



Instituto de  
Defensa Legal

# HOJA de RUTA

para un  
**PLAN LOCAL**  
de **SEGURIDAD**  
**CIUDADANA**



---

HOJA de  
**RUTA**  
para un  
**PLAN LOCAL**  
de **SEGURIDAD**  
**CIUDADANA**

---

Aldo Blume Rocha  
Nancy Mejía Huisa  
Equipo IDL-SC

Lima, julio de 2010



# ÍNDICE

5	<b>Introducción</b>
7	<b>1. Problemas generales – Inseguridad ciudadana</b>
11	1.1 Violencia familiar
12	1.2 Delitos contra el patrimonio: Robos y asaltos comunes
13	1.3 Micro comercialización de drogas
15	1.4 Pandillaje
16	<b>2. Actores principales</b>
16	2.1 Gobiernos Locales – Municipalidades Provinciales y Distritales
17	2.1.1 Serenazgo
19	2.2 Policía Nacional – Comisarios
23	2.3 Ciudadanía – Juntas Vecinales
29	<b>3. Otros actores</b>
29	3.1 Ministerio Público
30	3.2 Poder Judicial
33	3.3 Poder Ejecutivo: Economía, Educación, Justicia, Interior y Salud
36	3.4 Defensoría del Pueblo
38	<b>4. Objetivos y Propuestas</b>
38	4.1 Misión – Objetivo central
38	4.2 Propuestas
38	4.2.1 Fortalecer los Comités de Seguridad Ciudadana a nivel regional, provincial y distrital (integrar nuevos actores y reorganizar la oficina técnica)

42	4.2.2	Integrar nuevas instituciones al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
43	4.2.3	Elaborar un diagnóstico de manera concertada y participativa
45	4.2.4	Elaborar o implementar el Plan Local de Seguridad Ciudadana con objetivos claros y alcanzables
46	4.2.5	Forjar el carácter comunitario en la policía nacional
47	4.2.6	Generar oportunidades laborales, educativas, deportivas y de recreación a través de alianzas estratégicas y convenios, especialmente para los ciudadanos en riesgo y/o víctimas de la violencia y el delito
50	4.2.7	Incorporar los Juzgados de Paz en las Comisarias y fortalecer los Centros de Conciliación y los Centros de Emergencia Mujer
51	4.2.8	Crear, mejorar y/o recuperar los espacios y vías públicas
52	4.2.9	Implementar una política pública de preservación de la salud mental de los policías
56	4.2.10	Realizar un trabajo conjunto entre la Policía Nacional y las Juntas Vecinales en las tareas de prevención del delito
58		<b>Bibliografía</b>

# INTRODUCCIÓN

---

Actualmente, uno de los problemas que aquejan a la población de manera recurrente y reiterada es la falta de seguridad. Todos los días es posible ver en los noticieros a vecinos quejándose del avance de la delincuencia y de la falta de interés y de acción de las autoridades en el tema. También escuchamos a diario historias sobre robos, asaltos, secuestros, agresiones, violaciones, etc. Como muestra de ello tenemos que en el último sondeo de opinión sobre seguridad ciudadana realizado en junio de este año en Lima Metropolitana y el Callao por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por encargo del Instituto de Defensa Legal, se señala que el 96%<sup>1</sup> de los ciudadanos se siente inseguro con respecto a la delincuencia común y callejera. Si bien la victimización, es decir, la incidencia real del delito, no llega a los mismos niveles, ubicándose alrededor del 57%<sup>2</sup> al menos en lo que respecta al robo en las calles y en el transporte público, es necesario tomar cartas en el asunto y no esperar a que ello ocurra.

En ese contexto, estando a puertas de un nuevo proceso electoral para elegir a las nuevas autoridades a cargo de los gobiernos locales, el Instituto de Defensa Legal (IDL), a través del área de Seguridad Ciudadana (IDL-SC), pone a disposición de las agrupaciones políticas esta Hoja de Ruta para un Plan Local de Seguridad Ciudadana, a fin de aportar ideas y recomendaciones que permitan a las autoridades locales que sean elegidas combatir este problema.

La Hoja de Ruta para un Plan Local de Seguridad Ciudadana se encuentra constituida de la siguiente manera:

- La primera parte está dirigida a presentar el concepto de seguridad ciudadana y a dar una breve muestra de los principales problemas de seguridad que enfrentan los ciudadanos, tales como la violencia familiar, la delincuencia común (robos al paso, asaltos a mano armada, entre otros), el consumo y la micro comercialización de drogas, y el pandillaje. En esta sección se describe en líneas generales las causas y los efectos de estos problemas y se describen estrategias de solución para afrontarlos.

---

1 Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. “Sondeo de Opinión sobre Seguridad Ciudadana”. Lima, junio 2010.

2 Ibíd.

- La segunda parte está orientada a presentar a los actores principales que intervienen en la seguridad ciudadana. Partimos de la premisa básica que para lograr la seguridad ciudadana es esencial que se forme y que se consolide una triple alianza estratégica entre los Gobiernos Locales, la Policía Nacional y los vecinos, lo que llamamos el trípode de la seguridad. En esta sección se detallan asimismo las responsabilidades constitucionales y legales que corresponden a cada uno, a fin de invocarlos a tomar conciencia de las mismas y a actuar en consecuencia.
- La tercera parte está orientada a presentar a otros actores de esta problemática. Les denominamos otros actores no porque su accionar no sea importante en la lucha por lograr la seguridad ciudadana sino porque el mismo resulta complementario y sirve de apoyo a la labor que deben desempeñar los actores principales. En esta sección se detallan las responsabilidades constitucionales y legales del Ministerio Público, titular de la acción penal y encargado de poner en marcha el engranaje judicial para sancionar a los delincuentes; el Poder Judicial, pues son los jueces a quienes compete determinar la responsabilidad penal de las personas y emitir las condenas respectivas; y el Poder Ejecutivo, especialmente los Ministerios de Justicia (política penitenciaria) e Interior (política represiva) y los Ministerios de Educación y de Salud (política preventiva).
- La cuarta parte está referida a los objetivos y recomendaciones que se plantean a los actores para solucionar los principales problemas de seguridad ciudadana descritos en la primera parte. En esta sección se sugieren medidas a adoptar tanto en el corto plazo como en el mediano y en el largo plazo. Planteamos con esto que se desarrolle una política pública de seguridad ciudadana que se mantenga constante en el tiempo y evitar así que la lucha por la seguridad ciudadana se reduzca a esfuerzos cortoplacistas con fines electorales.

En resumen, esta hoja de ruta se presenta a las nuevas autoridades locales como un instrumento de gestión a ser implementado con el fin de apoyarlas en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y legales en materia de seguridad ciudadana, lo que finalmente derivará en una mejor calidad de vida de los ciudadanos y en el respeto y garantía de sus derechos fundamentales.

# 1. PROBLEMAS GENERALES – INSEGURIDAD CIUDADANA

---

Conforme señala la Ley Nº 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en su artículo 2º, se entiende por seguridad ciudadana:

“La acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

Por su parte, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>3</sup>, antes que de un derecho a la seguridad frente al delito o la violencia, es posible hablar de seguridad ciudadana en el sentido de obligaciones exigibles que tiene el Estado basadas en un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas. Este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la libertad, el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, entre otros. Así, para esta alta instancia internacional:

“En el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor número posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes.”

Como puede observarse entonces, este es un concepto integral en tanto que no es asunto de exclusiva competencia del Estado, especialmente de la Policía

---

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”. Diciembre 2009, párrafo 18.

Nacional, sino que incumbe la participación activa de todos los ciudadanos. En ese sentido, podemos afirmar que “la seguridad ciudadana es tarea de todos”.

Sin embargo, dentro de esta acción integral que demanda la seguridad ciudadana, abarcando la participación de múltiples actores, conforme será explicado líneas más adelante, cabe resaltar que es la Policía Nacional quien ostenta el rol fundamental en la lucha contra la delincuencia por cuanto, conforme lo indica el artículo 166º de la Constitución, constituye responsabilidad de la Policía Nacional la prevención, la investigación y el combate de la delincuencia.

Asimismo, cabe precisar la naturaleza bidimensional de este concepto. No solamente se trata de erradicar las acciones delictivas a través de la represión. Las políticas de prevención del delito también son importantes.

De otro lado, es importante también hacer notar las similitudes y diferencias de este concepto con los de orden interno y los de orden público. Según el General PNP® Enrique Yépez Dávalos<sup>4</sup>, los tres conceptos se encuentran referidos a la eliminación de los riesgos y amenazas contra la vida en sociedad, presentando diferencias en cuanto a sus ámbitos de actuación y al conjunto de responsabilidades que representan. Así, mientras el orden interno está referido a garantizar la seguridad del Estado, del sistema de gobierno y de sus instituciones; el orden público y la seguridad ciudadana están referidos a otorgar seguridad a la sociedad, siendo el primero el conjunto de medidas y previsiones para evitar alteraciones y disturbios en las calles y/o recintos públicos y la segunda, un conjunto de acciones multisectoriales de lucha contra la delincuencia. Tanto el orden público como el orden interno tienen ámbito nacional y son responsabilidad del Estado, a través de la Policía Nacional, mientras que la seguridad ciudadana es de orden local y es de responsabilidad multisectorial, pues, como veremos más adelante, es esencial una triple alianza entre los Gobiernos Locales, la población y la Policía Nacional para el logro de resultados en este campo. En caso de estado de emergencia, no obstante, el orden interno pasa a ser responsabilidad de las Fuerzas Armadas.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>5</sup>, por su parte, la diferenciación entre estos conceptos no es una cuestión de mero orden de

---

4 YÉPEZ DÁVALOS, Enrique Adolfo (General PNP®). “Seguridad Ciudadana: 14 Lecciones Fundamentales”. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2004, pp. 28-29.

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”. Diciembre 2009, párrafo 21.

precisión terminológica. Para esta alta instancia internacional, el concepto de seguridad ciudadana resulta el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos pues, a diferencia de los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, los cuales hacen referencia de manera preeminente a la seguridad del Estado, el concepto de seguridad ciudadana hace referencia de manera primordial a la seguridad de las personas y de los grupos sociales. Mientras que los otros conceptos reflejan la naturaleza de la seguridad en los regímenes autoritarios, el concepto de seguridad ciudadana refleja la naturaleza de la seguridad en los regímenes democráticos, por cuanto la persona humana, antes que el Estado, se constituye en el objetivo central de las políticas, las cuales apuntan entonces a la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática.

La Comisión Interamericana<sup>6</sup> también conviene en precisar que el concepto de seguridad ciudadana se diferencia del concepto de seguridad urbana o ciudad segura por cuanto abarca la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las zonas urbanas como rurales. Asimismo, se diferencia del concepto de seguridad humana, en tanto que éste es un concepto mucho más amplio que hace referencia al conjunto de condiciones necesarias para el desarrollo humano, siendo entonces la seguridad ciudadana una de estas dimensiones.

De otro lado, suele afirmarse que la seguridad ciudadana es un concepto que se encuentra en continua tensión con el respeto de los derechos civiles, por cuanto la demanda por mayor seguridad suele dar paso a políticas altamente represivas o de “mano dura”, tales como legislaciones penales de emergencia, la pena de muerte y la intervención de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden interno. Sin embargo, políticas de esta naturaleza se han venido aplicando en los últimos años sin que se hayan dado resultados efectivos. Prueba de ello es la persistencia de la crisis penitenciaria y la grave situación de desmoralización y de corrupción en la que se encuentran los cuerpos policiales en América Latina.

Tan es así que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, ha señalado lo siguiente:

“Al respecto, corresponde señalar que las políticas de seguridad ciudadana históricamente implementadas en numerosos Estados de las Américas se han caracterizado, en términos generales, por su desvinculación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y en muchos casos, en nombre

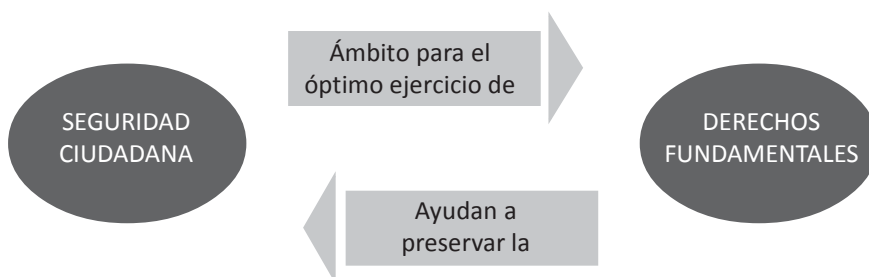
---

6 Ibíd.

de la prevención y el control del crimen y la violencia, se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria”<sup>7</sup>.

A través del presente plan, planteamos una perspectiva diferente, no sólo democrática sino también más eficaz en la prevención y el combate del delito. El Estado de Derecho y las garantías inherentes al mismo no resultan incompatibles con el logro de la seguridad ciudadana. Por el contrario, resulta más factible conseguir este objetivo a través de políticas democráticas y de corte de prevención del delito, que tiendan a reconstituir el lazo de confianza que debe existir entre la población y los policías.

En ese sentido, el respeto de los derechos fundamentales no constituye un obstáculo para la seguridad ciudadana por cuanto otorga las condiciones para prevenir hechos delictivos y para preservar la paz y la tranquilidad. Así, planteamos el siguiente esquema:



Una vez habiendo precisado el concepto de seguridad ciudadana y su relación de complementariedad con el respeto a los derechos fundamentales, pasaremos a repasar brevemente cuáles son los principales problemas y desafíos que se presentan en esta materia, los cuales hacen que en lugar de que nos encontremos en una situación de seguridad ciudadana nos hallemos por el contrario en un escenario de inseguridad ciudadana.

Cabe precisar, asimismo, que el presente plan, conforme se verá a continuación, se centra sobre todo en los delitos vinculados a la pobreza y a la exclusión social, antes que en los delitos que tienen relación con el crimen organizado, como el narcotráfico. Se ha adoptado esta perspectiva por cuanto los delitos vinculados a la pobreza y a la exclusión social, tales como los robos o el pandillaje, son los de alcance propiamente local y los que en mayor medida afectan la vida cotidiana

---

7 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”. Diciembre 2009, párrafo 32.

de los vecinos y a los que corresponde prevenirlos y combatirlos en el ámbito fundamentalmente local.

