

UNIVERSIDAD SAN PEDRO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



**“LA DELINCUENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO
DE BARRANCA”**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OBTENER EL TÍTULO
PROFESIONAL DE ABOGADO**

Autor:

Navarro Cabanillas, Magyuri Guisela

Asesor:

Arias Cruz, Fredy

Barranca – Perú

2018

DEDICATORIA

A Dios por brindarme la oportunidad de continuar mi formación académica.

AGRADECIMIENTO

A mi familia, por haberme dado la oportunidad de formarme en esta prestigiosa universidad y haber sido mi apoyo durante todo este tiempo.

PRESENTACIÓN

El tema inseguridad ciudadana, es generada por la presencia de la violencia y la delincuencia no es un problema reciente en la sociedad peruana. Durante la década pasada el Perú sufrió los efectos de un fenómeno subversivo muy violento, que dio como resultado cerca de 30,000 muertos y unos 25 mil millones de dólares en pérdidas materiales. Cuando en 1992 fue capturado el líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, dando inicio a la rápida derrota de la principal organización terrorista peruana, todo hacía suponer que el delicado escenario anterior había sido por fin superado. Sin embargo, la inseguridad no cesó poniendo al descubierto otros factores. Esto planteó nuevos retos a la política de seguridad del país. Los daños que produce la delincuencia son elevados para el tamaño de la economía peruana y, por otro lado, generan un clima de desconfianza muy perjudicial para la organización social. Pero, el panorama de la inseguridad en Perú tiene otros factores importantes en su composición, la violación de los derechos humanos también debe ser incorporada como un factor importante que afecta la seguridad del país. Si bien se reconoce internacionalmente que Perú ha avanzado significativamente en este campo durante los últimos años, es obvio que aún subsisten graves problemas al respecto. Al lado de estas manifestaciones ilícitas se encuentran aquellos actos de violencia que atentan contra la seguridad de los ciudadanos, los cuales no son considerados como ilegales por la población, Todas estas expresiones que fomentan, de una u otra manera, el sentimiento de inseguridad de la población peruana son sin duda síntomas de graves problemas que radican en la sociedad. Sin embargo, esta explicación es parcial. El otro lado del problema es la incapacidad institucional para hacer frente a esta realidad. Es un hecho que la policía peruana se encuentra sumida en una profunda crisis de manera tal que bien podría formar parte del problema, dado la gran cantidad de efectivos que se hallan comprometidos en actos delictivos. De esta manera, la seguridad ha devenido en un aspecto prioritario para la agenda que debe desarrollarse en Perú. La población se siente más amenazada que nunca por la delincuencia, los empresarios están preocupados por sus costos de seguridad y las autoridades buscan diseñar estrategias adecuadas para un problema urgente. En ese sentido, el presente texto busca motivar respuestas al cómo, dónde, cuándo y por qué se producen las acciones que afectan la seguridad de la población peruana. Así, hemos tratado de reconstruir la evolución de estas expresiones

violentas durante la presente década, para de esa manera ofrecer un acercamiento que ayude al responder las interrogantes expuestas. II. OPINIÓN En mi opinión LA INSEGURIDAD CIUDADANA es todo aquel temor a posibles agresiones, asaltos, secuestros, violaciones, de los cuales podemos ser víctimas, debemos tener presente que la inseguridad ciudadana alcanza niveles altos en nuestro país. Además, la corrupción influye de manera determinante en la solución del problema. Ante esta ola de delincuencia, se ha creado los comités distritales para fomentar la seguridad y la confianza(necesita estar mejor organizado). Lo que se debe hacer es juntar fuerzas para combatir la delincuencia y por último no es bueno tomar la justicia por nuestras manos. Esto genera más delincuencia y retraso en el país. Aparte estamos ante una situación particularmente riesgosa, sobre todo si la INSEGURIDAD CIUDADANA se mezcla a corto plazo de la violencia social. Esto se encontraría solución, afirmando el estado de derecho de la democracia representativa como garantía, vigencia de los derechos fundamentales y aspectos esenciales.

PALABRAS CLAVES:

TEMA	LA DELINCUENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO DE BARRANCA.
ESPECIALIDAD	DERECHO PENAL

KEYWORDS:

THEME	CRIME AND SECURITY CITIZEN IN THE DISTRICT OF BARRANCA.
SPECIALTY	CRIMINAL LAW

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

AREA : CIENCIAS SOCIALES

SUB AREA : DERECHO

DISCIPLINA: DERECHO

INDICE GENERAL

Caratula	Pág. 1
Dedicatoria	Pág. 3
Agradecimiento	Pág. 4
Presentación	Pág. 5-6
Palabras Claves	Pág. 7
I.-Introducción	Pág. 9-10
II.-Antecedentes	
• Antecedentes históricos	Pàg. 11-30
III. Marco Teórico	
• Delincuencia en el Perú	Pàg. 31-35
• Seguridad Ciudadana en la Constitución	Pàg. 36-37
• Legislación nacional	Pàg. 38-44
• Legislación Internacional	Pàg. 45-47
• Jurisprudencia	Pàg. 48-49
• Derecho Comparado	Pàg. 50-52
IV.- Conclusiones	Pàg. 53-54
V.-Recomendaciones	Pàg. 55
VI.-Resumen	Pág. 56
Abstract	Pág. 57
VII.-Referencias Bibliográficas	Pag.58

I. INTRODUCCIÓN

La delincuencia en nuestro país está atravesando por un incremento sostenido de una serie de delitos (homicidios, sicariato, robos, corrupción, etc.), con una incidencia cada día mayor y la aparición de nuevas modalidades. El último sondeo del Barómetro de las Américas 2018, revela que el Perú tiene la más alta tasa de victimización en Latinoamérica, el 30,6% de los ciudadanos peruanos han sido víctimas de al menos un acto delincencial durante el año 2018; siendo el promedio para la región de 0.09% aproximadamente para nuestra Provincia.

Los delitos como el robo constituyen el problema fundamental de la delincuencia común; y, es frecuente tanto en personas, negocios, restaurantes, calles, carreteras, etc. Asimismo, los vehículos de servicio de transporte público de pasajeros, carga y particulares son víctimas de continuos asaltos. Estos eventos generan un alto impacto mediático, con titulares como: “la delincuencia corre en las pistas” (El Correo, octubre 2015). Detrás de estos delitos se encuentran bandas criminales que despojan de sus pertenencias a los pasajeros o se apoderan de cuantiosas cargas de mercaderías, que atentan contra el pudor, la integridad física e incluso la vida de las personas que se resisten a sus propósitos.

Los reportes de la Unidad de Protección de Carreteras (PNP, 2014: 191), reflejan que uno de los sectores con mayor incidencia y vulnerabilidad en esta modalidad delictiva son las vías de la Panamericana Norte. Los asaltos a buses en el tramo denominado Norte Chico son constantes, específicamente entre los Kms. 70 y 220 de la Carretera Panamericana Norte (CPN), jurisdicción enmarcada entre el distrito de Aucallama, provincia de Huaral y el distrito de Paramonga, provincia de Barranca. En el año 2017, la amenaza de robo agravado se presentó en diversas modalidades conocidas como: “pasajero a bordo”, “interceptación” o “desvío de ruta”, etc. Esta situación exige la debida atención de las autoridades, la necesidad de planificar una lucha constante a fin de contrarrestar el accionar delictivo y restablecer el clima de seguridad y tranquilidad a los usuarios de las vías.

Si bien existe literatura acerca de la seguridad vial, la mayoría trata principalmente sobre las medidas de prevención para la reducción del número de víctimas fatales y

heridos en accidentes de tránsito, y sobre delitos penales que afectan la cadena logística del transporte terrestre. Sin embargo, los delitos que perjudican directamente el patrimonio e integridad física de los usuarios del servicio público de pasajeros y el traslado de cargas comunes permanecen poco explorados en el ámbito académico. La presente investigación pretende aportar a este vacío en literatura, al analizar el caso de la acción policial en lo que respecta a las medidas de seguridad en la prevención de asaltos y robos en la Red Vial Nacional tramo Lima Norte.

