleja.

Ejercicio de la profesión policial

- Aplicación eficiente y permanente de los procedimientos y principios básicos de la actuación policial (proporcionalidad y gradualidad) con sujeción a la legalidad y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- Establecimiento de carreras profesionales policiales para cada agrupamiento con salarios dignos y competitivos.
- Establecer concursos de méritos y antecedentes para el acceso a los cargos policiales que primen la capacitación, los antecedentes funcionales/disciplinarios y la antigüedad.
- Institucionalización de un régimen disciplinario y de ética policial regido por los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad que garantice el derecho de defensa, el debido proceso y la predeterminación normativa de la conducta y la sanción.
- Conformar un sistema de control interno de la corrupción y abuso policial dependiente del Ministerio de Interior y Policía.
- Implementar nuevos parámetros de formación y capacitación del personal policial que asegure: una instrucción uniforme e integral básica, formación especializada y en derechos humanos, convenios de intercambio con universidades e institutos especializados, y un sistema acceso de oposición para el personal docente.
- Establecer medidas tendentes a la dignificación y defensa de la profesión policial con el apoyo de la Defensoría del Pueblo.

Fuente: Elaboración propia a partir de "Seguridad Ciudadana en República Dominicana", (IIDH) Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2003:83).

El actual debate mediático e institucional sobre la reforma de la Policía Nacional es el contexto de oportunidad para la implementación de una **política proactiva, preventiva, transversal, situacional y participativa**, donde la Policía ejerza las labores de protección, prevención y persecución con calidad, respeto a los derechos humanos y apego a la institucionalidad democrática.

Lineamientos para una Política Pública de Seguridad Ciudadana en la República Dominicana	
Proactiva	Labores de inteligencia criminal, información, análisis estadístico, mapeo delictivo y evaluación de los operativos de la policía que aseguren respuestas eficaces frente a la criminalidad.
Preventiva	Abordaje integral y permanente de los factores de riesgo que favorecen la violencia y la criminalidad.
Transversal	Intervención multisectorial y coordinada de las agencias estatales que sirvan de apoyo a la Policía Nacional en sus tareas.
Situacional	Capacidad de adaptación al contexto local y heterogeneidad de las diferentes regiones, barrios y comunidades del país.
Participativa	Estado y ciudadanía involucrados en la formulación, implementación y monitoreo de las labores de la Policía Nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de “Seguridad Ciudadana en República Dominicana”, (IIDH) Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2003:77).

Para alcanzar estos objetivos es urgente abordar la reestructuración y dignificación de las condiciones laborales y logísticas del cuerpo policial. La situación lamentable en la que desempeñan sus funciones es producto del *abandono* y el *desinterés institucional* de todas las administraciones que han gobernado el país. **Su demora es incompatible con la consolidación democrática de la República Dominicana.**

The background is a solid teal color. On the left side, there are several overlapping, organic, wavy shapes in a lighter shade of teal. These shapes resemble stylized waves or abstract landforms. One shape in the lower-left quadrant contains a small, solid light-blue circle.

Anexos

OBSERVATORIO CIUDADANO A LA POLICÍA NACIONAL

Cuestionario para conocer las condiciones físicas de los destacamentos policiales



Fecha _____ Hora: _____

I-Ubicación del local

Calle y número _____

Barrio _____

Municipio _____

Provincia _____

Población (# Habitantes) a la que prestan servicio _____

II – Condición del local

1-Cuál es la estructura del destacamento policial

- a) Vivienda particular _____
- b) Apartamento _____
- c) Furgón _____
- d) Otro _____ (especifique)

2- Propiedad del local

- a) El local es: Propio _____; Alquilado _____

3- De qué materiales está construido

- a) Paredes en: Block _____; Madera _____, Zinc _____; Otro _____ (especificar)
- b) Techo: Concreto _____, Zinc _____; Otro _____ (especificar)
- c) Piso: Cemento _____; Mosaico _____; Madera _____; Zinc _____; Otro _____ (especificar)

4- En qué condiciones está el local

- a) En buenas condiciones _____
- b) Condiciones regulares: Paredes sin pintar _____; Piso maltratado _____
- c) Malas condiciones: Paredes agrietadas _____; piso Agrietado _____; Techo con filtraciones _____; Otro _____ (especificar)
- d) Cuenta con acceso para discapacitados (art.32.I Ley 96-04) _____

5- Servicios con que cuenta el local

- | | |
|---------------------------------|--|
| a) Energía eléctrica _____ | f) Computadora _____ |
| b) Agua potable _____ | g) Internet _____ |
| c) Teléfono _____ | h) Abanico _____ |
| d) Comunicación por radio _____ | i) Aire acondicionado _____ |
| e) Máquina de escribir _____ | j) Baño: Sanitario _____; lavamanos _____; ducha _____ |
| | k) Inversor _____; planta eléctrica _____ |

6- **Área de encarcelamiento o celda**

- a) Cuántas celdas_____
- b) Hay celdas separadas para hombres y mujeres_____
- c) Tiene: Luz eléctrica_____; ventilación_____; baño: Sanitario_____;
lavamanos_____; ducha_____; agua_____.
- d) Lugar de reposo: cama_____; silla_____

7- **Personal con que cuenta**

- a) Con cuántos policías cuenta el destacamento para su servicio_____
- b) Cuántas son mujeres_____
- c) Clasificación del personal de la Policía

<i>De carrera</i>		<i>Administrativos</i>	
<i>Aspirantes a rasos</i>		<i>Profesionales</i>	
<i>Aspirantes a oficiales</i>		<i>Técnicos</i>	

d) Rangos del personal del destacamento

BÁSICO		MEDIO		SUPERIOR		DIRECCIÓN	
<i>Raso</i>		<i>Cadete</i>		<i>Mayor</i>		<i>General de Brigada</i>	
<i>Cabo</i>		<i>Segundo Teniente</i>		<i>Teniente Coronel</i>		<i>Mayor General</i>	
<i>Sargento</i>		<i>Primer Teniente</i>		<i>Coronel</i>			
<i>Sargento Mayor</i>		<i>Capitán</i>					

e) Organización de las jornadas/horarios

8- **Servicios que presta** _____

9- **Equipos para el patrullaje**

- a) Carro_____, cuántos_____; condiciones_____
- b) Camioneta_____, cuantas_____; condiciones_____
- c) Motor_____; cuantos_____; condiciones_____
- d) Bicicleta_____; cuantas_____; condiciones_____
- e) Ninguno_____

10- **Equipos para el almacenaje inteligente y la investigación criminal**

- a) Cuenta con habitáculo/archivos para el registro en condiciones de seguridad y confidencialidad_____
- b) Cuenta con reportes de patrullaje_____

Observaciones _____