## 1.1 Violencia familiar

Este es uno de los problemas en los que no se suele poner mucha atención pero cuya incidencia es sumamente relevante ya que crea las condiciones propicias para la mayoría de manifestaciones delictivas. Teniendo en cuenta que la familia es el núcleo básico de la sociedad y que en su seno tiene lugar la enseñanza de los valores morales básicos del individuo, la violencia al interior de la misma trae como consecuencia la existencia de individuos que crecen sin tales valores y que son más propensos a iniciarse en la vida criminal.

Se configura como violencia familiar cualquier acción que causa daño físico o psicológico, maltrato sin lesión, incluso amenaza, dentro del ámbito familiar, como por ejemplo los golpes, humillaciones, desprecios, amenazas, insultos, incumplir con los alimentos, no dar medicamentos, no dejar a niños estudiar. La violencia familiar afecta los derechos constitucionales a la vida, a la integridad física y psíquica, la salud, la seguridad personal, la libertad sexual y la libertad individual<sup>8</sup>.

Cabe precisar, asimismo, conforme lo ha hecho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>9</sup>, que la práctica de la violencia familiar y la impunidad o tolerancia de ésta por parte del Estado constituye una forma de discriminación contra la mujer y, en ese sentido, contribuye a perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer.

El Estado peruano ha aprobado diversos convenios internacionales en los que se compromete a adoptar determinadas medidas dirigidas a la contención, prevención y represión de la práctica de la violencia familiar. Estos instrumentos son, principalmente, los siguientes: Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belém Do Pará).

---

8 YÉPEZ DÁVALOS, Enrique; Op. Cit., p. 61.

9 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Informe N° 54/01 – Caso 12,051: Caso María da Penha Maia Fernandes vs. Brasil". Emitido el 16 de abril de 2001.

Como consecuencia de estos instrumentos internacionales, conforme lo ha señalado la Defensoría del Pueblo<sup>10</sup>, el Estado está obligado a implementar políticas estatales que establezcan medidas idóneas frente a la violencia familiar no sólo de carácter legislativo, sino institucionales y administrativas.

Este es un problema cuya raigambre es muy compleja por cuanto intervienen una multiplicidad de factores sociales y económicos, tales como el desempleo y la falta de oportunidades, que dan lugar a que el padre de familia se encuentre en la incapacidad de cumplir con sus responsabilidades y que descargue violentamente la frustración que ello le provoca con los propios miembros de la familia a los que está llamado a proteger (esposa e hijos). También hay que tener en cuenta la visión machista que predomina aún en muchos hogares, según la cual la esposa es concebida como una propiedad del marido a la cual éste puede tratar como mejor le parece, lo cual incluye desde luego la posibilidad de agredirla tanto físicamente como psicológicamente, sin tener en cuenta que ésta es una persona con derechos fundamentales que deben ser respetados.

Como alternativa de solución a este problema, planteamos ante todo el desarrollo de políticas preventivas que apunten a ayudar a los propios miembros de la familia a tomar conciencia del problema ya que ellos son los que están en mejor posición para, a través del diálogo, hallar la solución a sus conflictos sin tener que llegar a la violencia. En ese sentido, resulta sumamente importante la realización de campañas educativas por parte del Estado dirigidas a los sectores populares de la población, en los cuales se suele presentar este problema con mayor frecuencia.

Asimismo, resulta necesaria la implementación de mecanismos institucionales adecuados para ayudar a las víctimas de este delito a denunciarlo oportunamente, pues por el contexto en el que éste se manifiesta es raramente denunciado. En ese sentido, la instalación de módulos integrados de atención, la creación de comisarías de la mujer en Lima y en las principales ciudades del país, así como la creación de oficinas contra la violencia familiar en las comisarías son medidas que deben aplicarse.

## **1.2 Delitos contra el patrimonio: Robos y asaltos comunes**

Este es tal vez el problema más denunciado y el más percibido por la población en tanto se trata de acciones que afectan cotidianamente a todos sus miembros,

---

10 Defensoría del Pueblo. "Informe Defensorial N° 110: Violencia familiar: Un análisis desde el derecho penal". Lima, 2006, p. 19 y ss.

sin importar el estrato social al que pertenezcan. Según el último sondeo de opinión sobre seguridad ciudadana realizado en junio del presente año en Lima Metropolitana y el Callao por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú<sup>11</sup>, el 61% de los ciudadanos estima que los robos en las calles han aumentado.

De acuerdo al Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF), durante el 2008 los delitos con mayor incidencia de los delitos registrados por las Fiscalías Provinciales Penales de Lima fueron los delitos contra el patrimonio, alcanzando el 29.65% de 54,118 causas penales registradas. Dentro de los delitos contra el patrimonio, los delitos con mayor incidencia fueron los delitos de estafa (23.01%), hurto (22.63%) y robo (16.11%).

Como puede observarse, en nuestra ciudad capital los delitos de mayor frecuencia son los delitos contra el patrimonio, lo cual implica que el nivel de peligrosidad y de violencia no es tan alto como en otras ciudades de América Latina, como es el caso de México D.F. o Bogotá, en las cuales la mayor cantidad de delitos versan sobre homicidios o agresiones físicas. Sin embargo, la situación no deja de ser preocupante por cuanto es un estado previo a un escenario más violento. De ahí la importancia de hacerle frente a la inseguridad ciudadana y tomar medidas ahora, a fin de evitar que la situación se torne aún más compleja y más peligrosa.

### **1.3 Micro comercialización de drogas**

El narcotráfico es un problema sumamente complejo con gran cantidad de aristas sociales, económicas y políticas. No es el propósito de este trabajo hacer una explicación de sus causas y de las alternativas de solución frente a este problema. Tan solo nos limitaremos a dar una breve reseña del aspecto del mismo relacionado con la seguridad ciudadana, es decir, aquella parte del problema que tiene incidencia en la vida cotidiana de los ciudadanos. Nos referimos en concreto a la micro comercialización de drogas.

De acuerdo al último sondeo de opinión sobre seguridad ciudadana realizado en agosto del año pasado en Lima Metropolitana por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú<sup>12</sup>, el 47% de los limeños identifica al

---

11 Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. “Sondeo de Opinión sobre Seguridad Ciudadana”. Lima, junio 2010.

12 *Ibíd.*

consumo de drogas como una de las principales causas de la inseguridad ciudadana.

Según el General PNP ® Enrique Yépez<sup>13</sup>, es posible identificar las siguientes modalidades de micro comercialización de drogas:

- **Paseos ambulantes.** Personas mayores de edad, por lo general entre los 18 y 30 años. El pasero se ubica en una esquina, capta clientes, primero tratan el precio, luego toma el dinero, se da vuelta y se dirige al callejón o quinta. Al regresar observa que no haya personas extrañas alrededor y entrega la droga. Sus clientes por lo general son conocidos, no venden a cualquiera porque se cuidan de ser intervenidos o capturados por la Policía.
- **Venta al paso.** Cuando el micro-comercializador se moviliza en moto o bicicleta, rondando por las diferentes zonas del distrito. Se cuidan de portar solamente cantidades que no excedan las establecidas por ley, a fin de lograr evadir cualquier operativo policial con el argumento de ser sólo consumidores.
- **Pasero encubierto.** Son parejas simulando ser enamorados que se paran en la puerta de entrada del callejón. A veces a su lado tienen un cochecito donde colocan un bebe y dentro de la manta guardan la droga. En caso de que se dé una intervención policial envuelven la droga y la ocultan en buzones, huecos o hendiduras de las paredes.
- **Venta “delivery”.** Consiste en pedidos que los consumidores realizan directamente a su distribuidor, producto que es entregado a domicilio o lugar acordado.

Como alternativa general de solución a estos problemas planteamos que se deben realizar acciones en dos frentes: el preventivo, realizando campañas de educación y concientización para advertir a la población de los peligros que conlleva el consumo de drogas, con especial énfasis en los padres de familia para que estos eduquen adecuadamente a sus hijos; y el represivo, recuperando espacios públicos y deteniendo a los principales cabecillas que impulsan este delito.

---

13 YÉPEZ DÁVALOS, Enrique; Op. Cit., pp. 90-91.

## 1.4 Pandillaje

Según el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad<sup>14</sup>, se entiende por pandillas las asociaciones de personas que cumplen con las siguientes características:

- Un carácter colectivo, que se refiere al comportamiento delincual y criminal de los miembros de las pandillas, más allá de los actos que esos miembros hayan cometido como individuos.
- Una asociación con la delincuencia, que lleva a que muchos se refieran a las bandas como entidades criminales u organizaciones criminales.
- Una dimensión juvenil, que ha llevado a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a determinar que en general los miembros de las pandillas pueden oscilar entre los 7 y los 35 años de edad, pero normalmente se encuentran en la adolescencia y principios de los veinte.

Entre enero de 2007 y septiembre de 2008 se han registrado 5,318 delitos de 08 tipos en Lima Metropolitana y Región Callao. Podemos afirmar entonces que cada día ocurren en promedio 8.44 delitos que tienen a los jóvenes y adultos integrantes de pandillas y “barras bravas” como autores. Hay que anotar también que los delitos contra el patrimonio (1640) y las agresiones (1264) registran el mayor porcentaje de casos reportados a nivel de Lima y Callao con un 30.83 y 23.76 por ciento (%) sobre el total de hechos respectivamente. Destacan también los hechos de pillaje los mismos que suman un total de 840 casos (16.34%) y los casos de consumo y micro comercialización de drogas los cuales muestran valores porcentuales que alcanzan más de 15 por ciento (%) en el primero y de 10.32 por ciento (%) en el segundo de los delitos referidos<sup>15</sup>.

Frente a este problema, también planteamos una alternativa general de respuesta en dos dimensiones, preventiva y represiva, pero primordialmente preventiva, con medidas de carácter educativo y de proyección multisectorial, pues la mayoría de miembros de las pandillas son jóvenes que pueden ser fácilmente resocializados si les brindan las oportunidades de educación y de trabajo adecuadas. La dimensión represiva está orientada a acciones policiales para detener a los principales cabecillas de estas agrupaciones delictivas.

---

14 Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC). “Compendio internacional de prácticas sobre prevención de la criminalidad para fomentar la acción a través del mundo”. Montreal: CIPC, 2008, pp. 114-128.

15 División de Innovación e Investigación Tecnológica de la Policía Nacional del Perú; “Estudio Situacional de la Violencia Juvenil en Lima y Callao 2007-2008”. Lima: PNP, 2008.

## 2. ACTORES PRINCIPALES

---

### 2.1 Gobiernos Locales – Municipalidades Provinciales y Distritales

A contrario de lo opinado por muchos alcaldes en varias ocasiones, en el sentido de que la seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva de la Policía Nacional, tanto a nivel constitucional como legal nuestro ordenamiento jurídico establece expresamente una serie de obligaciones para los alcaldes en materia de seguridad ciudadana.

Así la Constitución, en su artículo 197°, establece lo siguiente: “Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”.

Esta responsabilidad constitucional en el ámbito de la seguridad ciudadana por parte de los Gobiernos Locales se encuentra desarrollada tanto por la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.° 27783, en cuyo artículo 43° inciso e) se señala que la seguridad ciudadana es una competencia compartida por las municipalidades tanto a nivel provincial como distrital; como por la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.° 27972, que establece la relación de competencias entre ambos niveles.

De otro lado, en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), regulado por la Ley N.° 27933, se les asigna un importante lugar a las municipalidades en cada una de sus diferentes instancias, sobre todo a nivel de los Comités Provinciales y Distritales. En el caso del Comité Provincial (artículo 15°) y del Comité Distrital (artículo 15°), el rol de los alcaldes es esencial pues son ellos a quienes les corresponde presidirlos, correspondiéndoles al Alcalde Provincial dirigir el Comité Provincial y al Alcalde Distrital, el Comité Distrital. Cabe resaltar asimismo que, de conformidad con el artículo 17° de la Ley N.° 27933 ambos comités, cada uno en el ámbito de su jurisdicción, tienen como responsabilidad la formulación, la ejecución y el control de los proyectos de seguridad ciudadana, siempre en el marco del plan nacional dispuesto por el CONASEC.

Como puede observarse, existen entonces una serie de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias en virtud de las cuales los alcaldes están llamados a liderar la lucha por la seguridad ciudadana, diseñando e implementando políticas públicas en la materia. Son los alcaldes entonces a

quienes corresponde liderar esta triple alianza entre ellos, la Policía Nacional y los vecinos.

En síntesis, el rol de los Gobiernos Locales puede ser resumido de la siguiente manera:

Liderar la lucha por la seguridad ciudadana a través de los Comités Provinciales y Distritales, coordinando esfuerzos con la Policía Nacional y con los vecinos en el diseño y la implementación de políticas públicas en la materia.

Lamentablemente, ya sea por desconocimiento, por corrupción o por otras razones, los alcaldes no están cumpliendo con estas obligaciones. Incluso, en algunos casos, su actuación es contraproducente pues se autoriza indiscriminadamente el funcionamiento de establecimientos como discotecas y videopubs, señalados muchas veces por los pobladores como focos de inseguridad ciudadana pues en estos lugares se consumen en abundancia drogas y alcohol, dando lugar a asaltos, robos, peleas entre pandillas, etc.

En consecuencia, a fin de tener éxito en la lucha por la seguridad ciudadana, se requiere un compromiso y un liderazgo efectivo por parte de los alcaldes, quienes deben incorporarse activamente en los esfuerzos y las acciones de seguridad ciudadana, en estrecha vinculación y colaboración con las juntas vecinales y con la Policía.

### **2.1.1 Serenazgo**

Concebido como un servicio público municipal, de conformidad a lo establecido en el artículo 85º de la Ley Orgánica de Municipalidades, al punto de que constituye un concepto por el cual las municipalidades suelen cobrar arbitrios, el servicio de serenazgo constituye esencialmente una organización municipal creada para apoyar las tareas de seguridad ciudadana. Ha venido cumpliendo un papel importante con el patrullaje de las calles y avenidas, así como en dar la voz de alarma cuando el delito ha querido imponerse.