Pretendiendo suplir esos vacíos, en la presente investigación se ha planteado como pregunta principal conocer: ¿Cómo ha estado organizado el sistema de seguridad de la Policía de Carreteras para la prevención de asaltos y robos en la red vial nacional tramo Lima Norte – Carretera Panamericana, durante el año 2018? A fin de responder a esta pregunta se han planteado tres objetivos específicos: (i) Describir como ha estado organizado el sistema de seguridad de la Policía de Carreteras para la prevención de asaltos y robos en el tramo y periodo señalado, (ii) Determinar cuáles han sido sus limitaciones en el cumplimiento de su función y finalmente, (iii) Explicar las causas que las generaron y que evidentemente vienen mermando la capacidad operativa y administrativa de las entidades involucradas.

La hipótesis planteada argumenta cómo la forma de organización del sistema de seguridad en las carreteras, las limitaciones de los actores involucrados y las causas que generan las restricciones; contribuyen a que se agudice la inseguridad y se convierta en una amenaza constante para los usuarios de las vías. Este enfoque implica la posibilidad de que el análisis y conclusiones obtenidas contribuyan a gestar nuevas formas de organización de los recursos de administración y proponer alternativas para que los analistas y decisores implementen políticas públicas viables que coadyuven a mitigar el problema (Kingdon, 1995).

El primero versa sobre el estado de la cuestión y el marco conceptual referido a las acciones de protección que se adoptan en las vías. En el segundo capítulo se ha realizado una sinopsis del sistema de seguridad. El desarrollo de los capítulos antes citados, conducen a una discusión y conclusiones sobre la investigación, que permiten resaltar la estrecha relación de los medios y el resultado del servicio que se brinda a los usuarios de la red vial en el país.

II. ANTECEDENTES

ANTECEDENTES HISTÓRICOS:

La delincuencia en el Perú.

Las cifras nos muestran la crudeza de esta problemática en el país, apuntalando el diagnóstico, interiorizándonos en el problema central del presente trabajo de investigación, si uno traza el mapa del país a nivel provincial bien, con las cifras de homicidios, las tasa de victimización o la concentración de las denuncias de delitos en las dependencias policiales, uno puede demostrar que en el país, el delito en sus diversas variantes, está focalizado en pocas provincias y distritos a los que debe prestar principal atención. En el año 2015, según cifras del registro nacional de delitos, en 100 distritos del país, se concentra más del 80% de la denuncias de delitos.

El análisis de esta problemática nos señala que existen factores sociales que están en la raíz del problema, según los resultados del Primer Censo Nacional Penitenciario 2016⁹, ejecutado por el INEI en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), más del 50% de internos en los penales tienen menos de 30 años de edad, son bastante jóvenes, más del 60% de internos han sido violentados en su niñez, han sufrido de maltrato infantil. Cerca de un tercio de ellos tiene un familiar preso, y en su barrio o zona existen pandillas, o tienen amigos que cometen delito. Estas cifras nos señalan que una parte principal de la criminalidad proviene de lugares con pobreza y hacinamiento, bajos niveles educativos, falta de empleo, que está condicionando la proclividad al delito.

Especialmente los jóvenes se convierten en caldo de cultivo de la actividad delictiva, principalmente centrada en el hurto y robo agravado, el tráfico ilícito de drogas y la violación sexual, como las expresiones más comunes de la criminalidad en el país. Las cifras presentadas son concluyentes, tan igual que en muchos otros países del mundo, en el Perú, la criminalidad e inseguridad ciudadana, es el problema principal de la sociedad. Tiene múltiples manifestaciones, y está socavando el crecimiento económico y el desarrollo social. Por ello es que su combate es la principal tarea nacional. No estamos en las décadas de los 80' y principios de los 90' del siglo pasado donde la insania terrorista jaqueó al Estado peruano, a golpe de la muerte de miles de compatriotas, que en muchos de los casos los más pobres, terminaron siendo víctimas

del terror. Ahora es momento de detener el avance del crimen en sus diversas modalidades todas ellas dañinas para la sociedad. La criminalidad en el país muestra una tendencia creciente, que requiere prevenir y combatir, y en ello juegan un rol sustantivo los datos, la información, el conocimiento, que no solo mira la magnitud del problema sino que aborda los temas centrales que la condicionan, que la posibilitan. Amerita a la vez, un análisis de las condiciones de vida de la población, focalizando la problemática con sistemas de georreferenciación, tal como es el sustento de esta propuesta de investigación.

La Seguridad A fines de los siglos 16 y del siglo 18, nace la idea política del Contractualismo encabezada por 3 grandes pensadores: Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jaques Rousseau; quienes esbozaran los fundamentos por el cuál nace el Estado, sus finalidades y cómo debe organizarse. Pero, lo que llamará la atención será como al instante de concebir al Estado, inmediatamente nace la obligación de la Seguridad por parte de este, siendo por tanto una de sus finalidades más importantes el brindar la seguridad. Ello se debe, a que del Estado de Guerra, de Naturaleza o de Caos en el cual los hombres se encontraban no existía límites a su libertad, deviniendo en un estado constante de conflicto que atentaba contra su propia preservación y por tanto atentando constantemente sus vidas, sus libertades y sus propiedades. Por lo que pactara en ceder parte de su libertad a un tercero, el Estado, quien tendrá la potestad única de ejercer la fuerza y de regular las relaciones entre los hombres para lograr la paz y la seguridad.

La idea de la Seguridad en Hobbes Hobbes

La idea del estado de Guerra, en el cual los hombres viven en una situación de desconfianza, ya que para sobrevivir y protegerse, deberán buscar “el dominio de otros hombres por medio de la fuerza o la astucia para que ningún otro pueda amenazarle” (Hobbes, 2005, pp. 101). Será por tanto la desconfianza y entre otras causas, lo que impulsará a los hombres a atacarse para lograr su seguridad, la de los suyos y de sus bienes” (Hobbes, 2005, pp. 102). Y al ser insostenible esta situación, deciden pactar y crear un tercero llamado Leviatán o Estado, que tendrá como finalidad “utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común”. (Hobbes, 2005, pp. 141) El Estado será gobernado por un soberano o una asamblea que represente y decida sobre “aquellas cosas que conciernen a la paz y a la

seguridad” (Hobbes, 2005, pp. 140), y del uso de la fuerza suficiente para hacer cumplir el pacto a través de su poder coercitivo; ya que: “fuera del Estado, reinan las pasiones, la guerra, el temor, la pobreza, la crueldad, la soledad, la barbarie, la ignorancia, el salvajismo; en el Estado, reinan la razón, la paz, la seguridad, la riqueza”. (Tierno Galván, 2013, pp. 18) En ese sentido, Hobbes concibió la idea del Leviatán para garantizar la seguridad de sus miembros haciendo uso de su poder coercitivo, como medio para lograr la paz, proteger a sus miembros y a sí misma frente a otros Estados.

La idea de la Seguridad en Locke John Locke

La idea del Estado de Naturaleza, donde la igualdad y la libertad perfecta del hombre prevalecen en el marco de las leyes de la naturaleza. Pero la pregunta que aparece inmediatamente es, “¿Por qué renunciaron a su imperio y se sometieron al dominio y control de otro poder?” (Locke, 2006, pp. 123); Locke señalara que la respuesta es obvia, ya que: “en el Estado de Naturaleza tiene el hombre todos esos derechos, está, sin embargo, expuesto constantemente a las incertidumbre y a la amenaza de ser invadido por otros. (...). Esto lo lleva a querer abandonar una condición en la que, aunque él es libre, tienen lugar miedos y peligros constantes; por lo tanto, no sin razón está deseoso de unirse en sociedad”. (Locke, 2006, pp. 123-124) Por ende, la finalidad del Estado será el “lograr la paz, la seguridad y bien del pueblo” (Locke, 2006, pp. 128), a través de la leyes, las decisiones de los jueces y el cumplimiento de sus decisiones sobre la Sociedad Civil, para la protección de la Propiedad¹ de los hombres.

