

El problema de la (in)seguridad ciudadana ocupa un lugar relevante en la agenda nacional. Para enfrentarlo, se ha creado el Sistema de Seguridad Ciudadana, cuyas normas y atribuciones son materia del artículo que sigue.

## Leyes de seguridad ciudadana: Avances y desafíos pendientes

Carlos Rivera

Desde hace dos décadas, el tema de la inseguridad ciudadana se ha convertido en uno de los problemas más dramáticos de la sociedad peruana. De hecho, la mayor expresión de ello es el incremento sistemático de hechos delictivos y el aumento de los actos de violencia social, la mayor parte de los cuales son cometidos por jóvenes y adolescentes.

Frente a este fenómeno complejo, la única respuesta utilizada por los diferentes gobiernos ha sido la represiva y criminalizadora. La consideración de que solo el aumento de penas para los delitos o la creación de nuevos delitos (como fue el "pandillaje pernicioso") resolverá el problema, y el asumir que este

asunto es de exclusiva responsabilidad de la Policía, han sido las dos caras de la respuesta del Estado, cuya intensidad ha dependido de la intensidad de la violencia.

Hace algunos meses, luego del secuestro de la señora Farkas, se conformó, como reacción al problema, la Comisión de Alto Nivel sobre Seguridad Ciudadana, a la que se le encargó elaborar una estrategia para combatir la inseguridad. En su informe presentado en noviembre del 2002, la referida comisión señaló dos asuntos importantes: primero, la constatación del fracaso de los enfoques basados exclusivamente en el control y la represión; y, segundo, que la cultura de la impunidad era uno de los

mayores desafíos para establecer una eficaz política que garantice la seguridad ciudadana. Concluía la comisión que la ausencia de una política de Estado y de un sistema de seguridad ciudadana impide que se aborde de manera integral el problema de la inseguridad.

### El Sistema de Seguridad Ciudadana

De los diez proyectos presentados por el Ejecutivo, el Congreso de la República aprobó siete, entre los que destaca la ley 27933 que instituye el denominado Sistema de Seguridad Ciudadana (véase el recuadro), puesto

Carlos Rivera es coordinador del Área Legal del IDL.

que crea una estructura especializada para enfrentar el problema de la inseguridad pública.

Este Sistema de Seguridad Ciudadana está conformado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, los Comités Regionales, los Provinciales y los Distritales. A su vez, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, la máxima instancia de este sistema, tiene como principal función establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Este organismo dependerá del Presidente de la República y será presidido por el ministro del Interior. Estará conformado por cinco ministros incluido el del Interior, representantes del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo, así como por dos presidentes regionales, el alcalde de Lima y otros dos alcaldes de provincia.

Por su lado, los denominados Comités Regionales, Provinciales y Distritales también están integrados por varios miembros que representan, a menor escala, a los que integran el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Solo en los Comités Provinciales y Distritales se establece la participación de las Juntas Vecinales y de las Rondas Campesinas.

De hecho, el aspecto más relevante políticamente es la conformación de un sistema encargado de coordinar la

acción del Estado frente al problema de la inseguridad. Este es, sin duda, un paso importante, puesto que demuestra la voluntad de establecer una respuesta coordinada al fenómeno. Sin embargo, somos totalmente conscientes de que las dimensiones del problema de la inseguridad en nuestro país nos dicen que a estas alturas ya no basta tener dicha estructura sino que resulta indispensable desarrollar una estrategia y una acción coordinada entre el Estado y la sociedad.

### Algunas observaciones al sistema

Por ello, consideramos oportuno plantear algunas observaciones sobre este nuevo sistema. En primer lugar, si bien en las instancias inferiores se comprende a las Juntas Vecinales y las Rondas Campesinas en general, la participación de la sociedad –principal víctima de la inseguridad y la violencia– en las diferentes instancias no existe. En segundo lugar, no se encuentran registradas como funciones de estos organismos la coordinación o