A nivel de Lima Metropolitana, este servicio se encuentra regulado por la Ordenanza N.º 638, de fecha 10 de junio de 2004, y por las modificaciones a esta última contenidas en la Ordenanza N.º 645, de fecha 01 de julio de 2004, ambas expedidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima. En virtud de tales

ordenanzas, se consideran como funciones generales del servicio de serenazgo las siguientes:

- Coordinar con la Policía Nacional la realización de las operaciones de patrullaje general y selectivo.
- Prestar auxilio y protección a la comunidad.
- Supervisar e informar el cumplimiento de las normas de seguridad en establecimientos públicos de cualquier naturaleza o índole.
- Propiciar la tranquilidad, orden, seguridad y convivencia pacífica de la comunidad.
- Vigilar la preservación de la calidad de vida, limpieza y ornato público.
- Colaborar y prestar apoyo a los órganos de su respectivo Gobierno Local cuando lo soliciten para la ejecución de acciones de su competencia.
- Orientar al ciudadano cuando requiera algún tipo de información.

Cabe precisar que el servicio de serenazgo cumple una labor complementaria a la de la Policía Nacional, por lo cual debe coordinar estrechamente con ella sin que ello implique suplirla en sus funciones. En ese sentido, hay que tener en cuenta que, de acuerdo a lo establecido por el artículo 2º inciso 24 literal f) de la Constitución, son los agentes policiales los que están facultados para detener a una persona en el caso de hallarla en flagrante delito o por mandato motivado de un juez. Coincidimos entonces<sup>16</sup> con analistas tales como Fernando Rospigliosi<sup>16</sup> y Carlos Basombrío<sup>17</sup>, quienes opinan con justa razón que el empoderamiento del servicio de serenazgo, al punto de convertirlo en una especie de policía municipal con autoridad para detener a las personas y portar armas de fuego, puede brindar más problemas que soluciones, en tanto que los serenos no estarían capacitados para asumir estas nuevas competencias y se correría el riesgo de que los alcaldes los asuman como su guardia personal y se generen

---

16 ROSPIGLIOSI CAPURRO, Fernando. “¿Serenazgo solución?”. En: *Manejo y Gestión de la Seguridad: De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2004, pp. 38 y ss.

17 BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos. “¿Municipalizar la Policía? Siete razones para oponerse”. En: *Manejo y Gestión de la Seguridad: De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2004, pp. 34 y ss.

conflictos armados entre serenos de distintas municipalidades, además de que se agravaría aún más la desigualdad entre los ciudadanos pues el servicio de seguridad de cada municipalidad estaría en función de la capacidad económica de sus vecinos.

## 2.2 Policía Nacional – Comisarios

De acuerdo al artículo 166º de la Constitución y a su Ley Orgánica, Ley N.º 27238, la Policía Nacional “tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno”. Asimismo, tiene las siguientes obligaciones:

- Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad.
- Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado.
- Prevenir, investigar y combatir la delincuencia.
- Vigilar y controlar las fronteras.

Asimismo, de acuerdo a los artículos 14º, 15º y 16º de la Ley N.º 27933, las autoridades policiales tienen un lugar establecido en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, tanto a nivel de los Comités Regionales como de los Comités Provinciales y Distritales. En el caso de los Comités Regionales, se trata del Jefe Policial de mayor graduación de la región; en el caso de los Comités Provinciales, del Jefe Policial de mayor graduación de la jurisdicción (Comisario Provincial); y en el caso de los Comités Distritales, del Comisario Distrital.

En síntesis, el rol de la Policía Nacional puede ser resumido de la siguiente manera:

Luchar frontalmente con la delincuencia, a través de estrategias tanto preventivas como represivas, partiendo de un enfoque de policía comunitaria, el cual tiene como protagonistas a los comisarios de cada localidad, quienes deben estar en constante contacto con su comunidad; y asumir el rol de apoyo al Ministerio Público en la investigación de los hechos delictivos señalado por el Nuevo Código Procesal Penal.

En este contexto, adquiere especial relevancia entonces el rol de las comisarías, pues son las dependencias de mayor contacto con la ciudadanía. La comisaría es

el primer lugar al que acude el ciudadano cuando se ve afectado por una situación delictiva. Por tanto, debe dotárseles del presupuesto y de los medios adecuados para hacer frente a la demanda ciudadana, tanto a nivel logístico como a nivel de recursos humanos.

### 2.2.1 Nuevo Código Procesal Penal (NCPP)

El 28 de julio de 2004 se promulgó, a través del Decreto Legislativo N.º 957, el Nuevo Código Procesal Penal (NCPP), el cual supone un cambio fundamental en nuestro sistema de justicia penal pues se pasa del antiguo modelo inquisitorio establecido en el Código de Procedimientos Penales de 1940, caracterizado por una presunción de culpabilidad del procesado y el establecimiento de mecanismos orientados a obtener su confesión, al nuevo modelo acusatorio, caracterizado, por el contrario, por el respeto a la presunción de inocencia del procesado y el rol investigador del Ministerio Público, quien debe orientar su actuación a demostrar la responsabilidad penal del procesado, con pleno respeto de las garantías inherentes al debido proceso.

El NCPP se caracteriza además por delimitar una clara separación de funciones entre fiscales y jueces, correspondiéndoles a los primeros la dirección de la investigación y la reunión de los medios probatorios que acrediten la responsabilidad penal del procesado; y, a los segundos, la labor de juzgamiento en modo exclusivo, es decir, la determinación de la responsabilidad penal del procesado, ya sea en sentido absolutorio o en sentido condenatorio. El NCPP revaloriza entonces el rol del Ministerio Público como titular de la acción penal y como director de la investigación, establecidos por la Constitución en su artículo 159º incisos 5 y 4<sup>18</sup>, respectivamente.

Asimismo, el NCPP, en aras de reducir la sobrecarga procesal y los costos que ésta implica para nuestro sistema de justicia penal, establece mecanismos procesales de terminación anticipada del proceso, a través de los cuales se busca resolver los casos sin que sea necesario transitar por todas las etapas del proceso penal, de modo tal que se promueva una justicia penal ágil y eficaz. Como ejemplo de tales mecanismos, podemos citar los siguientes<sup>19</sup>:

---

18 “Artículo 159º.- Corresponde al Ministerio Público:

4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.  
5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.

19 DE LA JARA, Ernesto (coord.). “La aplicación del Nuevo Código Procesal Penal en Huaura: Una experiencia positiva”. Lima: Instituto de Defensa Legal / Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008, p. 26 y ss.

- a) El principio de oportunidad, establecido en el artículo 2º del NCPP, a través del cual se otorga al fiscal la facultad de abstenerse de iniciar la acción penal o solicitar su sobreseimiento en cualquiera de los casos siguientes: (i) Cuando el imputado esté muy grave a consecuencia de su delito, siempre y cuando se trate de un delito culposo o de uno doloso de pena no mayor a 4 años; (ii) Cuando el delito no afecta gravemente el interés público; y (iii) En atención a las circunstancias de hecho y a las condiciones personales del imputado (existencia de supuestos atenuantes y no afectación del interés público). En estos dos últimos supuestos se requiere que el imputado haya pagado los daños ocasionados o que haya acuerdo entre víctima e imputado para que este último pague la reparación de tales daños. Con esta facultad se otorga un mayor poder de negociación a los fiscales y se busca emplear el proceso judicial como última ratio de sanción para los hechos delictivos, de modo tal que no se congestione el sistema con casos que podrían ser solucionados de forma alternativa con acuerdos reparatorios entre la víctima y el agresor.
- b) El procedimiento inmediato, regulado en los artículos 447º y 448º del NCPP, a través del cual se permite que en aquellos casos en los que exista delito flagrante, confesión del imputado o evidencia manifiesta, se acorte la etapa de investigación preparatoria y se pase directamente al juicio oral para que el juez emita sentencia.
- c) La terminación anticipada, regulada en el artículo 468º del NCPP, que consiste en la resolución del caso antes del juicio oral. Se trata de intentar arribar a una sentencia en la etapa de la investigación preparatoria, la cual tiene como sustento un acuerdo entre el fiscal y el imputado.

El NCPP, al tratarse de un cambio radical en nuestro sistema de justicia penal, ha venido siendo implementado de manera progresiva en los distintos distritos judiciales. Actualmente ya se viene aplicando este nuevo marco jurídico en 16 de los 28 distritos judiciales con los que cuenta el país, habiendo entrado en vigencia el 01 de abril del presente año en los distritos judiciales de Cajamarca, Amazonas y San Martín, de conformidad con el Decreto Supremo N° 016-2009-JUS, de fecha 16 de diciembre de 2009.

Sin embargo, en los talleres de validación del presente plan llevados a cabo por el Equipo de Seguridad Ciudadana del IDL en las ciudades de Trujillo y Arequipa, en las cuales ya ha entrado en vigencia el NCPP, hemos podido constatar la actitud crítica por parte de la Policía Nacional hacia este nuevo marco jurídico del desarrollo de los procesos penales en el país.

Los cuestionamientos por parte de la Policía Nacional pueden ser resumidos en los siguientes puntos:

- a) Por un lado, consideran que el enfoque garantista de dicho código constituye una herramienta de impunidad a favor de los delincuentes, pues a través de las formas de terminación anticipada del proceso se estaría liberando a los delincuentes que los policías se encargan de capturar, en lo que se ha venido a denominar el fenómeno de la “puerta giratoria”, en tanto que el delincuente tiende a salir de la cárcel poco tiempo después de haber sido capturado pues no se llega a formalizar el dictado de un mandato de detención en su contra por parte del juez penal, ya sea porque los fiscales no solicitan tal medida o porque el juez no considera pertinente dictarla a pesar de que se la solicitan.
- b) Por otro lado, en tanto siempre han sido en los hechos los policías quienes han conducido la investigación, lo que les ha permitido ganar considerable experiencia en la materia, hay renuencia por parte de los policías a aceptar su subordinación al fiscal de turno en su condición de director de la investigación penal.

Por su parte, para el Ministerio Público<sup>20</sup> el NCPP supone la reivindicación de sus atribuciones constitucionales en materia criminal por cuanto son los fiscales los responsables de la conducción de la investigación del delito desde su inicio y el ejercicio de la titularidad de la acción penal. El NCPP viene a constituirse en la ley de desarrollo constitucional que viene a implementar tales atribuciones. En ese sentido, las atribuciones policiales en lo que a investigación del delito se refiere se limitan a cumplir una función técnica y científica de investigación criminal, no estando autorizada la Policía Nacional para calificar jurídicamente los hechos ni establecer responsabilidades.

No obstante, estas tensiones son superables en la medida en que todo cambio lleva consigo un proceso de adaptación e implementación de las nuevas reglas de juego por parte de los actores llamados a aplicarlas.

En ese sentido, antes que un problema de la norma, estimamos que se trata de un problema de aplicación de la misma, en tanto los policías como los fiscales deben hacer el esfuerzo por trabajar de manera integrada hacia el logro del

---

20 Ministerio Público – Fiscalía de la Nación. “Propuesta del Ministerio Público para la implementación del Nuevo Código Procesal Penal”. Lima, abril de 2005. Ver: [http://www.mpf.n.gob.pe/descargas/codigo\\_procesal/1\\_codpropen.pdf](http://www.mpf.n.gob.pe/descargas/codigo_procesal/1_codpropen.pdf)

objetivo común (la seguridad ciudadana). Se deben evitar los celos en el ejercicio de las competencias. Cada quien debe cumplir con su responsabilidad y colaborar con los demás.

A continuación, para la mejor comprensión y superación del problema, proponemos las actuaciones que están llamados a desempeñar la Policía Nacional, el Ministerio Público y la ciudadanía a la luz del Nuevo Código Procesal Penal.



## 2.3 Ciudadanía – Juntas Vecinales

Tal como lo advertimos líneas arriba, la lucha por la seguridad ciudadana no debe ser librada solamente por el Estado sino que corresponde a la población apoyar a sus autoridades y colaborar en la medida de sus posibilidades

El principal mecanismo a través del cual se materializa esta participación ciudadana son las Juntas Vecinales. Éstas, como su nombre lo dice, son agrupaciones vecinales que se conforman por razones de autoprotección y están integradas por personas que residen o laboran en un mismo barrio, sector, urbanización o distrito. Entre los principales objetivos que desarrollan las Juntas Vecinales cabe mencionar los siguientes<sup>21</sup>:

- Lograr la participación activa de la población en estrecha colaboración con la policía, en actividades preventivas, tales como el patrullaje de calles y avenidas.
- Establecer una comunicación y coordinación en forma permanente entre los vecinos y su comisaría, a fin de mantener un estado de alerta efectiva frente a cualquier amenaza que genere la delincuencia. Los vecinos están en muchas

---

21 Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC). “Compendio de Dispositivos Legales”. Lima: CONASEC, 2003, p. 56 y ss.

ocasiones en mejor posición que la policía para identificar los focos delictivos y pueden aportar valiosa información a los agentes policiales.

- Promover el sentido de cooperación entre vecinos e internalizar una “cultura de seguridad”.
- Fomentar la participación social mediante el desarrollo de programas culturales, deportivos, cívico-patrióticos, ecológicos, educativos y de salud, entre otros.

Cabe precisar que las Juntas Vecinales forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), por cuanto en los artículos 15º y 16º de la Ley N.º 27933 se reconoce la participación de las Juntas Vecinales en los Comités Provinciales y Distritales, respectivamente, a fin de hacer sentir la voz de los vecinos en el diseño e implementación de las políticas de seguridad ciudadana de su respectiva jurisdicción.

De otro lado, si bien las Juntas Vecinales son la representación por excelencia de la participación de la comunidad en materia de seguridad ciudadana reconocidas en el marco del SINASEC, no quiere decir que sea el único mecanismo pues, tal como lo refiere el Comandante PNP Guillermo Bonilla<sup>22</sup>, existen otras instituciones de la sociedad civil que pueden colaborar en la lucha por la seguridad ciudadana, tales como:

- Los comités de vigilancia ciudadana.
- Las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza.
- Las rondas campesinas y los comités de autodefensa.
- Las comunidades campesinas y nativas, a cuyas autoridades la Constitución, en su artículo 149º, les reconoce funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial<sup>23</sup>.

---

22 BONILLA ARÉVALO, Guillermo. “La Seguridad Ciudadana, Desafío Actual. Una experiencia, un nuevo enfoque”. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2008, p. 120.

23 **“Artículo 149.-**  
Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial”.

- Los comités de Defensa Civil.
- Las instituciones educativas.
- Las asociaciones de padres de familia.
- Las compañías de bomberos voluntarios.