La idea de la Seguridad en Rousseau Jean Jaques-Rousseau (2007) sostendrá que, en el Estado de Naturaleza, el género humano perecería si no cambiase de manera de ser (pp. 45), por lo que decidirán unir sus fuerzas y concebirán el Contrato Social. Este Contrato Social busca: “Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de casa asociado, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todo, no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes” (Jean-Jaques, 2007, pp. 45). Y de esta forma dando génesis al Estado, quien será el responsable de su seguridad de los hombres cuando señala que: “Su vida misma, que han entregado - los hombres - al Estado, está continuamente protegida por él” (Jean-Jaques, 2007, pp. 63), pasando “de una manera de vivir incierta y precaria, por otra mejor y más segura; de la 1 El uso del término Propiedad, fue usado por Locke para entender en conjunto el independencia natural, por la libertad; del poder perjudicar a los demás, por su propia seguridad”. (Jean-Jaques, 2007, pp. 63) Por tanto, podemos

concluir que la noción de Seguridad diseñada en el seno del Contractualismo permanecerá vigente hasta el día de hoy, ciertamente bajo nuevas configuraciones como lo mecanismo de los cuales se valdrá para garantizar la seguridad, las concepciones de las cuales fundamentará seguridad o el ámbito de aplicación, y demás; pero continuando con la idea principal: El Estado siempre garantizará la seguridad de sus ciudadanos. 2. Definiendo la Seguridad, ¿un problema conceptual? La Seguridad como tal, nos deriva a diversos conceptos. Por lo tanto, una definición de Seguridad per se, no ha sido posible concebir hasta el día de hoy por la falta de consenso, debido a la complejidad del término; al punto que, la propia Real Academia Español ha acuñado respecto a la Seguridad como la sola “cualidad de seguro” (Española D. d., 2016). Debemos partir señalando que la Seguridad debe ser entendida como un concepto jurídico indeterminado, que opta por hacer uso de conceptos generales, debido a la variedad de connotaciones y perspectivas que se desprenden del concepto. De esta forma, para poder desarrollar un mejor trabajo y dar mayor precisión al concepto de Seguridad en esta investigación, se hará énfasis en la noción de la Seguridad Nacional, es decir la Seguridad del Estado y de sus ciudadanos. Por tanto, podemos señalar que la Seguridad es un estado de cosas en la cual existe ausencia de temor, amenazas y afectaciones de cualquier índole. A ello, podemos agregar lo señalado en el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994) donde agrupo en 7 categorías las amenazas a la seguridad en: Seguridad económica, Seguridad alimentaria, Seguridad en materia de salud, Seguridad ambiental, Seguridad personal, Seguridad de la comunidad y Seguridad política. (p. 28) 3. Nuestra propuesta de “Seguridad” Una aras de desarrollar una contribución a la doctrina, debe entenderse respecto a la Seguridad como aquel atributo inherente a las personas que deben ser garantizado por el Estado a través de políticas públicas adecuadas y efectivas frente a las amenazas, interferencias o ataques de 6 carácter interno o externo, de índole económica, militar, medioambiental, política y demás hacia el Estado, las instituciones, la sociedad y las personas. Desprendiéndose dos perspectivas: la seguridad exterior y el orden interno.

La primera consiste en la preservación del Estado de todas aquellas amenazas, interferencias o ataques de origen extraterritorial o de dentro del territorio hacia el Estado que impiden una condición óptima de la integralidad del territorio, de la institucionalidad democrática del Estado o de la Soberanía. En cuanto a la segunda

dimensión, se debe entender como todas aquellas amenazas, interferencia o ataque al Estado del Estado, que tenga origen dentro de su territorio y revistan un grado de intensidad menor. 4. La Seguridad en el Perú La idea de la Seguridad Nacional tiene como punto de partida el 12 de marzo de 1947 con la proclamación de la Doctrina Truman a través de la National Security Act² en el marco de la conflagración político-ideológica de la denominada “Guerra Fría”, entre los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Soviéticas (URSS). Así, la Seguridad Nacional enmarcaba la idea de la seguridad de la soberanía del Estado frente a otros Estados, pero de carácter militar, ideológico y político bajo tres pilares que consistían en la protección frente: 1) Las amenazas a los Estados Unidos, sus ciudadanos, propiedad o interés; 2) El desarrollo, proliferación, o uso de armas de destrucción masiva; y 3) O cualquier otra amenaza importante a la integridad Estados Unidos o su Seguridad Nacional. (EEUU, National Security Act, Sec. 3, 1947). Sin embargo, en Latinoamérica apareció entre la década de los 70’s y 80’s:

La Doctrina de la Seguridad Nacional; una variante de la idea de la Seguridad Nacional, que tuvo como campo fértil los gobiernos dictatoriales de la época como el de Alfredo Stroessner por 35 años en Paraguay desde 1954; Hugo Banzer de 1971 en Bolivia; Juan María Bordaberry de 1973 en Uruguay; Augusto Pinochet de 1973 en Chile; Jorge Rafael Videla de 1976 en Argentina; o la Contrarrevolución, liderada por Ranieri Mazzilli de 1964 en Brasil. Y en nuestro país las dictaduras de Juan Velasco Alvarado tras el golpe de Estado de 1968 y proseguido por Francisco Morales Bermúdez en 1975 por otro golpe de Estado. Esta Doctrina buscaba garantizar la seguridad desde el seno de su sociedad, teniendo entre sus principales características “el control militar del Estado” (Leal Buitrago, 2003, p. 75), y de esta forma enfrentarse de forma eficiente frente al enemigo interno, considerando como tal a toda persona.

De esta forma, la protección y garantía de los derechos humanos en el marco de esta Doctrina y en especial de las dictaduras de la época, “eran un obstáculo ya fuera para los propósitos fundamentales de la nación (que eran derrotar al “enemigo interno”) o en el mejor de los casos, concepciones mal informadas y “liberalizantes” que no entendían la dinámica y las necesidades de los tiempos modernos” (Brenes Rosales, 1993, p.144). Ello permitió la aparición de estrategias nacionales conjuntas y coordinadas como la Operación Cóndor, “nombre clave que se dio a la alianza que unía a las fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia de las dictaduras del Cono Sur en su lucha y

represión contra personas designadas como “elementos subversivos” (Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, párr. 61, 2006), que huían y se refugiaban en otros países, y como retrataría Baltazar Garzón, dentro de esta macabra estrategia interestatal se los “secuestraba, torturaba, y trasladaba a unos y otros a través de fronteras sin ningún trámite legal, y formaba comandos para asesinar a figuras consideradas enemigos claves para los dictadores en el país donde se encontrarán”. (Garzón Real, 2016, p. XLIII) Es decir, que la Doctrina de la Seguridad Nacional sirvió como mecanismo para justificar excesos, arbitrariedades y graves violaciones a derechos humanos por parte de los propios Estado; pero que, en años posteriores la justicia interna e internacional investigaría, juzgaría y sancionaría, y muestra de ello es el desarrollo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos humanos en la Región (Caso Alfredo Crespo Bragayrac, FJ. 2, 2002), generó sobre el tema, en casos como Goiburú y otros contra Paraguay, Chitay Nech y otros contra Guatemala y el caso de la Masacre de las Dos Erres contra Guatemala. Sin embargo, la crisis económica y el proceso de desmilitarización de los gobiernos, dio paso al proceso de redemocratización en la región, en el cual salieron a la luz los excesos de las dictaduras, en particular las violaciones de los derechos humanos. Saltando a la palestra, la gravedad de entender la seguridad del Estado como un fin frente a cualquier amenaza, que legitimase cualquier grado de defensa hacia cualquier “enemigo interno”. Además, que la idea de Seguridad no había acogido elementos esenciales y de necesidad común para comprender los tiempos actuales y que no estuvieron en las agendas de los Estados como “los peligro ambientales, las epidemias, los desastres naturales, las catástrofes económicas, los derechos humanos y otros”. (Bonett Locarno, 2008, p. 35) 8 Por lo que, era necesario reconfigurar el contenido y alcance de la noción de la Seguridad en la región, pasando a un nuevo escenario en el que “englobe prácticamente todos los campos del quehacer nacional que están encaminados a consolidar instituciones orientas a la preservación del Estado ante cualquier riesgo y/o amenaza” (Moloeznik, 2004, p. 101), consolidado una doble dimensión de la seguridad nacional tanto externa e interna, y considerando que es un riesgo para la seguridad el no brindar protección frente a las nuevas amenazas de los tiempos actuales como la contaminación ambiental, la inseguridad de las calles, el no garantizar derechos necesario para la sociedad, el no atender a las poblaciones vulnerables, a quienes habían sufrido el horror de los terrorismos de Estado y los conflictos internos, entre otras situaciones.