## Las nuevas leyes de seguridad ciudadana

- ▶ Ley 27933, que crea el Sistema de Seguridad Ciudadana.
- ▶ Ley 27934, que modifica los artículos de la ley 27030 (ley de ejecución de penas de prestación de servicios a la comunidad).
- ▶ Ley 27935, que modifica artículos de la referida ley 27030.
- ▶ Ley 27936, de condiciones del ejercicio de la legítima defensa.
- ▶ Ley 27937, que modifica los artículos 366 y 367 del Código Penal (delito de violencia contra la autoridad).
- ▶ Ley 27938, que autoriza la asignación en uso de los bienes incautados en caso de delitos de secuestro o contra el patrimonio cometidos en banda.
- ▶ Ley 27939, que establece el procedimiento en caso de faltas y modifica los artículos 440 (prescripción de las faltas) y 441 (faltas de lesiones) del Código Penal.

la creación de espacios de vínculo con la sociedad, lo que sin duda constituye un vacío muy significativo.

En tercer lugar, respecto de los recursos económicos la ley solo garantiza "los que comprometen las instituciones y sectores del Estado componentes del sistema". Es decir, las acciones que emprenda este sistema no cuentan con un presupuesto específico y predeterminado que garantice su ejecución. Este tema es vital, puesto que de no revertirse esa situación es imposible alcanzar éxito alguno. Cabe anotar que todas las experiencias medianamente exitosas en el mundo en la lucha contra el crimen y la violencia han tenido el respaldo de importantes cuotas de presupuesto para financiar las acciones que se deben desarrollar.

### Policía e investigación preliminar

La ley 27934 establece la intervención de la Policía en la investigación preliminar del delito. La norma, que en buena cuenta pone en vigencia el texto del Código Procesal Penal de 1991, dispone que cuando el fiscal estuviese impedido de asumir de manera inmediata la dirección de la investigación debido a circunstancias geográficas, la Policía podrá realizar diversas diligencias como recibir las denuncias, practicar el registro de personas, recoger instrumentos del delito, recibir declaraciones,

capturar a los presuntos autores, así como inmovilizar documentos, entre otras.

En un país como el nuestro, en el que, sobre todo en las zonas rurales, la presencia del fiscal es una deficiencia seria y permanente, otorgar mayores atribuciones a la Policía para su intervención en la investigación preliminar es una alternativa en el sentido de evitar que los indicios o evidencias de un hecho criminal desaparezcan. Pero si bien es cierto que estas nuevas atribuciones pueden evitar que tal cosa ocurra, también lo es que otorgar a la Policía mayores poderes de intervención sin control efectivo puede ser un riesgo. El tema clave en este asunto es que el Ministerio Público tenga la capacidad para ejercitar tal control.

### Procedimiento en faltas

Otra norma que merece ser mencionada es la ley 27939, que establece el procedimiento en caso de faltas. Esta norma ensaya nuevas formas de combatir la impunidad tomando el trabajo de los jueces de paz del interior del país para reproducirlo en la ciudad con los jueces de paz letrados. Para ello termina estableciendo un procedimiento en el que se considera la posibilidad de detención por faltas, lo cual es contrario al texto constitucional, ya que aquella solo se permite por orden escrita del juez y en caso de flagrante delito.

La norma establece como novedad la posibilidad de desistimiento o transacción durante el proceso de faltas, "en cualquier estado de la causa antes de dictarse la resolución de segunda instancia", con lo que el proceso se detendrá en cualquier etapa si existe acuerdo entre las partes. Además, se equipara a un año el plazo de prescripción de la acción penal y la pena en caso de faltas.

### Más allá de las leyes

Aunque la promulgación de este paquete legislativo es digna de resaltarse, no podemos considerar que el problema de la inseguridad ciudadana será resuelto solo con leyes, más aún si la materia sobre la que se ha legislado en este paquete resulta muy dispersa, hecho que impide que los decretos constituyan una respuesta articulada al complejo problema de la inseguridad.

Por lo demás, las leyes promulgadas dejan en pie dos asuntos esenciales para la agenda: primero, el diseño y la elaboración de una política de seguridad pública; y, segundo, la urgencia de iniciar o profundizar el proceso de reformas en las instituciones vinculadas al problema (por ejemplo, la Policía Nacional). Si esto último no se hace, es muy poco lo que se podrá avanzar. ▲