En síntesis, el rol de la ciudadanía puede ser resumido de la siguiente manera:

Organizar Juntas Vecinales para colaborar con la Policía Nacional en las labores de prevención del delito, brindándole información oportuna y manteniendo a la población en estado de alerta frente a cualquier amenaza para su seguridad.

Por otra parte, si bien las Juntas Vecinales son iniciativas ciudadanas, tanto las municipalidades como la Policía Nacional deben fomentar su conformación pues son los mecanismos a través de los cuales pueden comunicarse con la población y conocer sus intereses y demandas. Específicamente, corresponde a la Policía Nacional, en tanto que cuenta con la experiencia y la especialización necesarias, capacitar a los integrantes de las Juntas Vecinales en aspectos preventivos de seguridad.

También cabe advertir, tal como lo hace el Comandante PNP Guillermo Bonilla<sup>24</sup>, que las Juntas Vecinales, a fin de funcionar efectivamente, no pueden tener un sentido político partidario pues ello hace que se desnaturalicen los fines para los cuales fueron creadas, haciendo que los esfuerzos vecinales se destinen a fines políticos de las autoridades ediles de turno y que los ciudadanos se sientan utilizados. Asimismo, se requiere un fuerte compromiso por parte de los integrantes de las Juntas Vecinales. La participación debe ser activa, constante y permanente.

Se debe perfeccionar el funcionamiento de las juntas vecinales. Esto quiere decir, en primer lugar, que las juntas vecinales deben crecer en cuanto al número de sus integrantes. Este crecimiento, aunque rápido, debe ser programado para

---

24 Ibíd., p. 100.

asegurar que la organización cuente con tres elementos fundamentales: capacitación, disciplina y equipamiento.

El trabajo realizado por los integrantes de las juntas vecinales se basa en el compromiso cívico y no implica remuneración alguna. No obstante, ello no es óbice para que se reconozcan los riesgos a los que están sujetos los vecinos que prestan una colaboración activa en las políticas de seguridad ciudadana, a través del patrullaje de las calles por ejemplo. En ese sentido, consideramos que sería pertinente, en aras de reconocer tales riesgos y de incentivar la participación vecinal, implementar seguros de salud para los integrantes de las juntas vecinales que realizan tales labores.

Se debe buscar una mayor participación de la familia en las juntas vecinales, de manera tal que el beneficio de la seguridad ciudadana esté basado en una doble perspectiva: hogar seguro – barrio seguro. Esto exige, asimismo, que la lucha contra la violencia familiar se convierta en una prioridad para las juntas vecinales y para el distrito en su conjunto. La violencia familiar debe ser combatida con la misma energía que la violencia callejera, entendiendo que si se elimina la primera se avanzará enormemente en derrotar la violencia en las calles.

Coincidimos con la Defensoría del Pueblo<sup>25</sup> en que se requiere, dentro del marco de la Constitución y de las normas que otorgan autonomía a los gobiernos municipales y de las normas del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, propiciar la integración entre las juntas vecinales cuya creación es propiciada por los municipios, al amparo del artículo 116º de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y las juntas vecinales promovidas por la Dirección de Participación y Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, en tanto constituyen espacios en los cuales los ciudadanos canalizan su interés en participar en la implementación de políticas locales de seguridad ciudadana. En este contexto, la Policía Nacional debe centrar su trabajo en asesorar y trabajar coordinadamente con las juntas vecinales en materia de seguridad ciudadana, debiendo estar la promoción de estas juntas a cargo de las municipalidades.

### **2.3.1 El arresto ciudadano**

El Nuevo Código Procesal Penal establece en su artículo 260º lo siguiente:

---

25 Defensoría del Pueblo. "Informe Defensorial N.º 132: ¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana". Lima, 2008, p. 173 y ss.

### **Artículo 260°.-**

*1. En los casos previstos en el artículo anterior, **toda persona podrá proceder al arresto en estado de flagrancia delictiva.** (subrayado agregado)*

*2. En este caso debe entregar inmediatamente al arrestado y las cosas que constituyan el cuerpo del delito a la Policía más cercana. Se entiende por entrega inmediata el tiempo que demanda el dirigirse a la dependencia policial más cercana o al Policía que se halle por inmediaciones del lugar. En ningún caso el arresto autoriza a encerrar o mantener privada de su libertad en un lugar público o privado hasta su entrega a la autoridad policial. La Policía redactará un acta donde se haga constar la entrega y las demás circunstancias de la intervención.*

Esta disposición es lo que se ha venido en denominar el arresto ciudadano, el cual consiste en la facultad que se le otorga a cualquier ciudadano de aprehender a la persona hallada en flagrante delito para llevarla ante las autoridades policiales. Se encuentra en vigencia desde el 1 de julio de 2009, por mandato expreso de la Ley N.º 29372, publicada el 9 de junio de 2009.

Esta figura debe ser interpretada con mucha cautela pues a la vez que puede ser tomada en cuenta como una herramienta útil en la lucha contra la delincuencia, también trae consigo ciertos riesgos que deben ser evitados. Por lo tanto, es importante realizar las siguientes precisiones:

- a) Se trata de una aprehensión de la persona para su traslado ante las autoridades policiales de forma inmediata. No es admisible que el ciudadano que ha llevado a cabo el arresto mantenga detenida a la persona en su domicilio o en cualquier otro lugar. Por tanto, esta figura no debe ser equiparada con la detención, la cual involucra la retención de la persona en un lugar determinado. Los ciudadanos no están facultados para detener a los delincuentes pues ello es facultad exclusiva de los agentes policiales, quienes pueden detener a las personas únicamente en caso de flagrante delito o de mandato motivado de un juez, conforme a lo establecido en el artículo 2º inciso 21 literal f) de la Constitución. Un arresto ciudadano fuera de estos parámetros implicaría un vulneración al derecho constitucional de la libertad individual.
- b) Procede únicamente en caso de flagrante delito, es decir, cuando la persona ha sido sorprendida en plena comisión del delito o instantes después de haberlo cometido. No debe interpretarse esta figura, por consiguiente, como una posibilidad para que el ciudadano arreste a quien a su criterio resulta sospechoso de la comisión de un delito. Por tratarse de una restricción a la

libertad individual, el supuesto para su aplicación, el delito flagrante, debe ser interpretado de modo restrictivo.

- c) Esta es una facultad que se está otorgando al ciudadano y no constituye una obligación a su cargo. No se pretende o no debe interpretarse esta figura como un llamado dirigido a los ciudadanos para que se enfrenten directamente con los delincuentes pues esa es una labor que compete exclusivamente a la Policía Nacional. Lo que los vecinos están llamados a hacer es a colaborar activamente con la Policía a través de la denuncia oportuna de los hechos delictivos y del proporcionamiento de información. El recurso al arresto ciudadano debería darse entonces únicamente en aquellos casos en los que el ciudadano se encuentra dispuesto a intervenir y cuenta efectivamente con la capacidad para reducir y aprehender al delincuente.

En síntesis, se trata de una figura que puede resultar beneficiosa para la seguridad ciudadana en tanto se promueve una colaboración activa entre vecinos y policías. No obstante, para su adecuada implementación resulta sumamente importante que los ciudadanos sean capacitados tanto en lo que se refiere al supuesto de aplicación, el flagrante delito, a fin de vitar detenciones basadas en la mera sospecha de culpabilidad del vecino respecto de otro; como en los modos de intervención en la aprehensión de los delincuentes, a fin de evitar que se expongan al peligro de modo innecesario.

## 3. OTROS ACTORES

---

### 3.1 Ministerio Público

Entre las atribuciones que le han sido asignadas por la Constitución al Ministerio Público, de conformidad con su artículo 159º, son dos principalmente las que tienen incidencia en la seguridad ciudadana. Nos referimos a las siguientes:

- Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.
- Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.

En síntesis, los fiscales deben contribuir al mantenimiento de la seguridad ciudadana siendo diligentes en investigar los delitos que son denunciados por la población y en activar el mecanismo judicial para sancionar a los responsables.

En ese sentido, cabe resaltar que el Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo N.º 957, publicado el 28 de julio de 2004, al pasar de un modelo inquisitorio a uno acusatorio, repotencia el rol investigador de los fiscales al colocarlos como directores de la investigación y limita la labor de los jueces exclusivamente al juzgamiento y determinación de la responsabilidad penal.

El Ministerio Público también ha sido considerado en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana pues cuenta con representantes tanto en el Consejo Nacional como en los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, de conformidad con los artículos 7º, 14º, 15º y 16º de la Ley N.º 27933, respectivamente.

A fin de fortalecer esta presencia que tiene en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, coincidimos con el ex Fiscal Superior Víctor Cubas Villanueva<sup>26</sup>, en que cualquier intento de reforma del Ministerio Público tiene que empezar por crear las condiciones necesarias para que el Fiscal cumpla su función

---

26 CUBAS VILLANUEVA, Víctor. "Aportes a la reforma del Ministerio Público". En: *Justicia Viva*. N° 19. Lima: IDL, 25 de febrero de 2003. Ver: <http://www.justiciaviva.org.pe/boletin/boletin3.pdf>.

constitucional. Para ello se requiere una reestructuración integral que empiece por redefinir las funciones de todos los fiscales, incluyendo al Fiscal de la Nación, a cuyo despacho, como consecuencia de la centralización y concentración del poder, llegan problemas pequeños que bien podrían ser solucionados por funcionarios intermedios en cada uno de los distritos judiciales. Como medidas idóneas para lograr este objetivo destacan las siguientes:

- Descentralizar y desconcentrar el poder que detenta el Fiscal de la Nación, creando el Consejo de Gobierno del Ministerio Público y redefiniendo las funciones de la Junta de Fiscales Supremos.
- Democratizar la elección del Fiscal de la Nación, de los integrantes del Consejo de Gobierno del Ministerio Público y de los Fiscales Jefes o Coordinadores de los Distritos Judiciales, para que atiendan los problemas de administración y apoyo logístico inmediato, eliminando el obsoleto sistema de Decanatos.
- Rediseñar el Despacho Fiscal dotándolo de los recursos humanos y logísticos que permitan practicar investigaciones.
- Crear un Cuerpo Técnico de Investigaciones que apoye el trabajo fiscal.

Cabe resaltar también como una medida a tomar en cuenta la formulación de una directiva con acciones específicas de prevención y represión para la lucha contra la delincuencia.

### **3.2 Poder Judicial**

Para la preservación de la seguridad ciudadana, se requiere que aquellos que han cometido delitos o faltas sean efectivamente sancionados pues de lo contrario se genera una sensación de impunidad que trae como consecuencia la falta de respeto por las normas y, por consiguiente, la creación de una situación de caos ante la falta de normas que regulen efectivamente la vida en sociedad. En ese sentido, corresponde a los jueces, encargados por excelencia de la función jurisdiccional de conformidad con los artículos 138º y 139º de la Constitución, determinar las responsabilidades penales por los hechos delictivos y sancionar efectivamente a los responsables.

Cabe recordar que la administración de justicia no solamente es una función estatal sino que es un derecho de los ciudadanos. El Estado, como garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos, está en la obligación de procesar y

sancionar a aquellas personas que resulten responsables de las violaciones de tales derechos. En virtud del derecho constitucional de acceso a la justicia, que encuentra su fundamento en el artículo 139º inciso 3 de la Constitución, así como en su artículo 2º inciso 2 (derecho a la igualdad), el Estado está en la obligación de proporcionar a los ciudadanos los mecanismos que les permitan a los ciudadanos denunciar a aquellos que vulneran sus derechos a fin de que sean sancionados, para lo cual se requiere contar con un Poder Judicial que actúe rápidamente ante las demandas ciudadanas y sancione a los delincuentes, en el marco de procesos judiciales respetuosos de las garantías inherentes al debido proceso.

Frente a un contexto como en el que nos encontramos, en el cual existe una creciente desconfianza de la población hacia el sistema de justicia y una tendencia por parte de la población para tomar la justicia por sus propias manos, resulta indispensable que el Poder Judicial desarrolle iniciativas que lo acerquen a la población. Una de tales iniciativas es la instalación de la justicia de paz letrada en las comisarías. La idea de esta iniciativa es que los actores del sistema de justicia llamados a intervenir en los casos de faltas, materia por excelencia que compromete a la seguridad ciudadana, compartan un mismo espacio, la comisaría, de manera que esta sea el lugar donde se resuelvan de manera coordinada y rápida estos casos.

El Poder Judicial también ha sido considerado en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana pues cuenta con representantes tanto en el Consejo Nacional como en los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, de conformidad con los artículos 7º, 14º, 15º y 16º de la Ley N.º 27933, respectivamente.

A fin de fortalecer esta presencia que tiene en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, consideramos importante la implementación de las siguientes medidas:

- Desarrollar acciones tendientes a la implementación de una política sobre la Justicia de Paz, basada en la actualización y formulación de normas integrales sobre la misma.
- Asignar recursos que permitan las condiciones para el ejercicio de los jueces de paz en particular, para solucionar problemas logísticos que les permitan un mejor desempeño de sus funciones.
- Establecer oficinas de capacitación y apoyo a los jueces de paz.

- Por intermedio de los juzgados penales y los jueces de paz letrados apoyar decididamente a los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana en su esfuerzo por reducir la criminalidad y delincuencia de sus demarcaciones.
- Por intermedio de los juzgados especializados de la familia y de menores apoyar las acciones de los Fiscales de Prevención del delito y de la Policía Nacional en acciones preventivas a favor de jóvenes y adolescentes en riesgo y violencia familiar.

### **3.3 Poder Ejecutivo: Economía, Educación, Justicia, Interior y Salud**

Tal como lo comentáramos al comienzo de este trabajo, la problemática de la seguridad ciudadana es compleja e involucra un trabajo multisectorial. A continuación pasaremos a dar una breve revisión de cuáles son los despachos ministeriales especialmente involucrados en la materia.

#### **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**

Para que una política pública pueda ser implementada y funcionar adecuadamente, la misma requiere contar con un financiamiento sólido. En ese sentido, el apoyo de este ministerio, brindando los recursos presupuestales necesarios, es indispensable para el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Corresponde al CONASEC darle a conocer en qué aspectos de seguridad ciudadana se considera prioritario su apoyo.