Paralelamente, en el marco del desarrollo y decaimiento de la idea de la Seguridad Nacional estadocéntrica de la región, en el Perú se suscitó entre los años de 1980 y el 2000 un Conflicto Armado No Internacional (CANI) por parte de las Fuerzas Armadas frente a los grupos terroristas de El Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) y El Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), y considera por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003) como el peor conflicto en que se ha visto comprometida la nación con aproximadamente más de 69, 000 víctimas (p. 1). Esta situación, sumergió al País en una profunda situación de inseguridad donde la población campesina fue la más afectada y generando la huida su lugar de origen en búsqueda de seguridad, debido a las amenazas de los terroristas o de las propias Fuerzas Armadas. Sin embargo, “la forma en que el Estado, las fuerzas políticas y sectores importantes de la opinión pública enfrentaron esos años, mostrando indiferencia, tolerancia hacia las violaciones a los derechos humanos y disposición a trocar democracia a cambio de seguridad como costo necesario para terminarlo, abrió paso a la autocracia y a la impunidad” (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003, p. 343). Permitiendo que las ideas de la Seguridad Nacional ingresaran en la filas Fuerzas Armadas para garantizar supuestamente la seguridad de la nación, y ello se plasmó a través del manual NE-41-1 de la campaña antiguerrillera de 1965, la instrucción de la Escuela de las Américas de los años 70 en el marco del Programa de Asistencia a la Inteligencia Extranjera del Ejército norteamericano, y concretándose en el Manual de Ejército Guerra no Convencional Contra subversión ME 41-7 del Ministerio de Defensa de 1989 en el cual define la contrasubversión como: “un conjunto ordenado de acciones (...) con la finalidad de impedir la conquista del poder, la destrucción de las estructuras del país y la creación de las bases sobre 9 las que los elementos subversivos piensan edificar las nuevas estructuras” (Ministerio de Defensa, 1989, p. 58), es decir posicionar al Estado como un fin frente a cualquier acción, para impedir su “destrucción”.

La Seguridad en la Constitución:

Una ingeniería especializada De esta forma, tras acabar el concito armado y unirnos a la democratización; la Constitución de 1993 entre unos de sus logros fue reedificar el concepto de Seguridad en la Constitución. Iniciaremos, señalando que la noción de seguridad nacional en la Constitución es correcta, expresando en el artículo 163, que:

“El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo.” (Const., 1993, art. 163) Es decir, que el Estado será el garante de brindar la seguridad mediante el Sistema de Defensa Nacional que se desarrolla en los ámbitos interno y externo, por lo tanto la seguridad también es de índole externa e interna. En cuanto, a cómo comprender la diferencia entre seguridad interna y externa, el artículo 167 estipula que “El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional” (Const., 1993, art. 167), delimitando que las fuerzas del Estado se dividen en dos grupos. Pero, cada uno tendrá un ámbito distinto, para ello recurriremos a los artículos 165 y 166, los cuáles otorgan a la Policía Nacional el orden interno y a las Fuerzas Armadas los asuntos de seguridad exterior. Y, si no fuese suficiente claro, el texto Constitucional en un análisis conjunto de los artículos 165 y 137, establece que las Fuerzas Armadas sólo podrán actuar en el orden interno en el marco de un Estado de Emergencia o un Estado de Sitio. Por otro lado, la Constitución ha dotado de contenido a cada ámbito, en ese sentido respecto al orden interno debemos acudir nuevamente al artículo 166. Sin embargo, este contenido del orden interno es incompleto, es así que el artículo 44 lo completará a establecer los deberes primordiales que la Policía Nacional deberá resguardar en el marco del orden interno, como el:

3El artículo 165 de la Constitución sobre la Finalidad de las Fuerzas Armadas señala que “Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.”

El artículo 166 de la Constitución sobre la Finalidad de la Policía Nacional señala que “La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras” (Resaltado nuestro) 5 El artículo 137 de la Constitución sobre los Estados de excepción.

10 Garantizar la defensa de los derechos humanos; Proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y Promover el bienestar general. (Const., 1993, art. 44)

La pregunta que inmediatamente aparece es, ¿si los gobiernos regionales y locales tienen como uno de sus deberes primordiales la seguridad? Para poder contestar la

interrogante acudiremos a los artículos 1926 y 1957 del capítulo 14 de la Constitución sobre la Descentralización, donde se desprende que tanto los gobiernos regionales y locales no se les ha encomendado la responsabilidad de velar por la seguridad, sin embargo se señala que tanto los gobiernos regionales y locales deben cumplir sus funciones “en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”, como el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Es decir, que será el gobierno central quien desarrollará la política nacional de seguridad, que será coord conocimiento de ellos, incluyendo sus métodos y medios de combate. Tal situación, lleva a cuestionarse si dentro de un conflicto armado se posee límites en el marco de la seguridad. Es menester, señalar que este capítulo se nutrirá antes que por la propia doctrina, por variada jurisprudencia emanada por parte de los tribunales penales internacionales ad hoc y otros tribunales para poder entender como los conflictos armados son entendidos por el derecho en la realidad. 1. El ius ad bellun y el ius in bellun El Ius ad Bellun o Derecho a la Guerra, no es parte del análisis que del Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH), ya que es parte de la manifestación de la soberanía de cada Estado y por tanto, el DIH no puede determinar si es legítimo o no el uso de la fuerza en cada caso, lo cual si es materia de estudio por parte del Derecho Internacional Público (DIP) si el conflicto como tal se ampara o no en lo expresado en la Carta de Naciones Unidas.

Por otra parte, el Ius in Bellun, DIH o Derecho en la Guerra analiza y regula los métodos y medios de combaten que se desarrollan en el marco de los conflictos armados para garantizar la seguridad del Estado a través de sus Fuerzas Armadas. De esta forma, “Jean Pictet (1990) señalará que se buscará restringir el modo de uso de ciertos métodos y medios de combate” (Salmón, 2012, p. 27), que no sean acorde al DIH. 2. Los Conflictos Armados Internacionales (CAI) y No Internacionales (CANI) El DIH aparece ante la existencia de un conflicto armado, el cual consiste de manera general “cuando se recurre a la fuerza armada entre Estados o a la violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre dichos grupos dentro de un Estado” (TPIY, Prosecutor v. Milutinović, párr. 125 ,2009), y donde “[s]e deben analizar dos criterios con arreglo al presente test: i) la intensidad del conflicto y ii) la organización de las partes” (TPIY, Prosecutor v. Limajl, párrs. 89-90, 2005). Por lo que se les impone a las partes una serie de restricciones frente a los métodos y medios de combate, y por otro lado, los Estados deberán a su vez proteger y

garantizar los derechos de quienes no formen parte del conflicto o que ya no formen parte del conflicto. Ahora bien, el DIH ha dividido en dos grupos su ámbito de aplicación en los conflictos armados: Los Conflictos Armados Internacionales (en adelante CAI's) y los Conflictos Armados No Internacionales (en adelante CANI's).¹² Los CAI's se desarrollan solo en los supuestos establecidos en el artículo 2 común de los 4 Convenios de Ginebra, "(...) en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias Altas Partes Contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra.

El Convenio se aplicará también en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar." (Comité Internacional Internacional de la Cruz Roja, pp. 37-65- 87-154, 2012) Agregándose un supuesto más en el 1er Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, cuando "los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación" (Salmón, p. 83, 2012). En cambio los CANI's, son todos aquellos supuestos que no estén establecidos en un CAI y que se desarrollan conforme a lo señalado en el artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra: "En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes" (Comité Internacional Internacional de la Cruz Roja, pp. 37-65-87-154, 2012). Finalmente, haciendo una labor de precisión el Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra, establece que los CAI's son aquellos: "que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo." (Comité Internacional de la Cruz Roja, p. 88, 2012).

El uso de la fuerza en el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos Debemos partir señalando, que la premisa base en el DIH consiste en que el uso de la fuerza es la regla y no la excepción, ya que el análisis se da respecto de los medios y métodos de combate, bajo los principios de Distinción, Humanidad, Proporcionalidad, Necesidad Militar, Limitación, Prohibición de causar daños superfluos o sufrimientos innecesarios, Igualdad entre los Beligerantes, No

Discriminación, Protección del medio ambiente natural, y otros. En cambio en las situaciones donde no existe un conflicto armado, el uso de la fuerza será la 13 excepción y no la regla según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante DIDDHH) Así, el análisis del uso de la fuerza varía si nos encontramos en un conflicto armado o no, así como en el grado de intensidad de la confrontación, para lo cual dividiremos su aplicación en 3 campos específicos: los conflictos armados internacionales, los conflictos armados no internacionales y las situaciones de disturbios internos y tensiones internas.

El primer campo de aplicación es el CAI, donde el uso de la fuerza se debe aplicar a la luz de los cuatro Convenios de Ginebra, el núcleo de los derechos humanos y la legislación nacional existente. Situación que varía en el segundo campo de aplicación, toda vez que en un CANI, el uso de la fuerza se analiza desde lo establecido en el Artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra, el Protocolo Adicional II relativo a los cuatro Convenios de Ginebra, el núcleo de los derechos humanos y la legislación nacional. Considerándose como una situación intermedia entre el CAI y las situaciones de disturbios y tensiones internas, ya que la presencia del Estado es mayor, debido a que se enfrenta contra una fuerza organizada que se encuentra dentro de su territorio, donde no tiene el mismo grado de fuerzas de combate como las del Estado, pero que en cierto modo pueden producir un daño considerable. Por lo que, en el CANI el estándar del empleo de la fuerza se ve robustecido al encasillarlo según lo establecido en el artículo 3 común de los Cuatro Convenciones de Ginebra, que son reglas que “reflejan 'consideraciones elementales de humanidad' aplicable como derecho internacional consuetudinario a cualquier conflicto armado, tanto si es de carácter interno como internacional.” (TPIY, Prosecutor v. Tadić, párr. 102, 1995) A ello debemos agregar, que al analizar un CANI se “debe tomar en consideración tanto la intensidad del conflicto como la organización de las partes en conflicto a fin de excluir el bandidaje, los disturbios civiles, y las insurrecciones desorganizadas y fugaces, todas situaciones que no están sujetas al derecho internacional humanitario.” (TPIY, Prosecutor v. Milutinović., párr. 126, 2009) Y por tanto, podemos concluir que “todo lo que está prohibido en los conflictos internos es necesariamente ilegal en un conflicto internacional en el que el alcance de las normas es más amplio.” (TPIY, Prosecutor v. Mucić, párr. 150, 2001) 14 Por último, en el caso de una situación de tensión interna o disturbios internos la aplicación del uso de la fuerza ya no se desarrollará a partir del

DIH, sino desde los Derechos Humanos. Para ello, se contará con el estándar de la legislación interna y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Teniendo entre sus instrumentos internacionales más importantes sobre el tema: El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁸ de 1979; Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder⁹ de 1985; Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley¹⁰ de 1990; y la Declaración de Normas humanitarias mínimas aplicables en situaciones de estado de excepción¹¹ de 1990. Además debemos recordar lo señalado por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, que para determinar si nos encontramos en un Conflicto Armado o una situación de violencia interna, es “necesario evaluar la intensidad y organización de las partes.” (TPIR, *The prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, párr. 620, 1998) Además, la normativa internacional nos ejemplifica situaciones en la cuales nos encontramos en situaciones de tensiones o disturbios internos como “los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos.” (Estatuto de Roma, 1998, Art. 8.2.f.) En líneas generales, el análisis y regulación del uso de la fuerza en el marco de los conflictos armados (CAI’s o CANI’s) será desarrollado por parte del Derecho Internacional Humanitario, en cambio en aquellas situaciones donde no se encuentre en un conflicto armado, están serán analizadas por parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Situaciones de disturbios y tensiones internas). Pero ante todo, la importancia radica en poder de determinar cuando estamos frente a una situación de disturbios y tensiones internas, ya que en ese ámbito es donde se verá afectada la seguridad interna y en especial la seguridad ciudadana de las personas.

La Seguridad Ciudadana En el marco del orden interno en la década de los noventa, aparece en la región el concepto de la Seguridad Ciudadana, frente a una ola de violencia y crimen, partic objetivo no era el Estado, sino sus víctimas eran los ciudadanos comunes o de a pie. Ello fue una reacción frente a la crisis económica que atravesaba la región, las consecuencias de las dictaduras y conflictos que habían pasado o seguían vigentes en algunos países de la región, junto con la pobreza y el desempleo. El problema radica, en cuanto la situación que no ha variado, y por el contrario la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009) ha señalado, que el incremento de la pobreza y la indigencia han elevado los niveles de desigualdad y exclusión social, y han favorecido el aumento de la violencia y la criminalidad (pp. 10-

11). De esta forma, al día de hoy la inseguridad ciudadana ha demostrado ser un verdadero flagelo para la región, muestra de ello es que el Latinobarómetro (2015) arrojó que del 2011 al 2015 la percepción de inseguridad en la región aumentó de un 8%, llegando a un 63%, y que de los 18 países de la región, 13 de ellos su principal problema según su población es la Delincuencia. Esto ha motivado que el estudio de la Seguridad Ciudadana sea un tema de interés académico desde hace más de dos décadas partiendo del concepto de Desarrollo Humano que se esbozó en el primer informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990), donde se identifica al ciudadano o la persona como el eje de donde deben partir el desarrollo de un Estado, para lo cual toda acción u omisión Estatal deben basarse bajo los pilares principales de la Equidad, Productividad, Participación y Sostenibilidad; y tener como finalidad, la creación de condiciones de vida digna de forma progresiva y efectiva que se irradian en cada uno de los espacios o áreas de crecimiento de la persona. Por lo tanto, Seguridad Humana será la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad. (PNUD, p. 5, 2013). De tal forma, del concepto de Seguridad Humana se desprenderá el concepto de Seguridad Ciudadana, siendo esta última, como aquella forma de protección personal de derechos básicos como el derecho a la vida, a la integridad, la libertad y la propiedad de las personas frente a las amenazas del delito y la violencia local, y de esta forma puedan ejercer de manera efectiva dentro de su cotidianidad su desarrollo personal óptimo. Es así, que la Seguridad Ciudadana es un elemento indispensable para alcanzar la Seguridad Humana, y por tanto no debe entenderse la seguridad ciudadana solo como la erradicación de las amenazas del delito y la violencia local, sino debe comprenderse como “una política que se oriente hacia una estrategia integral, que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social.” (PNUD, p. 6, 2013) 16 Finalmente, podemos resumir en cuanto que el Estado es el único quien tiene la responsabilidad de encargarse sobre todo, a lo concerniente de la Seguridad Ciudadana, ya que es un bien público en el cual subyacen varios derechos básicos que deben ser protegido y garantizados a los ciudadanos a través de una política pública que respete la Constitución, la ley y los Derechos Humanos, para brindar de esta forma la Seguridad Humana y alcanzar el Desarrollo Humano. 1. La Seguridad Ciudadana en el Perú La diferencia entre la Seguridad Nacional de la Seguridad Ciudadana, radica ante todo en el grado de magnitud de la