#### **Ministerio de Educación (MINEDU)**

Para lograr la seguridad ciudadana resulta indispensable contar con ciudadanos que cuenten con una fuerte convicción en sus valores cívicos y morales. De ahí la importancia que el Estado, desde los primeros años de la infancia, se preocupe por brindar un servicio educativo de calidad que inculque tales valores. En ese sentido, consideramos que resultan necesarias las siguientes medidas:

- Exhortar a las Direcciones Regionales a alentar y a apoyar a las Unidades de Servicios Educativos y a los centros educativos de sus jurisdicciones para que fortalezcan acciones preventivas y de proyección social.
- Campañas de alfabetización.

- Actividades de educación familiar.
- Desarrollar programas de autoprotección escolar, en coordinación con las comisarías y asociaciones de padres de familia.
- Facilitar los sábados y domingos la infraestructura deportiva de los centros educativos para desarrollar acciones de proyección social.
- Desarrollar programas integrales de reinserción de jóvenes y adolescentes en riesgo integrantes de pandillas y barras bravas.
- Participar activamente, junto con las asociaciones de padres de familia, en programas integrales contra la micro comercialización y el consumo de drogas.

### **Ministerio de Justicia (MINJUS)**

Este sector, bajo cuya administración se encuentra el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), tiene la responsabilidad de dirigir la política penitenciaria y adoptar las medidas necesarias para que las penas se cumplan efectivamente y las mismas cumplan con su finalidad constitucional, la resocialización del reo, conforme lo señala el artículo 139º inciso 22 de nuestra Carta Magna. En ese sentido, creemos que resultan necesarias las siguientes medidas:

- Elaborar en coordinación con el Ministerio del Interior el reglamento de la Ley N.º 27937 de ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres. Se debe supervisar efectivamente el cumplimiento de las penas alternativas, tales como la prestación de servicios comunitarios, para lo cual se puede solicitar el apoyo tanto de la Policía Nacional como de las Juntas Vecinales.
- Coordinar con el Ministerio del Interior y las Municipalidades para diseñar planes piloto destinados a ubicar Jueces de Paz Letrados en las demarcaciones territoriales más necesitadas.
- Elaborar una relación de las provincias, distritos y localidades donde el INPE no cuente con oficinas de ejecución de penas limitativas de derechos, dentro del marco de la Ley N.º 27935, que modifica artículos de la Ley N.º 27935, que modifica artículos de la Ley N.º 27030.
- Ejecutar el Plan Nacional de Tratamiento Penitenciario.

- Construir talleres en los establecimientos penitenciarios para reeducar a los internos.

Sin ánimo de entrar en detalle acerca de la política penitenciaria, cabe advertir que la situación es sumamente preocupante por cuanto no existe una política penitenciaria coherente y efectiva. Conforme lo señala la Defensoría del Pueblo<sup>27</sup>, las condiciones de los internos son paupérrimas por cuanto existe una sobrepoblación en las cárceles en el orden del 75% y las posibilidades del tratamiento penitenciario a través del trabajo y la educación son ínfimas por cuanto el número de profesionales (asistentes sociales y psicólogos, principalmente) así como el número de programas disponibles resultan insuficientes. A ello se suma el hecho de que, según lo señalado por el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público<sup>28</sup>, recogiendo datos del INPE, el 79.6% de los internos se encuentra en calidad de inculpado y tan sólo es el 20.4% quien ostenta la calidad de condenado. En síntesis, el ambiente presente en las cárceles o centros penitenciarios, antes que resocializar al reo, contribuye a introducirlo aún más en el mundo de la delincuencia y a hacer de él un criminal mucho más avezado.

En ese sentido, invocamos al Ministerio de Justicia a impulsar la reforma urgente en esta materia, a través de una verdadera política penitenciaria que tenga como objetivo crear las condiciones para que efectivamente los centros penitenciarios se desempeñen como centros de rehabilitación del reo. Ello debe abarcar tanto un reforzamiento de la seguridad penitenciaria y del principio de autoridad al interior de las cárceles como la promoción de mayores programas de reinserción social, trabajo y educación para los internos. Toda gestión penitenciaria debe tener como fundamento el respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.

### **Ministerio del Interior (MININTER)**

Este sector es de suma importancia pues a su cargo está uno de los actores fundamentales en la lucha por la seguridad ciudadana, la Policía Nacional. En ese sentido, corresponde a este sector determinar la política a seguir por la Policía así como la organización y administración de los medios logísticos necesarios para que ésta cumpla con sus funciones, las cuales ya fueron tratadas con detalle

---

27 Defensoría del Pueblo. "Informe Defensorial N.º 113: Supervisión del Sistema Penitenciario". Lima, 2006, p. 155 y ss.

28 Ver: [http://www.mpf.gob.pe/descargas/boletines/Boletin\\_Observatorio\\_Marzo2010.pdf](http://www.mpf.gob.pe/descargas/boletines/Boletin_Observatorio_Marzo2010.pdf).

en el acápite referido a la Policía Nacional. Resulta importante el apoyo de este sector en el afianzamiento de las actividades preventivas y de investigación policial a nivel local, así como de capacitación del personal policial en materia de seguridad ciudadana. A tal efecto, creemos que resultan necesarias las siguientes medidas:

- Fortalecer el servicio policial de las comisarías.
- Mejorar el servicio de patrullaje motorizado propendiendo a la descentralización de sus unidades a nivel distrital.
- Mejorar el sistema de comunicaciones de las comisarías con la finalidad de establecer una central unificada a nivel distrital.
- Diseñar nuevos criterios de patrullaje distrital por sectores o cuadrantes que permitan una comunicación directa del policía con los vecinos.
- Potenciar la Dirección de Familia, Participación y Seguridad Ciudadana (DIRFAPASEC) para que impulse programas preventivos y de reinserción social a nivel policial.
- Fortalecer el accionar de la Policía de Menores y las comisarías de la Mujer, así como el trabajo del personal policial de tránsito.
- Establecer un mecanismo de intervención rápida ante el requerimiento de las comisarías.
- Mejorar la capacitación del personal de las comisarías de modo tal que se brinde un servicio eficiente y un trato amable con el público.
- Internalizar en el personal policial la filosofía de la policía comunitaria.
- Establecer incentivos profesionales para el personal policial que trabaja en las comisarías.
- Establecer criterios profesionales para la selección de comisarios.

Para lograr el éxito en la lucha por la seguridad ciudadana, es requisito esencial que el Ministerio del Interior cumpla con su responsabilidad fundamental de planificar, desarrollar e implementar una política pública en seguridad ciudadana, con objetivos claros de corto, mediano y largo plazo. Se debe desterrar la actitud improvisada y meramente reactiva que ha caracterizado al sector en los últimos

años, en los cuales se ha esperado que los conflictos sociales estallen para recién tomar acciones al respecto, sin tener en cuenta la implementación de medidas preventivas que perfectamente podrían haber evitado tales conflictos.

### **Ministerio de Salud (MINSA)**

La seguridad ciudadana no solamente implica el combate frontal contra la delincuencia sino que aquellas personas que han sido víctimas de actos delictivos sean adecuadamente rehabilitadas tanto en el aspecto físico como en el aspecto psíquico. De ahí que la presencia del sector ministerial encargado de diseñar las políticas públicas sanitarias y de prestar el servicio público de salud sea necesaria en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. En ese sentido, consideramos que el MINSA debería realizar las siguientes acciones:

- Por intermedio de las áreas de salud y puestos sanitarios, extender los servicios de salud a las poblaciones carentes de estos servicios.
- Participar en las campañas de proyección social y acciones cívicas que programen los comités de seguridad ciudadana.
- Capacitar y desarrollar acciones informativas sobre aspectos de prevención y control de enfermedades infecto contagiosas, lactancia y nutrición.
- Participar en campañas de cuidado del medio ambiente, de saneamiento y fumigación de los puntos críticos de la jurisdicción.

Todos estos sectores ministeriales están considerados parte integrante del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana regulado en la Ley N.º 27933, en cuyo artículo 7º sus titulares están reconocidos como miembros integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC).

### **3.4 Defensoría del Pueblo**

De conformidad con el artículo 162º de la Constitución, “corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía”.

En consecuencia, la presencia de la Defensoría del Pueblo en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, tal como ha sido reconocida en el artículo 7º de la Ley

N.º 27933 en tanto su titular forma parte del CONASEC, resulta necesaria a fin de que se encargue de supervisar que las entidades estatales cumplan con sus responsabilidades en materia de seguridad ciudadana.

Para tal efecto, sugerimos que la Defensoría adopte las siguientes medidas:

- Contribuir con la Secretaría Técnica del CONASEC para el diseño de metodologías que faciliten el recojo y aprovechamiento de la información relativa a la situación de las personas detenidas en las comisarías.
- Apoyar el esfuerzo de capacitación del CONASEC en materia de derechos humanos.
- Auspiciar, reconocer y supervisar el trabajo que realizan las rondas campesinas en el sector rural y las juntas vecinales de seguridad en el área urbana.
- Apoyar a través de sus oficinas especializadas y de las oficinas defensoriales a nivel regional, las acciones de difusión y sensibilización de la política, planes y programa que desarrolle el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

## 4. OBJETIVOS Y PROPUESTAS

---

### 4.1 Misión – Objetivo Central

Elaborar propuestas que permitan constituirse en herramientas de gestión para fortalecer la labor de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana con la finalidad de optimizar la prevención y persecución de la violencia y el delito, con la colaboración de las instituciones públicas y privadas y la ciudadanía en su conjunto.

### 4.2 Propuestas

#### 4.2.1 Fortalecer los Comités de Seguridad Ciudadana a nivel regional, provincial y distrital (integrar nuevos actores y reorganizar la oficina técnica)

Según la Defensoría del Pueblo<sup>29</sup>, se ha podido constatar lo siguiente:

- No se han elaborado planes de seguridad ciudadana en el 23% de los Comités Regionales, en 60% de los Comités Provinciales y en 74% de los Comités Distritales.
- Aún la mayoría de secretarios técnicos de dichos comités no desempeñan su función a exclusividad. A ello se suma la falta de designación de dichos secretarios en el 4% de los Comités Regionales, en 18% de los Comités Provinciales y en 51% de los Comités Distritales.
- Las sesiones de trabajo de los Comités Provinciales y Regionales en el año 2009 han disminuido con relación al 2007, además se ha visto que en los Comités Distritales el número de sesiones es absolutamente insuficiente (1.1 sesiones al año). Este dato resulta especialmente preocupante en tanto que los comités de seguridad tienen que sesionar al menos 2 veces por mes con todos los integrantes de los comités con el apoyo de los vecinos a fin de conocer los problemas de inseguridad que aquejan al distrito y visualizar el mapa del delito, para de esta forma garantizar el buen desarrollo de los planes de seguridad.

---

29 Defensoría del Pueblo. "Reporte sobre el funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana en el ámbito nacional en el 2009". Lima, 2009.

- En el caso de los Comités Regionales de Amazonas, Áncash, Puno, San Martín y Tacna, no han sesionado durante todo el año 2009.
- Solamente el 54% de los Comités Regionales, 42% de los Comités Provinciales y el 20% de los distritales realizan actividades de capacitación en materia de seguridad ciudadana.
- La suscripción de convenios es uno de los puntos importantes que sirve de soporte a los planes de seguridad, a través del establecimiento de alianzas estratégicas con organizaciones y empresas privadas. Lamentablemente, se ha podido constatar que únicamente es efectuada por el 27% de los Comités Regionales, el 17% de los Provinciales y el 7% de los Distritales.
- Del total de comités distritales solamente una quinta parte (22%) cuenta con un plan de seguridad, lo cual revela la debilidad institucional en la cual se encuentran actualmente estas instancias.
- Se ha constatado que en la mayoría de los Comités Provinciales no han existido procesos ordenados de transferencia de funciones ni de acervo documentario de un período municipal a otro, lo que ha afectado la continuidad en las políticas locales de seguridad ciudadana.

Como lo hemos venido explicando a lo largo del presente trabajo, la seguridad ciudadana es una problemática que debe ser enfocada de manera integral por una multiplicidad de actores. En ese sentido, es sumamente importante que los Comités de Seguridad Ciudadana funcionen efectivamente en todos sus niveles (regional, provincial y distrital) pues son instancias que permiten que los distintos actores puedan conocer lo que viene haciendo cada uno de ellos y coordinar esfuerzos para actuar de manera integrada.

Los Comités Provinciales deben convocar a los Comités Distritales a fin de integrar acciones y promover sinergias positivas que permitan implementar respuestas concretas a los problemas de inseguridad. A su vez, los Comités Distritales deben centrar sus acciones en la promoción de la participación ciudadana. Esto requiere una coordinación permanente de las gerencias de participación ciudadana de las municipalidades con las oficinas de participación de las comisarías.

A lo largo de los talleres de validación del presente plan realizados en las ciudades de Trujillo, Huancayo y Arequipa por el Equipo de Seguridad Ciudadana del IDL, hemos podido constatar que en muchos casos los actores desarrollan iniciativas de manera aislada que no logran consolidarse por la falta de apoyo de los otros

actores. Asimismo, el cambio de autoridades y la falta de consenso impiden que las políticas implementadas se mantengan en el largo plazo. Por ejemplo, en el caso de Huancayo, el Jefe Regional de RENIEC encargado de esta circunscripción (Región Junín), Dr. Jhonny Roberty Palma Fuentes, viene implementado campañas de entrega del DNI gratuito para las personas de bajos recursos, las cuales permitirán a su vez identificar a muchos de los pandilleros que actúan en la zona. No obstante, hasta el momento tales campañas no han venido teniendo el éxito deseado por la falta de apoyo de las municipalidades, las cuales no se preocupan por destinar recursos para el tema de identidad ni por capacitar adecuadamente a sus registradores civiles.

Por tanto, a efectos de contar con políticas en seguridad ciudadana integrales y efectivas, es preciso que los Comités de Seguridad Ciudadana funcionen en la realidad y que los actores se reúnan con frecuencia. Asimismo, para que los acuerdos adoptados al interior de los Comités sean efectivos se debe contar con la participación de las personas con verdadera capacidad de decisión de las diferentes instancias involucradas en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. No se trata de que se reúnan solamente los representantes y que se adopten acuerdos meramente retóricos y sin incidencia práctica.

A efectos de que las autoridades cumplan con las responsabilidades que les han sido asignadas por la Ley N.º 27933, con relación a los Comités de Seguridad Ciudadana a nivel regional, provincial y distrital, podrían implementarse mecanismos de sanción administrativa para aquellas autoridades que no cumplan con tales responsabilidades por cuanto tales incumplimientos contribuyen a la larga a generar una inacción por parte del Estado en materia de seguridad ciudadana, abriendo la puerta con ello a un incremento de la delincuencia y, por consiguiente, de mayores perjuicios para los ciudadanos.

Consideramos altamente recomendable, asimismo, implementar mecanismos de rendición de cuentas al interior de los Comités de Seguridad Ciudadana, sobre todo a nivel distrital, de modo tal que se otorga a los vecinos un mensaje de transparencia en la labor realizada, con lo cual se promueve una relación de confianza de los vecinos con las autoridades, la cual resulta indispensable para el éxito de cualquier plan de seguridad ciudadana.

Resulta importante además fortalecer las capacidades de los Secretarios Técnicos de los Comités de Seguridad Ciudadana, creando planes de capacitación para estos funcionarios, quienes se encargan de asesorar técnicamente al comité y desempeñar labores ejecutivas constituyéndose en piezas fundamentales para el buen desarrollo de los planes de seguridad. En ese sentido, se debe tener en

cuenta el perfil de Secretario Técnico elaborado por la Defensoría del Pueblo<sup>30</sup>, el cual contiene las siguientes características:

- En el caso de los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana, de conformidad con la Directiva N.º 01-2005-IN/0101.01, el Secretario Técnico debe ser preferentemente un profesional civil de la Presidencia Regional o un Oficial de la Policía Nacional en situación de retiro, que tenga pleno conocimiento de la problemática vinculada a la seguridad ciudadana.
- En el caso de los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, de conformidad con la Directiva N.º 01-2005-IN/0101.01, el Secretario Técnico debe ser elegido entre el personal especializado de las Oficinas de Participación Vecinal del Municipio o de la Oficina de Participación Ciudadana de la (s) Comisarías de su Jurisdicción.
- Se debe buscar institucionalizar el cargo incorporándolo progresivamente al Cuadro de Asignación de Personal que corresponda.
- Debe tratarse de preferencia de un profesional titulado.
- Debe contar con un dominio básico de la normatividad relativa a la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Debe tener conocimiento de la visión, misión, planes generales de gestión y políticas del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y el comité respectivo.
- Debe contar con experiencia en la gestión, atención y asesoría en materia de seguridad ciudadana.
- Debe contar con capacidad de organización y conducción del trabajo de la Secretaría Técnica, promoviendo la participación activa de todos los miembros del Comité y supervisando la gestión del personal a su cargo.
- Debe tener capacidad de liderazgo y concertación en la coordinación con funcionarios de todos los niveles de gobierno.
- Debe tener capacidad de identificación de los problemas relativos a seguridad ciudadana en la jurisdicción respectiva.

---

30 Defensoría del Pueblo. "Informe Defensorial N.º 132: ¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana". Lima, 2008, p. 145 y ss.

- Debe contar con plena disponibilidad y capacidad de adaptación tanto en atención a las consultas de la sociedad civil como para el ejercicio de las responsabilidades que el Comité se plantee como necesarias.

#### **4.2.2 Integrar nuevas instituciones al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana**

En tanto que la seguridad ciudadana es tarea de todos, consideramos que se debe dar cabida en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana a todas aquellas instituciones, tanto públicas como privadas, que puedan aportar a la solución del problema.

En tal sentido, consideramos que, de manera enunciativa, se debería de tomar en cuenta a las siguientes instituciones:

- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), organismo constitucional autónomo encargado de mantener el registro de identificación de los ciudadanos y emitir los documentos que acreditan su identidad, conforme a lo establecido en el artículo 183º de la Constitución. Conservar un adecuado registro de la identidad de los ciudadanos es una tarea que resulta indispensable para el adecuado planeamiento de una política pública de seguridad ciudadana. Asimismo, teniendo en cuenta que la mayoría de delinquentes son jóvenes infractores, conforme ha sido verificado recientemente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual recoge a su vez informes al respecto elaborados por la Organización de Naciones Unidas<sup>31</sup>, resulta de suma importancia que exista la constante preocupación por parte del Estado de proporcionar oportunamente documentos de identidad para los ciudadanos desde temprana edad, a fin de crear conciencia en los jóvenes de que forman parte de un sistema estatal que está encargado de velar por el respeto de sus derechos fundamentales.
- El Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social, el cual cuenta con numerosos programas de apoyo social, siendo tal vez el más emblemático el “Vaso de Leche”, los cuales constituyen herramientas de lucha contra la pobreza, la cual es a fin de cuentas uno de los principales caldos de cultivo de la delincuencia.

---

31 Naciones Unidas, “Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sergio Pinheiro, Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones, Tema 62 del programa provisional, Promoción y protección de los derechos de los niños, 29 de agosto de 2006, A/61/299, párrafo 71. Citado por: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”. Diciembre 2009, párrafo 27.

- El empresariado local, quien cuenta con los recursos que muchas veces escasean en las instituciones estatales, puede constituir alianzas estratégicas con los municipios y con las comisarías locales para el financiamiento de más actividades tendientes a la lucha por la seguridad ciudadana, tales como talleres de capacitación en prevención del delito para los vecinos o la implementación de mejores condiciones de trabajo para los policías. Cabe precisar que, conforme lo ha venido señalando el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia<sup>32</sup>, existe una responsabilidad social por parte de los empresarios, en tanto que en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho la empresa privada, como parte importante de la sociedad, tiene especial responsabilidad frente al Estado, debiendo realizar su actividad en armonía con el bien común y el interés general. Se trata además del financiamiento de actividades que van a redundar en beneficio de los empresarios, pues van a contribuir a incrementar un clima de seguridad, el cual resulta propicio para el desarrollo de sus negocios.
- La Iglesia Católica<sup>33</sup>, así como otras organizaciones religiosas, en tanto que cuentan con una importante red institucional que puede servir de canal de comunicación y de coordinación para canalizar la ayuda social que resulte necesaria. Asimismo, cuenta con una importante influencia sobre los jóvenes que puede ser de gran ayuda para la promoción de campañas de difusión de valores cívicos.

No obstante, insistimos en que resulta indispensable la vertebración de los tres actores principales, el municipio, la policía y los vecinos, para luchar con éxito por la seguridad en el distrito. Ningún plan de seguridad ciudadana, especialmente en localidades pobres, puede llevarse a cabo con éxito si no se articulan eficientemente estos tres elementos básicos. Se puede y se debe agregar a otros actores, pero si alguno de estos tres actores principales falla, el plan no funcionará.

#### **4.2.3 Elaborar un diagnóstico de manera concertada y participativa**

Como paso previo al diseño del plan de seguridad ciudadana en la localidad se requiere contar con un diagnóstico realista de la situación, a fin de conocer los problemas que existen y cuáles son las medidas más adecuadas para solucionarlos.

---

32 Expediente N.º 0048-2004-AI/TC, sentencia del 31 de marzo de 2005, fundamento 15; Expediente N.º 01963-2005-AA/TC, sentencia del 22 de mayo de 2007, fundamentos 3-9; entre otras.

33 Cabe precisar que no se pretende con esta propuesta otorgar un carácter religioso o confesional a las políticas que se vayan a aplicar en materia de seguridad ciudadana por cuanto ésta es tarea de todos y no cabe discriminación por razón de religión, de conformidad con el artículo 2º inciso 2 de la Constitución.

La idea es tener un estudio de la realidad local en términos de la seguridad ciudadana de la comunidad cuyo objetivo es identificar los principales problemas y los recursos para hacer posibles las soluciones. Este estudio tiene mayor validez si participa activamente la comunidad en el recojo de la información.

Este diagnóstico situacional debe contener datos como los siguientes:

- Número de habitantes de la localidad, incluyendo su distribución por edades y por nivel socioeconómico.
- Nivel de pobreza y desempleo de los habitantes de la localidad.
- Dimensión del distrito y zonas limítrofes.
- Número de comisarías presentes en el distrito, así como el número de efectivos policiales y el equipamiento logístico con el que cuentan tales dependencias.
- Número de juzgados de paz u otras dependencias judiciales presentes en el distrito.
- Número de centros educativos, tanto colegios como universidades, ya sean públicos o privados, presentes en el distrito.
- Número de dependencias del Ministerio Público presentes en el distrito.
- Número de centros de emergencia y/o hospitales presentes en el distrito.
- Número de organizaciones vecinales pertenecientes al distrito.

Cabe destacar que este diagnóstico situacional no puede ser elaborado de manera unilateral por los Gobiernos Locales por cuanto para que el mismo sea fidedigno y, en consecuencia, resulte de utilidad para la elaboración del plan local de seguridad ciudadana, se requiere el contraste entre distintas fuentes. Además, hay que tener en cuenta que, lamentablemente, en muchas ocasiones tanto las autoridades municipales como las autoridades policiales tienden a manipular estos datos con el propósito de presentar sus gestiones como exitosas cuando la realidad es diametralmente opuesta. En este sentido, el aporte de los vecinos es sumamente valioso pues son ellos los principales testigos de la vida cotidiana de la localidad.

Ello incluye acciones tales como la elaboración de un **mapa del delito**, que puede ser realizada de manera conjunta por los policías y los vecinos. Este mapa,

elaborado ya sea de forma manual por medio de alfileres o a través de un programa informático, constituye un marco geo referenciado que permite determinar con certeza los lugares de la localidad en los que tienen lugar hechos delictivos con mayor frecuencia, así como el tipo y modalidad de delito que se comete con mayor frecuencia. En síntesis, el mapa del delito permite contestar las siguientes preguntas con relación a los hechos delictivos que tienen lugar en la localidad: ¿Dónde ocurrió? - ¿Cuándo ocurrió? - ¿A quiénes afectó?

Conforme lo señala el Coronel PNP<sup>®</sup> Juan Briceño Pomar<sup>34</sup>, este es uno de los instrumentos que optimiza la intervención operativa frente a la inseguridad pues, basado en las denuncias de la ciudadanía y en un programa informático, grafica la problemática delictiva de una localidad. Aún con la limitación de una baja tasa de denuncia puede servir como referencia para planificar la distribución de los recursos teniendo en cuenta los días, horas y zonas críticas.

A manera de ejemplo podemos citar la experiencia de Villa El Salvador<sup>35</sup>, distrito en el cual se logró elaborar un mapa delictivo en base a la información aportada por la comunidad, en especial por los integrantes de las juntas vecinales. En este mapa se lograron ubicar las zonas con mayor incidencia de robos y asaltos, las zonas con mayor incidencia de consumo y micro comercialización de drogas, las zonas con mayor presencia de pandillas y las zonas o cuadrantes en los que estaban organizadas las juntas vecinales.

#### **4.2.4 Elaborar o implementar el Plan Local de Seguridad Ciudadana con objetivos claros y alcanzables**

El Plan debe vertebrar la acción de los tres actores fundamentales en la seguridad de un distrito La Municipalidad, La PNP, y las juntas vecinales. Se requiere elaborar una estrategia de intervención realista que responda a los problemas prioritarios de la comunidad que involucre a diversos actores de manera coordinada, estableciendo plazos y compromisos, con un monitoreo y evaluación del plan desarrollado para garantizar resultados exitosos.

No se trata de aspirar a poco sino de no perder de vista las fuerzas, las capacidades y los recursos que se pondrán en juego para el logro de los objetivos.

---

34 Ver: <http://www.infoseguridad.pe/2010/02/sin-informacion-no-se-puede-combatir-la.html>.

35 Esta experiencia se encuentra plasmada en el libro titulado “La Fuerza de Todos: Conquista de la Seguridad Ciudadana en Villa El Salvador”, el cual fue editado el año pasado (2009) por el Equipo de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal (IDL-SC).

El plan debe ser expresado en un lenguaje claro y sencillo, a fin de que pueda ser comprendido por todos los actores.

Sus pasos o etapas deben guardar una secuencia lógica e ir acompañados de indicadores que permitan medir efectivamente el progreso en el logro de los objetivos.

#### **4.2.5 Forjar el carácter comunitario en la policía nacional**

Mejorar sustantivamente la acción de la policía para la seguridad ciudadana junto con la municipalidad y las juntas vecinales. El énfasis central de la actividad policial debe estar centrado en la Policía Comunitaria. No se trata solo de la Oficina de Participación Ciudadana, toda la Policía debe tener como centro de su trabajo el carácter comunitario, planificando y ordenando el íntegro de su acción policial para que esté enlazada con la comunidad en consulta permanente y fiscalización conjunta.

Este enfoque de policía comunitaria contiene las siguientes características<sup>36</sup>:

- Cambios importantes en la organización policial, que se traduce sobre todo en el énfasis puesto en la descentralización operativa y en la delegación de responsabilidades, así como en el patrullaje (a pie, bicicleta, o en moto) del barrio.
- La ampliación del mandato policial tradicional, que ya no se limita a las clásicas funciones de prevención y represión de la criminalidad y al mantenimiento del orden, sino que abarca la resolución de otros problemas comunitarios.
- La selección y capacitación del personal policial, que debe ser más un gestor social que un agente encargado de las clásicas funciones policiales.
- Una intervención proactiva más que reactiva, con más énfasis en las causas que en las consecuencias del delito.
- Un mayor acercamiento a la comunidad con la finalidad de dar una respuesta personalizada a los ciudadanos.
- Una amplia y activa participación de la comunidad en la identificación y resolución de sus principales problemas.

---

36 CHINCHILLA, Laura; y RICO, José María. "Las reformas policiales en América Latina: Situación, problemas y perspectivas". Lima: Instituto de Defensa Legal, 2006, p. 125.

- El establecimiento de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación con las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general.
- La obligación de rendir cuentas, tanto a las autoridades como a la comunidad.

Es urgente que haya un cambio de actitud por parte de los agentes policiales, pasando de la desmotivación al espíritu de servicio y al compromiso, a fin de reconstruir el lazo de confianza que debe existir entre la Policía y la población.

Se deben destinar mayores recursos a las comisarías, dotándolas por ejemplo con equipamiento informático, sistemas de comunicaciones eficientes y un mayor número de vehículos (patrulleros), los cuales permitirán entonces mejorar las condiciones de trabajo de los policías e incentivarlos a dar un mejor servicio.