afectación que se desprende en cada situación. En la Seguridad Nacional desde la perspectiva de la seguridad interna, el grado de la amenaza es grave al punto que afecta al Estado y su integridad, que puede proceder por parte de otro Estado o de un grupo armado organizado con capacidad de daño dentro de su territorio. En cambio, la Seguridad Ciudadana se circunscribe en el espacio de desarrollo cotidiano de los ciudadanos, frente a las amenazas por parte de otro individuo o bandas organizadas que no buscan afectar el orden democrático o las estructuras del Estado, por el contrario sus objetivos son la mejora de sus arcas patrimoniales u otros beneficios personales o grupales a través de la comisión de delitos como robo, hurto, asesinatos, crimen organizado y demás. No obstante, nuestra legislación a través de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que crea el Consejo Nacional de Seguridad, ha señalado en su artículo 2, que la Seguridad Ciudadana es “la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, - a través de - 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”. De esta forma, el legislador ha entendido a la Seguridad Ciudadana desde la óptica de la convivencia pacífica o de la sociedad, apartándose del concepto desarrollado por el PNUD de una óptica de seguridad desde la persona. Este alejamiento, se puede deber a que la óptica de la Seguridad Humana exige muchos recursos, a comparación de un enfoque desde la sociedad exige un costo menor y se obtiene básicamente la reducción de la percepción de la inseguridad. Este análisis, va acompañado del cálculo político y del coste de invertir sobre las acciones a tomar, así Ronald Dworkin señala que (Dworkin, 2014) “una comunidad quiere el nivel más alto de seguridad, (...) Pero su presupuesto es ajustado” (p. 151); y para ejemplificar el coste de la seguridad en el Perú, para aproximadamente 800 personas hay un solo policía. 17 Finalmente, la Seguridad Ciudadana tal como se señaló anteriormente, está establecido en nuestra Constitución, que está en manos de las municipalidades en cooperación con la Policía Nacional. Ello se debe a que nuestros Constituyentes, tuvieron un concepto claro o aproximado de la Seguridad Ciudadana basado en la seguridad del ciudadano de a pie que está sujeto a la delincuencia. Así, en el diario de debates de la Constitución, se retrata sus ideas en cuanto señalaron que: “El ciudadano, en las ciudades del Perú, sobre todo en las más grandes, ya no puede transitar libremente por su barrio o estar en su casa sin temer ser asaltado, ser golpeado, inclusive abaleado. Se necesita ese tipo de seguridad ciudadana y se necesita que esa seguridad ciudadana esté

a cargo del alcalde. El alcalde tiene que tener poder.” (Congreso Constituyente Democrático, p. 2803, 1993) Y es así que las municipalidades tendrán mayor autonomía frente a la Seguridad Ciudadana, ya que tienen que llevar a cabo una función trascendental siendo las células protagonistas de la descentralización, ya que conforman “el primer espacio político del Perú.” (Congreso Constituyente Democrático, p. 2805, 1993)

2. La Seguridad Ciudadana y el uso de la fuerza a nivel nacional De un tiempo a esta parte, los Estados han utilizado un medio con especial preferencia para alcanzar la Seguridad Ciudadana a través de sus fuerzas del orden o sus fuerzas armadas: el uso de la fuerza. Así, la CIDH en su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos (2009), señaló que “las políticas sobre seguridad ciudadana en los Estados de la región comúnmente no han asimilado los estándares de derechos humanos” (p. 12), ya que con la excusa de la prevención y el control del crimen y la violencia, han ejercido el uso de la fuerza de forma ilegal y arbitraria. Por lo tanto, debemos recordar que el uso de la fuerza en la Seguridad Ciudadana debe ser utilizado de forma excepcional bajo los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la legislación interna; toda vez, que no nos encontramos en una situación de conflicto armado, sino en una situación de paz alterada por tensiones o disturbios internos¹². ¹² Se hace uso del término situaciones de tensiones y disturbios internos del DIH, para señalar a todas aquellas situaciones donde se aplicará los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sobre el uso de la fuerza. ¹⁸ El Perú a nivel interno, ha regula el uso de la fuerza a través del Decreto Legislativo N. 1186 que regula el Uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú y el Decreto Legislativo N. 1095 que establece Reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas. Y por otro lado, la Corte IDH ha establecido a lo largo de su jurisprudencia y de forma definitiva desde el caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana¹³, y reiterado en casos como Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú¹⁴, que los principios que deben ser analizados al momento de hacer uso de la fuerza los efectivos estatales son los de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.

VI. La Seguridad Nacional, la Seguridad Ciudadana y los Estados de Excepción A lo largo del transcurso del desarrollo democrático que todo Estado se enfrenta a situaciones excepcionales e imprevistas como los disturbios interiores y tensiones internas. Estas tienen, como señala Gasser (1988) por origen razones políticas, sociales, económicas y de otras índoles; y se caracterizan por la aparición de un grado de violencia que sobrepasa aquello que es inherente al tiempo “normal” en una sociedad (Salmón, p. 42, 2012), es

decir la “perturbación de la paz pública y demás circunstancias políticas o sociales que atentan directa contra el desenvolvimiento de la actividad gubernamental o agreden la tranquilidad y seguridad ciudadana” (García Toma, p. 762, 2010). Además, “tienen la capacidad de generar peligro potencial o de real daño a las instituciones de la república.” (Ekmekdjianek, p. 630, 1994). A lo cual los Estados “se ven forzado a recurrir a las fuerzas policiales o incluso a las fuerzas armadas con el fin de reestablecer el Derecho y el orden” (TPIR, Fiscal vs. Alfred Musema, párr. 248, 2000). 1. En el marco del Sistema Interamericano El artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece que todo Estado parte puede ejercer su derecho de suspensión o de suspensión de garantías “En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad 13La Corte IDH en el párrafo 85 de la sentencia del Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, estableció los criterios para el uso de la fuerza 14La Corte IDH en el párrafo 265 de la sentencia del 17 de abril de 2015del caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú, reitero los criterios señalados en el caso Nadege Dorzena. 19 del Estado parte”. Sin embargo, no se concibe que se suspendan los derechos establecidos en el párrafo 2 del artículo señalado¹⁵. De forma análoga, el artículo 137 de nuestra Constitución establece que en las situaciones donde hace uso de su derecho de suspensión (Estado de Emergencia y Estado de Sitio), no se suspenderán “los derechos a la libertad y a la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio.” (Const., 1993, art. 137) Como se puede apreciar, el estándar que presenta la CADH respecto a los derechos que no pueden ser suspendidos en el pleno ejercicio de suspensión de un Estado es mucho más amplio del que presenta nuestra Constitución. Ante esta situación, debemos recurrir de forma conjunta al principio pro homine o pro persona¹⁶ y a las normas de interpretación de la CADH establecidas en el artículo 29, donde se señala en el inciso a), que ninguna disposición de la CADH puede ser interpretada en el sentido de: “a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; (...).” (CADH, 1969, art. 29) De esta forma, todo lo establecido en la CADH es el estándar máximo para limitar a nivel interno ciertos derechos en un estado de emergencia o de sitio, sin embargo llama la atención que no señala cuales si pueden ser limitados, ya que utiliza una cláusula excluyente al señalar cuales no pueden ser limitas, pero no señala cuales si pueden serlo, caso contrario es nuestra Constitución donde señala expresamente los

derechos que si pueden ser suspendidos. Por lo tanto, deberemos hacer uso del el principio pro homine, según el cual ante una pluralidad de normas aplicables en un situación siempre deberá optar por aquella que garantice o proteja de manera más efectiva los derechos fundamentales; en ese sentido frente a lo establecido en la CADH y la Constitución, deberemos optar por lo establecido a nivel interno ya que circunscribe expresamente cuales derechos si pueden ser limitados, a diferencia de la CADH donde no se señala expresamente cuáles derechos pueden ser suspendidos y ello permitiendo dar paso a la suspensión de más derechos por parte de los Estados. 15 Así fue también lo ha entendido la propia Corte IDH en párrafo 27 de su Opinión Consultiva N. 8 del 30 de enero de 1987 sobre El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Y para mayor aclaración al respecto Héctor Faúndez Ledesma en la página 116 de su libro “El sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales” del Instituto interamericano de Derechos Humanos de 1999. 16 Para mayor aclaración respecto a este principio, el Tribunal Constitucional Peruano hizo uso de ella en el Expediente N.º 02005-2009-PA/TC. FJ. 33. 20 Por otro lado, la Corte IDH en el párrafo 48 del caso Zambrano Vélez y otros contra Ecuador y en el párrafo 4 de la Observación General N. 29 del Comité de Derechos Humanos en la Observación General han establecido que para emitir un estado de excepción se debe señalar su duración, ámbito geográfico y alcance material. Además, en el mismo caso la Corte IDH adoptó el criterio desarrollado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Lawless contra Irlanda, al establecer que para justificar la necesidad de un estado de excepción se debe analizar: “a) existir una situación excepcional de crisis o emergencia; b) que afecte a toda la población, y c) que constituya una amenaza a la vida organizada de la sociedad” (Corte IDH, Caso Zambrano Vélez, párr. 46, 2007); así como de la “proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ellas” (Corte IDH, Caso Zambrano Vélez, párr. 45, 2007). Finalmente, la Corte IDH nunca ha prohibido el uso de las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden interno, por el contrario en el caso Zambrano Vélez señalo que los Estados deben tener un “extremo cuidado al utilizarlas como elementos de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común.” (Corte IDH, Caso Zambrano Vélez, párr. 51, 2007) Pero tal expresión, significaría que se estaría atribuyendo un margen de acción a las autoridades competentes para que ejerzan a su discrecionalidad de forma razonable e idónea bajo los parámetros de la

jurisprudencia de la Corte IDH, el uso de las Fuerzas Armadas en la protección del Orden Interno como en situaciones graves de Inseguridad Ciudadana, pero ello generará problemas que se analizarán más adelante en el caso del Estado de Emergencia en el Callao. Por lo tanto podemos concluir que en aras de la Seguridad Nacional o la Seguridad Ciudadana, un Estado puede declarar un Estado de Excepción para suspender derechos y de esta forma flexibilizar su actuar para garantizar otros derechos a través de sus fuerzas del orden. Para lo cual la jurisprudencia internacional ha establecido ciertas reglas y límites para su declaratoria.