El apoyo en recursos para las comisarías no solamente puede ser logrado a través del Gobierno Central sino que también cabe invocar la intervención en este aspecto de los Gobiernos Locales, quienes en virtud de la Ley N.º 29010, están facultados a disponer recursos a favor de la Policía Nacional a través de la suscripción de convenios con el Ministerio del Interior, en los cuales se debe especificar el equipamiento y/o la infraestructura para la cual están siendo destinados los recursos, los cuales pueden ser entregados en calidad de donación o de cesión en uso. Cabe precisar que esta disposición legal excluye expresamente de su ámbito de aplicación la adquisición de armas de fuego, municiones y armas químicas o eléctricas.

#### **4.2.6 Generar oportunidades laborales, educativas, deportivas y de recreación a través de alianzas estratégicas y convenios, especialmente para los ciudadanos en riesgo y/o víctimas de la violencia y el delito**

Junto con el aspecto punitivo, además del punto de vista tradicional o restaurativo, debe haber también una finalidad resocializadora, procurando la recuperación a través de oportunidades, dirigidas, sobretodo, a los jóvenes que están en peligro de derivar hacia la criminalidad a través del pandillaje.

Teniendo en cuenta este contexto en que la mayoría de los infractores son jóvenes o adolescentes, conforme ha podido ser constatado a nivel regional por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>37</sup>, en cuyo “Informe sobre

---

37 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”. Diciembre 2009, párrafo 27.

Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos” se constata que entre las víctimas y los victimarios de la violencia y el delito se destacan los niños, niñas y jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, con una tasa de homicidios que se eleva a 68.9/100.000; proponemos que nuestro sistema de administración de justicia tome en cuenta la adopción del enfoque de la **justicia restaurativa**.

Este enfoque, conforme lo señala Óscar Vásquez Bermejo<sup>38</sup>, a diferencia de la justicia tradicional de enfoque retributivo que pone el énfasis en la sanción del infractor por la vulneración de la ley, busca restablecer el vínculo social quebrado por el acto transgresor de la ley. Así, es posible resumir la filosofía de este modelo en tres “R”<sup>39</sup>:

- a) **Responsabilidad del autor** – El autor se asume responsable y admite que cada uno debe responder por las conductas que asume libremente.
- b) **Restauración de la víctima** – El daño ocasionado a la víctima debe ser reparado, de modo tal que pueda salir de su posición de víctima y reasuma la condición que tenía antes de la comisión del hecho ilícito.
- c) **Reintegración del infractor** – Se restablecen los vínculos entre el infractor y la sociedad, a la que también se ha dañado con el ilícito.

Este enfoque se caracteriza entonces por los siguientes principios<sup>40</sup>:

1. La participación activa del ofensor, de la víctima y de la comunidad.
2. La reparación material y simbólica del daño.
3. La responsabilidad completa y directa del autor.
4. La reconciliación con la víctima y con la comunidad.
5. El compromiso comunitario para enfrentar integralmente el conflicto social y sus consecuencias.

---

38 VÁSQUEZ BERMEJO, Óscar. “Un concepto renovador de la administración de justicia: ¿Qué es la Justicia Juvenil Restaurativa?”. En: *Justicia para Crecer* – Revista Especializada en Justicia Juvenil Restaurativa. N.º 1: Diciembre 2005 – Febrero 2006.

39 KEMELMAJER, Aída. “En búsqueda de la tercera vía. La llamada ‘justicia restaurativa’, ‘reintegrativa’, o ‘restitutiva’”. Ver: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1723//15.pdf>. Consulta realizada el 01 de julio de 2010.

40 VÁSQUEZ BERMEJO, Op. Cit.

Como puede observarse, este es un enfoque integral en tanto no solamente comprende al infractor sino que hace referencia también a la víctima y a la comunidad en su conjunto. En ese sentido, representa desde nuestro punto de vista una alternativa adecuada para tratar el problema de los jóvenes infractores por cuanto en lugar de limitarse a sancionarlos y propugnar su marginalización de la sociedad, se promueve en cambio su reintegración a la misma en base a la asunción de su responsabilidad y a la reparación del daño cometido, con lo cual se le hace tomar conciencia del acto cometido y se le compromete a ser un mejor ciudadano.

Para lograr tal objetivo, se utilizan entonces mecanismos alternativos a la sanción tradicional (pena privativa de libertad – cárcel). Nos referimos a la recreación y al desarrollo deportivo; a la apertura en buena cuenta de oportunidades educativas y de entrenamiento laboral.

Las Municipalidades, los institutos, las universidades, las academias deportivas, los gimnasios, los colegios, las Iglesias y las comisarías deben poner a disposición a estos efectos toda su importante infraestructura deportiva.

Con los recursos de la municipalidad y con los que pueda aportar adicionalmente al empresariado local, se pueden establecer convenios con el IPD, federaciones deportivas, para que provean a entrenadores de alto nivel, que levanten las perspectivas de determinado distrito.

La preparación en carreras técnicas así como la oferta de oportunidades de corto y mediano plazo representan el camino más eficaz para ayudar a los jóvenes en proceso de recuperación (Senati, Sencico, Institutos, Academias, Ceos, Promae, San Ignacio de Loyola).

Existen las bolsas de trabajo que dan oportunidades de empleo a los jóvenes que culminen su formación laboral o que ya la tienen. (Interbank, Plaza Veá, Cines Plaza y otros). Existen empresarios que voluntariamente quieren patrocinar la formación laboral de jóvenes que posteriormente son incorporados en sus empresas.

Como ejemplo concreto de este tipo de medidas, podemos citar el proyecto de la fábrica de escobas que se viene desarrollando en Trujillo, a cargo de la suboficial PNP Charo Rafael, perteneciente a la Oficina de Participación Ciudadana de la III Dirección Territorial de la Policía Nacional. Este proyecto, iniciado el año 2005, tiene por objetivo captar, con la ayuda de las juntas vecinales, a aquellos jóvenes que se hallan en riesgo de caer en la delincuencia a fin de brindarles la

oportunidad de cambiar de vida otorgándoles la opción de trabajar en la fabricación y en la venta de escobas, a la par que se les otorga asistencia psicológica y social y se les capacita en un oficio que les permita ganarse la vida honradamente.

#### **4.2.7 Incorporar los Juzgados de Paz en las Comisarias y fortalecer los Centros de Conciliación y los Centros de Emergencia Mujer**

Estamos ante la necesidad de que se instalen juzgados de paz letrados en comisarías, para administrar en forma expeditiva la justicia por hechos menores, que son los de mayor ocurrencia. Ellos cumplen un rol importante, básicamente dan una respuesta rápida e inmediata en la aplicación de sanciones en los casos de faltas, que muchas veces quedan impunes creando de esta manera una desconfianza por parte del ciudadano en el proceso de justicia.

En ese sentido, coincidimos con la Defensoría del Pueblo<sup>41</sup> en cuanto a que la creación de los juzgados de paz letrados en las comisarías constituye una experiencia exitosa y que requiere de un mayor apoyo por parte de las instituciones involucradas para reforzar su labor, además de replicar esta estrategia en otras comisarías del país.

La idea principal es incentivar una cultura de denuncia ciudadana y de esta forma promover el cumplimiento de las penas alternativas de servicio a la comunidad con el concepto de justicia restaurativa. Con una efectiva coordinación entre las autoridades penitenciarias que vigilen y controlen el cumplimiento de la sanción por parte de la entidad receptora del sentenciado.

Asimismo, conforme lo señaláramos líneas arriba, al ser la violencia familiar uno de los principales problemas vinculados a la seguridad ciudadana, en tanto se presenta como causa de los demás, resulta esencial el fortalecimiento institucional de los mecanismos de tratamiento de este problema, tales como los Centros de Conciliación y los Centros de Emergencia Mujer, patrocinados por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, en los cuales se brindan servicios especializados y gratuitos, de atención integral y multidisciplinaria para víctimas de violencia familiar y sexual. Entre los servicios brindados por estos centros cabe mencionar los siguientes: orientación legal, defensa judicial, consejería psicológica, asistencia social, etc.

---

41 Defensoría del Pueblo, Op. Cit., p. 39.

#### 4.2.8 Crear, mejorar y/o recuperar los espacios y vías públicas

El mejoramiento de los espacios públicos, tales como los parques y las plazas, implican a su vez un mejoramiento en la calidad de vida de los vecinos pues contribuyen a crear un ambiente de seguridad. Conforme lo señala el connotado sociólogo colombiano Hugo Acero<sup>42</sup>, la recuperación de los espacios públicos no solamente contribuye a mejorar la percepción de seguridad, sino que influye en el medio ambiente y ayuda a la descomposición de la tríada delincuente, entorno y víctima, indispensable para que se posibilite el delito.

Se debe propiciar la recuperación de los parques y alamedas a través de la vigilancia ciudadana y del patrullaje policial. La municipalidad debe preocuparse por la iluminación de las calles y avenidas.

También conviene fomentar la realización de eventos culturales masivos, tales como funciones de teatro al aire libre o ferias gastronómicas, los cuales podrían ser organizados y/o auspiciados por las municipalidades, las empresas privadas o las organizaciones vecinales de la localidad.

Se deben acondicionar losas deportivas y ciclo vías, a fin de crear espacios de esparcimiento y de integración entre los vecinos y sus familias.

Como ejemplos de experiencias exitosas en esta materia podemos citar las siguientes:

- En el distrito de Villa El Salvador han sido los propios integrantes de las juntas vecinales quienes han empezado a recuperar los lugares tomados por los delincuentes realizando actividades cívicas en colaboración con la Policía Nacional. Así, se han venido llevando a cabo en las plazas y parques del distrito campañas atención médica gratuita, charlas de capacitación para la prevención en el uso y consumo de drogas, talleres de planificación familiar, campañas de corte de cabello gratuito, presentaciones artísticas, espectáculos de teatro para niños, reuniones de juntas vecinales, entre otras actividades. De esta forma, los ciudadanos han sido capaces de demostrar a los delincuentes que se encuentran organizados y que no van a permitir que tomen posesión de los espacios públicos.

---

42 ACERO VELÁSQUEZ, Hugo. "Seguridad y convivencia en Bogotá: Logros y retos 1995-2001". Ver: <http://www.flacso.org.ec/docs/sfsegacero.pdf>.

- En el departamento de Ayacucho, en la provincia del mismo nombre, en el distrito de San Juan Batista, se encuentra el Parque Miraflores, el cual constituye un ejemplo del excelente trabajo de recuperación de espacios públicos realizado por los vecinos de la localidad. Este parque se caracterizaba por estar cercado por prostíbulos y chicherías clandestinas, las cuales se encontraban frente a cuatro centros educativos. No obstante, los vecinos se organizaron e hicieron tomar conciencia a los dueños de tales locales del peligro que implicaba para los niños de la zona la cercanía de este tipo de negocios a sus centros educativos. Fue así que se logró la erradicación total de la publicidad referida a tales negocios que había venido invadiendo constantemente el parque y sus inmediaciones. Incluso, en el caso de los chicheros, se logró que no se venda este tipo de productos a menores de edad, al punto que se estableció un toque de queda a las 10 de la noche. Esta labor de los vecinos fue apoyada tanto por la Policía Nacional, a través de patrullajes preventivos, como por la municipalidad, a través del arreglo de la iluminación. Es así que el Parque Miraflores, a pesar de haber sido un centro de perdición años atrás, constituye en la actualidad un bonito y ordenado centro de recreación para los niños de la localidad.

#### **4.2.9 Implementar una política pública de preservación de la salud mental de los policías**

Los policías, en atención al alto grado de responsabilidad y de riesgo que es inherente a su función, en tanto están encargados del combate frontal de la delincuencia, se ven continuamente expuestos a situaciones de estrés y de tensión, máxime cuando las condiciones en las que trabajan no son precisamente las adecuadas<sup>43</sup>. En ese sentido, en muchos casos su salud mental puede verse seriamente afectada, dando lugar a trastornos como el siguiente:

- Síndrome de agotamiento profesional (Burn-out Syndrome)<sup>44</sup>

Es una confluencia de tres elementos: i) cansancio emocional, que se constituye en el elemento central del síndrome y se caracteriza por una sensación creciente de agotamiento en el trabajo, “de no poder dar más de sí”; ii) despersonalización,

---

43 Conforme ha podido ser constatado por el Equipo de Seguridad Ciudadana del IDL, el sistema de bienestar policial es altamente ineficiente por cuanto no ofrece un servicio de salud de calidad ni está en capacidad de garantizar créditos para el acceso a la vivienda propia. Al respecto, ver: [http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2010/07-04/bienestar\\_policial.htm](http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2010/07-04/bienestar_policial.htm).

44 Ver: [http://www.ladosis.com/articulo\\_interno\\_nd.php?art\\_id=2085](http://www.ladosis.com/articulo_interno_nd.php?art_id=2085). Consultada realizada el 25 de marzo de 2010.

que se refiere a una serie de actitudes de aislamiento, de cariz pesimista y negativo, que va adoptando el sujeto y que surgen para protegerse del agotamiento; y iii) falta de realización personal, es decir, una sensación de inadecuación personal y profesional al puesto de trabajo que se basa en la constatación de que las demandas laborales exceden su capacidad.

Como puede observarse, estos elementos suelen presentarse en el quehacer policial, pues muchos policías, al verse rebasados por las altas demandas ciudadanas y la precariedad de las condiciones laborales, optan por adoptar una relación impersonal con el ciudadano y una actitud de indiferencia hacia los reclamos que éste le manifiesta.

De ese modo, el policía, frente a esta situación, comienza a asumir como normal la caótica situación de la institución que representa y se resigna a pensar que las cosas no pueden cambiar y que no le queda más opción que unirse al círculo de corrupción para poder sobrevivir.

En el caso de los policías esta situación suele ocurrir no con poca frecuencia pues lamentablemente existe en la institución policial un ambiente de desmoralización ante los continuos hechos de corrupción que se han venido presentando en los últimos años. Así, a manera de ejemplo, podemos citar la experiencia del Comandante Julio Díaz Zulueta<sup>45</sup> al llegar a la Comisaría de Cruz Blanca, en la ciudad de Huacho, en la cual encontró que se habían institucionalizado los “operativos”, que no eran otra cosa que intervenciones destinadas a cobrar coimas y realizar una serie de arbitrariedades, al punto que los policías insinuaban que debían proporcionarles una dádiva si querían que brindaran el servicio requerido (expedición de copias certificadas, constatación de hechos delictivos, entre otros). Al Comandante Díaz Zulueta, en su calidad de nuevo comisario de la localidad, le costó trabajo cambiar esta situación pues muchos agentes policiales se habían acostumbrado a operar de esa manera y se mostraron reacios a aceptar el cambio de actitud y de compromiso con el servicio al ciudadano que su nuevo comisario les proponía.