2. Análisis del caso Peruano En primer lugar; en el Perú, el Régimen de Excepción están regulados en el artículo 137 de la Constitución y se divide en dos supuestos: los Estados de Emergencia y los Estados de Sitio, los cuáles para emitirse deben señalar el: A) plazo determinado, B) si es en todo o en parte del territorio, y C) los derechos que serán suspendidos, circunscribiéndose a los derechos del artículo 137.

21 Ahora bien, una comparación con lo establecido en la jurisprudencia de la Corte IDH, en efecto si se cumple con los tres elementos para emitir un Estado de Excepción, ya que en cuanto al elemento de duración, el plazo determinado que exige la Constitución no puede exceder de 70 días en el caso de Estado de Emergencia y de 45 días en caso de Estado de Sitio; en cuanto al elemento del ámbito geográfico, puede ser en todo o parte del territorio nacional; y finalmente sobre el elemento del ámbito material, solo puede suspenderse como máximo respecto a los derechos establecidos en el inciso 1 del artículo 137.

En segundo lugar; nuestra Constitución señala que para cada Estado de Excepción es aplicable supuestos distintos, de esta forma el Estado de Emergencia se circunscribe para situaciones de: 1) Perturbación de la paz, 2) Perturbación del orden interno, 3) Catástrofes, o 4) Graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. Y en el Estado de Sitio, se da en los supuestos de: 1) Invasión, 2) Guerra Exterior, 3) Guerra Civil, 4) Peligro inminente que se produzca una Invasión, 5) Peligro inminente que se produzca una Guerra Exterior, y 6) Peligro inminente que se produzca una Guerra Civil. Cabe hacer notar que existe una diferencia entre ambos regímenes “dado que los supuestos fácticos que ameritan que se declare la vigencia de un estado de sitio son distintos y más graves que los que corresponden a un estado de emergencia.” (TC, Caso Defensoría del Pueblo, FJ. 105, 2004) Por lo tanto, es claro que los supuestos del Estado de Sitio son compatible con los señalados en la CADH, debido a que cada uno de los supuestos busca preservar la independencia y seguridad del Estado. No obstante, el problema aparece cuando comparamos los supuestos de aplicación de los Estados de Excepción de la CADH con

los de un Estado de emergencia, ya que este último solo circunscribe situaciones graves que afectan la vida de la Nación como a través de catástrofes o la perturbación del orden interno, en cambio la CADH no hace mención a ninguna situación al respecto que afecte el orden interno. Para dar solución a este problema, debemos partir de la diferencia cronológica entre la CADH y la Constitución, debido a que la CADH es del año 1979, época en la cual el concepto de la Seguridad Nacional tenía como característica principal la visión estadocéntrica como lo habíamos señalado anteriormente y ello se plasma en los trabajos preparatorios de la Convención Americana, donde la protección del Estado parte protegerla de una guerra o un conflicto (producto de la Segunda Guerra Mundial y de otras amenazas de la época, como las nucleares). Así Gabino Fraga, presidente de la CIDH, en aquel entonces señaló que: 22 “La Comisión, (...) se guio por las enseñanzas tan claramente reveladoras de las últimas guerras mundiales, acerca de la estrecha interdependencia que existe entre la paz y los derechos humanos. Todos sabemos que la negación de esos derechos engendra violencia y que la violencia en cualquier parte es un peligro para la paz en el mundo.” (OEA, Conferencia especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, p. 431, 1969) Por lo que los Estados deben proteger los derechos humanos no para evitar la inseguridad y la violencia interna, sino para que no ocurra otra guerra, ya que esta fue la razón por el cual fue concebido la CIDH. Además, el Profesor Rene Cassin señaló que: “(...) el universalismo es lo que constituye la base de todos los trabajos y acciones que tienden a proteger y a promover los derechos del ser humano como también sus deberes. Todo esto está acorde con el espíritu que, en San Francisco, al finalizar la segunda guerra mundial (...)” (OEA, Conferencia especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, p. 432, 1969) Confirmando que la idea de la protección de los derechos humanos partió de la idea de buscar la seguridad de los Estados frente amenazas externas. Por esta razón, es que los supuestos de la CADH establecidos hace 37 años en la década del setenta y bajo la idea estadocéntrica de la Seguridad Nacional, no se encuentran y ni se asemejan en nada a los supuesto del Estado de Emergencia establecidos en la Constitución de hace 23 años, de la década del noventa, época donde se inicia el debate sobre cómo entender nuevos aspectos de la Seguridad y dejando de lado la concepción estadocéntrica y partiendo a idea de la seguridad desde la persona. Entendiendo que las amenazas pueden ser de diversa índole como “la pobreza o la pérdida de ventajas sociales” (Comisión de DDHH de NNUU, Informe del Relator Especial, párr. 36, 1997), dando la aparición a conceptos como Sesarrollo Humano,

Seguridad Humana y Seguridad Ciudadana, así como del contenido del concepto de orden interno. Por último, la jurisprudencia ha establecido criterios para determinar cuándo nos encontramos frente a un Estado de Emergencia, ya que como hemos señalado la CADH no ha previsto las situaciones de amenaza del orden interno. De esta forma, para evitar que los Estados actúen a través de una deliberada discrecionalidad y buscando que sus acciones sean acorde al objeto y fin de la CADH; la Corte IDH en su Opinión Consultiva N. 8 estableció que “La juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales a que se refiere el artículo 27.1 dependerá, entonces, del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella.” (Corte IDH. OC-N. 8, párr. 22, 1987) Siendo estos los elementos para justificar la necesidad de un estado de excepción como el de Estado de Emergencia.

III. MARCO TEORICO

La delincuencia en el Perú.

Según Subirats, la noción de problema público, se relaciona con un ámbito de preocupación social. Los indicativos de un problema social son los que habitualmente constituyen el punto de partida de la «toma de conciencia» y de debate sobre la necesidad de una política pública (por ejemplo, la delincuencia causada por la drogodependencia) (2012: 35). Para ello existen condiciones para considerar a un problema como público, las cuales, según Becker (1995), serían la presencia de carencias objetivas en la sociedad, y la identificación, por parte de los actores principales, de una situación que afecta su vida y desempeño cotidiano.

Esto se complementa con la visión del pro Arnold Wolfers sostiene que el concepto de seguridad mide, objetivamente, la ausencia de amenazas a valores adquiridos, y, subjetivamente, la ausencia de miedos que estos valores se pudieran atacar. (1962: 149). El énfasis que Wolfers que da a la seguridad nacional refleja claramente las corrientes dominantes en la literatura empírica, tal como lo recoge Ranelletti donde incluye el término de seguridad y orden. Así, la seguridad suele asociarse con el orden público y se identificaría con un estado general de tranquilidad de la sociedad en el sentido de la garantía que supone el hecho de que toda agresión o amenaza de agresión se encuentre tipificada como delito o trasgresión de la propia ley (1998: 56).