La problemática de la salud mental es un problema entonces que no puede ser soslayado por el Estado pues es requisito indispensable para el logro de la seguridad ciudadana el contar con agentes policiales comprometidos con su función y dispuestos a renovar el vínculo de confianza con la población.

---

45 DÍAZ ZULUETA, Julio. “Relatos de éxito de un comisario”. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2009, p. 21.

Además, cabe recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 03081-2007-AA<sup>46</sup>, ha establecido que el derecho a la salud mental es un derecho constitucional que tiene su correlato en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y que requiere no solamente del respeto del Estado, en el sentido de una libertad negativa de no hacer, sino de su garantía, a través de acciones positivas, de conformidad con el artículo 9º de la Constitución, a fin de que este derecho no termine siendo únicamente una declaración retórica carente de sentido. Por lo tanto, a fin de lograr que los policías se comprometan efectivamente con la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el Estado debe preocuparse de garantizarles condiciones mínimas de trabajo y de respeto a sus derechos, dentro de los cuales cabe mencionar claro está el derecho a la salud mental.

En ese sentido, creemos que es de suma urgencia que el Estado implemente una política pública de preservación y garantía de la salud mental de los policías, la cual debe incluir acciones tales como el mejoramiento de los servicios de salud proporcionados por los hospitales policiales y la impartición de charlas sobre valores que inspiren a los policías a un cambio de actitud y a la reconstitución del lazo de confianza con la ciudadanía. En ese sentido, cabe citar la experiencia exitosa del Comandante Díaz Zulueta<sup>47</sup> en el cambio de actitud de los agentes policiales de su localidad, al punto que la Comisaría de Cruz Blanca, a la que hicimos referencia anteriormente, logró el primer puesto del Concurso de Comisarías de Lima Metropolitana sobre el servicio de calidad del usuario en el año 2002. Este logro fue logrado no solamente en base a charlas de valores sino a la prédica con el ejemplo. Para lograr su cometido, el comandante charló con cada uno de los agentes policiales a su cargo y les proporcionó los números telefónicos de las unidades policiales donde se había desempeñado anteriormente para que vean que siempre había obrado de manera correcta y que actuaba en consecuencia con su discurso.

Por tanto, resulta sumamente importante que la corrupción sea erradicada de los altos mandos policiales, pues el cambio de actitud de los policías requiere para ser efectivo que sea impulsado por el principio de autoridad, de modo tal que tales altos mandos reflejen en su conducta los valores que todos los policías están llamados a cumplir, tales como la lealtad, la honestidad y el compromiso en el servicio.

---

46 Expediente N.º 03081-2007-AA. Sentencia publicada el 29 de enero de 2008. Fundamentos 25-26.

47 Ibid.

Por otra parte, cabe resaltar que esta problemática que se presenta en el tema de la salud mental no solamente se produce por el lado de los policías sino también por el lado de los propios ciudadanos, en cuyo caso podemos hablar del siguiente trastorno:

- Síndrome de indefensión adquirida o desesperanza aprendida<sup>48</sup>

Se trata de un estado de ausencia de motivación causado por la pérdida de esperanza en alcanzar metas y lograr objetivos. Es una actitud negativa, de renuncia a la adversidad, que suele presentarse después de una sucesión continua de fracasos o de exposición a situaciones en las que el sujeto se ha encontrado atrapado en situaciones desagradables en las cuales no le fue posible encontrar una respuesta. Tales experiencias provocan que ante una nueva situación crítica el individuo carezca de capacidad de reacción y de motivación para cambiar la situación y asuma como normales las condiciones que les son adversas.

En efecto, aquellos ciudadanos que acuden a la comisaría de su localidad para denunciar un hecho delictivo y que reciben continuamente un trato deficiente por parte de los agentes policiales, ya sea a través de demoras en el trámite de su denuncia o a través de la exigencia de coimas para atender su reclamo, pierden todo incentivo para recurrir a la policía en el futuro. Se quiebra el lazo de confianza entre la población y la policía, elemental para el éxito de una política de seguridad ciudadana. En consecuencia, los ciudadanos quedan sumidos en un estado psicológico de permanente desesperanza y zozobra pues se asumen como indefensos ante el accionar de la delincuencia y aceptan como un hecho normal el que las denuncias que se realizan ante los policías no obtengan resultado alguno. Esta es una situación sumamente peligrosa pues al carecer la policía de legitimidad como actores en la lucha contra la delincuencia, se abre paso a la toma de medidas radicales por parte de los ciudadanos, como puede ser la justicia por mano propia, con el consecuente linchamiento y ejecución del delincuente.

Frente a esta situación, reiteramos entonces la necesidad de que se reconstituya el lazo de confianza entre la policía y la población, para lo cual se requiere, conforme lo señaláramos líneas arriba, un enfoque comunitario de acercamiento a la población por parte de la Policía Nacional, que se refleje en un tratamiento eficiente de las demandas de los ciudadanos en las comisarías. Los policías y los ciudadanos deben constituirse en aliados estratégicos en la lucha contra la delincuencia.

---

48 Ver: [http://mentesana.suite101.net/article.cfm/sindrome\\_de\\_indefension\\_adquirida](http://mentesana.suite101.net/article.cfm/sindrome_de_indefension_adquirida). Consulta realizada el 25 de marzo de 2010.

#### **4.2.10 Realizar un trabajo conjunto entre la Policía Nacional y las Juntas Vecinales en las tareas de prevención del delito**

Cabe precisar, en primer lugar, que no se trata, conforme lo señaláramos líneas arriba, de que los vecinos salgan a confrontar directamente a los delincuentes por cuanto no es esa su función ni están adecuadamente capacitados para ello. De lo que se trata es que los vecinos colaboren estrechamente con los agentes policiales para prevenir los hechos delictivos, principalmente a través de la proporción de información oportuna y de la denuncia de tales hechos. Ello requiere desde luego de juntas vecinales adecuadamente organizadas.

A continuación, presentamos medidas de esta naturaleza, así como otras a nuestro criterio que pueden resultare útiles para la aplicación del presente plan, que el Equipo de Seguridad Ciudadana del IDL ha podido identificar en las ciudades de Trujillo y de Arequipa, las cuales representan ejemplos concretos de esta propuesta.

##### a) Trujillo

- Proyecto ALAVE – Sistema de Alarmas Vecinales Inteligentes  
Este es un proyecto que viene siendo implementado por el Director de la III Dirección Territorial PNP, General PNP Eduardo Arteta Izarnótegui, con el auspicio del Alcalde Provincial de Trujillo, Ing. César Acuña Peralta. Consiste en el diseño e implementación de un sistema de alarmas vecinales inteligentes o alarmas con monitoreo. La idea es empadronar a los vecinos en grupos de doscientos, en cuya cuadra se instala una alarma, la cual se encuentra a cargo de un brigadista, que tiene en su memoria los teléfonos de esos doscientos vecinos. Esta alarma cumple una doble función ante la llamada de emergencia que sea realizada por cualquiera de los vecinos empadronados. Por un lado, se activa la sirena de emergencia, lo cual alerta a los demás vecinos del hecho delictuoso y genera un efecto disuasivo en el delincuente; y, por otro, se reporta la emergencia directamente a una de las cuatro troncales telefónicas de la Policía Nacional, a fin de dar aviso inmediatamente a los agentes policiales o a los miembros del Serenazgo que se encuentren patrullando por la zona, para lo cual se viene trabajando en un plan coordinado de patrullaje entre ambas instituciones.

Las llamadas que realizan los vecinos son gratuitas. Incluso, pueden ser realizadas a partir de teléfonos celulares, lo cual permite que el vecino, a pesar de que se encuentre fuera de su hogar, pueda activar la alarma. Esto resulta sumamente útil, por ejemplo, en situaciones en las cuales se quedan los hijos solos en casa pues permite que éstos puedan avisar a sus padres de

cualquier intento de robo que tenga lugar en la casa y que éstos activen la alarma para solicitar la rápida intervención de la policía.

- Taxi Cívico  
Consiste en la interconexión radial entre distintas empresas de taxi para reportar emergencias a una central telefónica especial gestionada por los propios taxistas.
- b) Arequipa
- Convenio “Serenazgo sin fronteras”  
Plan de coordinación entre municipios distritales para que los límites territoriales entre los distritos no se constituyan en impedimento para que los serenos de los municipios puedan combatir a los delincuentes.
  - Incorporar el silbato como medio de alerta con señales claramente establecidas y coordinadas: 1 toque – persona sospechosa / 2 toques – vehículo sospechoso / 3 toques – hechos delictivos.
  - Armar cadenas telefónicas entre los vecinos para dar pronta alerta ante situaciones de emergencia. En ese sentido, puede resultar de mucha ayuda el otorgamiento de celulares RPM a los coordinadores de las juntas vecinales para que puedan comunicarse de manera eficaz y rápida directamente con los agentes policiales.
  - Campañas informativas dirigidas a los vecinos sobre la implementación del Nuevo Código Procesal Penal y la Ley N.º 29372, Ley del Arresto Ciudadano.
  - Implementar Juntas Vecinales de Protección Escolar, conformadas por los padres de familia, a través de las cuales se capacite a los colegiales con nociones básicas de seguridad ciudadana y se les inculque valores cívicos.
  - Implementar sistemas de cámaras de vigilancia.
  - Crear observatorios de victimización a nivel de las localidades, a fin de poder ir elaborando paulatinamente bases de datos fidedignas sobre los hechos delictivos que tienen lugar en el distrito, lo cual permitirá posteriormente contar con información adecuada para la toma de decisiones.
  - Implementar un Registro Municipal de Vigilantes Particulares.

# BIBLIOGRAFÍA

---

- BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos. “¿Municipalizar la Policía? Siete razones para oponerse”. En: *Manejo y Gestión de la Seguridad: De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2004.
- BONILLA ARÉVALO, Guillermo. “La Seguridad Ciudadana, Desafío Actual. Una experiencia, un nuevo enfoque”. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2008.
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC). “Compendio internacional de prácticas sobre prevención de la criminalidad para fomentar la acción a través del mundo”. Montreal: CIPC, 2008.
- CHINCHILLA, Laura; y RICO, José María. “Las reformas policiales en América Latina: Situación, problemas y perspectivas”. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2006.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe N° 54/01 – Caso 12,051: Caso María da Penha Maia Fernandes vs. Brasil”. Emitido el 16 de abril de 2001.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”. Diciembre 2009.
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC). “Compendio de Dispositivos Legales”. Lima: CONASEC, 2003.
- CUBAS VILLANUEVA, Víctor. “Aportes a la reforma del Ministerio Público”. En: *Justicia Viva*. N° 19. Lima: IDL, 25 de febrero de 2003.
- DE LA JARA, Ernesto (coord.). “La aplicación del Nuevo Código Procesal Penal en Huaura: Una experiencia positiva”. Lima: Instituto de Defensa Legal / Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.
- Defensoría del Pueblo. “Informe Defensorial N° 110: Violencia familiar: Un análisis desde el derecho penal”. Lima, 2006.
- Defensoría del Pueblo. “Informe Defensorial N° 113: Supervisión del Sistema Penitenciario”. Lima, 2006.
- Defensoría del Pueblo. “Informe Defensorial N° 132: ¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”. Lima, 2008.

- Defensoría del Pueblo. “Reporte sobre el funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana en el ámbito nacional en el 2009”. Lima, 2009.
- DÍAZ ZULUETA, Julio. “Relatos de éxito de un comisario”. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2009, p. 21.
- División de Innovación e Investigación Tecnológica de la Policía Nacional del Perú; “Estudio Situacional de la Violencia Juvenil en Lima y Callao 2007-2008”. Lima: PNP, 2008.
- IDL-SC. “La Fuerza de Todos: Conquista de la Seguridad Ciudadana en Villa El Salvador”. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2009.
- Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. “Sondeo de Opinión sobre Seguridad Ciudadana”. Lima, junio 2010.
- Ministerio Público – Fiscalía de la Nación. “Propuesta del Ministerio Público para la implementación del Nuevo Código Procesal Penal”. Lima, abril de 2005.
- ROSPIGLIOSI CAPURRO, Fernando. “¿Serenazgo solución?”. En: *Manejo y Gestión de la Seguridad: De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2004.
- VÁSQUEZ BERMEJO, Óscar. “Un concepto renovador de la administración de justicia: ¿Qué es la Justicia Juvenil Restaurativa?”. En: *Justicia para Crecer – Revista Especializada en Justicia Juvenil Restaurativa*. N.º 1: Diciembre 2005 – Febrero 2006.
- YÉPEZ DÁVALOS, Enrique Adolfo (General PNP®). “Seguridad Ciudadana: 14 Lecciones Fundamentales”. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2004.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Ley N.º 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional.
- Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N.º 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Decreto Supremo N.º 012-2003-IN, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Decreto Legislativo N.º 957, Nuevo Código Procesal Penal.

## PÁGINAS WEB

- [http://www.pucp.edu.pe/iop/files/sondeo\\_41.pdf](http://www.pucp.edu.pe/iop/files/sondeo_41.pdf)
- <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1723//15.pdf>
- [http://www.mpfm.gob.pe/descargas/codigo\\_procesal/1\\_codpropen.pdf](http://www.mpfm.gob.pe/descargas/codigo_procesal/1_codpropen.pdf)
- <http://www.justiciaviva.org.pe/boletin/boletin3.pdf>
- [http://www.mpfm.gob.pe/descargas/boletines/Boletin\\_Observatorio\\_Marzo2010.pdf](http://www.mpfm.gob.pe/descargas/boletines/Boletin_Observatorio_Marzo2010.pdf)
- [http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2010/07-04/bienestar\\_policia.htm](http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2010/07-04/bienestar_policia.htm)
- [http://www.ladosis.com/articulo\\_interno\\_nd.php?art\\_id=2085](http://www.ladosis.com/articulo_interno_nd.php?art_id=2085)
- [http://mentesana.suite101.net/article.cfm/sindrome\\_de\\_indefension\\_adquirida](http://mentesana.suite101.net/article.cfm/sindrome_de_indefension_adquirida)
- <http://www.infoseguridad.pe/2010/02/sin-informacion-no-se-puede-combatir-la.html>
- <http://www.flacso.org.ec/docs/sfsegacero.pdf>