Por otro lado, dentro del concepto de seguridad, existen algunas variantes. Una de las que viene siendo usada con mayor frecuencia por la literatura académica es a seguridad humana. Esta concepción subraya “el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación [...], a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano (PNUD, 2005). Este enfoque de la seguridad humana se centra en la importancia de la adopción de medidas preventivas que atiendan a las causas básicas de la violencia y la delincuencia y aprovecha las contribuciones positivas de los miembros de las comunidades en riesgo, por lo que es el más adecuado para la presente investigación. Salazar, en una investigación, haciendo el esfuerzo de establecer un vínculo entre ambos conceptos, sostiene que las políticas públicas en el ámbito de la seguridad son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones

consideradas socialmente como problemáticas, como es el caso de la inseguridad (1995:30).

Para entender la falta de seguridad como un problema agudo de la sociedad es necesario comprender que ella no solo involucra la inseguridad existente sino la forma de abordarla en su solución. Así, por ejemplo, la desconfianza en las agencias del Estado encargadas de la seguridad pública, ha orientado a sectores de la ciudadanía a apoyar respuestas basadas en enfoques policiales y represivos conocidos como “mano dura” (Prillaman, 2003: 11).

Además de ello, es necesario tener en cuenta, como menciona Salas Peña, que: “[...] La seguridad es un asunto público, pues forma parte de la convivencia cotidiana de los ciudadanos en un marco de integridad y salvaguarda de los derechos de las personas, es por ello que es de vital importancia tomar en cuenta el significado de espacio público. La seguridad también es un bien común o público; es indivisible y debe de proveerse de manera imparcial, y al ser una condición de interés social su observancia debe ser general para todo el territorio nacional”. (Salas Peña, 2011: 6). Esta forma de entender la seguridad implica la necesidad de resolver estratégicamente las deficiencias en la provisión de esta, por lo que el concepto a tomarse en consideración en el presente trabajo es el de Salazar, teniendo en consideración el uso de información en las políticas de seguridad tiene un rol primordial para su solución.

La provisión de seguridad es una responsabilidad dada constitucionalmente al Estado. Según Roth, las políticas públicas de seguridad son un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratadas menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (2002: 27). Esto implica asumir una cultura de seguridad preventiva, tomando las acciones necesarias para su autoprotección de acuerdo a sus posibilidades. En la misma línea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo “[...]” considera a la seguridad como un bien público y, por lo tanto, insiste en la responsabilidad irrenunciable del estado para proveerla. (PNUD, 2013: 9). 2. La provisión de seguridad por parte del Estado a través

de políticas públicas. Diversos autores ofrecen definiciones sobre lo que es una política pública.

Un grupo de conceptos se acentúa en la finalidad de la decisión, respecto de si ésta se orienta a alterar o no estado de cosas vigentes. Kraft y Furlong señalan, por ejemplo, que una política pública es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales (2004: 16). Según estos autores las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de dichos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión. Tomando una perspectiva similar en cuanto su conceptualización, Thomas Dye (2002) señala que una política pública es cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer. Los Estados regulan conflictos en la sociedad y lo organizan para enfrentar conflictos con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la forma de impuestos. Así, las políticas públicas pueden regular la conducta, organizar burocracias, recaudar impuestos y distribuir beneficios, todo a la vez.

Las políticas públicas como categoría analítica son altamente complejas. Toda política pública que se plantee como instrumento de solución corresponde a una situación particular socialmente problematizada. Esto quiere decir que los problemas públicos existen, ya que la sociedad los padece y los actores significativos, como las organizaciones sociales y organismos políticos, manifiestan su existencia. Pero la percepción de cada uno de estos actores varía en torno a las causas y naturaleza de los problemas públicos, así como a la forma que deberán tomar las soluciones planteadas. Así, la decisión final acerca de la solución “correcta” en el espacio público se reconoce como derivado de un conjunto de procesos, negociaciones e intervenciones de diversos agentes de la sociedad (Caldera Ortega, 2005).

El objetivo central de una política pública es alcanzar objetivos de bien común, y los objetivos específicos de una política tendrán que ver con cuatro alternativas que no son excluyentes: a) lograr transformaciones estructurales, b) resolver resolución de problemas sectoriales o temáticos, c) lograr la asignación debida de recursos, y d) optimizar las situaciones de debilidades (Rosas, 2004: 18).¹¹ En ese mismo ámbito, la política pública en el campo teórico debe expresar una visión de sociedad (totalidad e

integralidad), así como un planteamiento del rol del Estado respecto a la sociedad. De este modo, la noción de política pública incorpora el conjunto de actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar o solventar problemas reales (Subirats, 2012: 39), siendo su principal objetivo la solución de problemas públicos (Dunn, 2004). Por su operatividad se considera la definición de Kraft y Furlong (2004) para el presente estudio, teniendo en consideración que el uso de la información y datos concretos de información en las políticas públicas de seguridad es una decisión del gobierno local.

Asimismo, El que más se adecua al presente estudio es la definición de Rosas, teniendo en consideración que el uso de la información y datos concretos de información en las políticas públicas de seguridad en la presente investigación es una decisión del gobierno local, alcanzar objetivos de bien común. 3. La seguridad como objeto de la política pública La seguridad es considerada como objeto de la política pública porque de ella depende no sólo la protección de la población menos favorecida, sino el desarrollo económico y las posibilidades de empleo. Dentro del enfoque de desarrollo humano – que consiste en la ampliación de las capacidades entendidas como las libertades de las personas para elegir lo que 12 efectivamente puedan disfrutar- la seguridad constituye un elemento clave. En esta línea, las libertades incluyen tanto las oportunidades que tienen de vivir de las maneras que consideran valiosas, como de su papel como agentes capaces de escoger libremente entre tales oportunidades y de influir en su sociedad para hacerla más plenamente humana, igualitaria y sostenible (PNUD, 2010: 21). Una Política Pública de Seguridad Ciudadana busca satisfacer las expectativas y demandas de las personas y permitir que estos se desarrollen en armonía dentro del marco de la ley, valores y respeto que debe existir en la comunidad (Gómez Rojas, 2006: 2).

Para lograr ello, uno de los insumos más valiosos son los datos sobre eventos que afectan la seguridad y que, tras pasar por un proceso de gestión, se transforma en información que alimenta el diseño, el monitoreo, la evaluación e, incluso, el redireccionamiento de la política. Sin embargo, esta información necesita, para ser útil, cumplir con ciertos criterios señalados por (Arredondo, 2011), las cuales son: exactitud, objetividad, validez, continuidad, ser oportuna y comparable. La información representa un papel muy importante en el desarrollo de las sociedades, y ha venido evolucionando significativamente, presentándose de distintas maneras pero manteniendo el mismo objetivo, la comunicación entre las personas. Idalberto Chiavenato afirma que: “la

información consiste en un conjunto de datos que poseen un significado, de modo tal que reducen la incertidumbre y aumentan el conocimiento de quien se acerca a contemplarlos. 13 Estos datos se encuentran disponibles para su uso inmediato y sirven para clarificar incertidumbres sobre determinados temas”.

La mayor parte del análisis de la problemática de la Seguridad a nivel nacional ocurren con la generación de una data poco confiable y en un ambiente altamente complejo, propio de las sociedades funcionalmente diferenciadas, que expresan modalidades de operación recursivas, tanto en el nivel social como en cada uno de sus sistemas parciales. Ello implica que dentro de su provisión de la data, ella esté construyendo redes sociales y sistemas de coordinación, con otras entidades lo cual significa que la prevención social del delito y el incremento de la Seguridad derivan necesariamente de la capacidad de los diversos sistemas - en conformidad a su propia codificación e intereses - de enfrentar los posibles peligros mediante su singular cálculo de riesgos para desarrollar diversas formas de prevención.

Las investigaciones sobre el rol de los municipios en la provisión de seguridad En el Perú, aún no existe suficiente literatura especializada que analice, desde un enfoque de Ciencias Sociales, el rol de los municipios en la provisión de seguridad. Si bien es cierto, existe una cantidad importante de informes elaborados por entidades del Estado, estos son de corte normativo y enuncian las responsabilidades de los municipios en el marco de Planes, Programas, entre otros. 14 Dentro de la literatura sobre este tema en el Perú, destacamos tres estudios que han sido pieza clave de nuestra investigación. El primero de ellos es el López (2015), en el cual el autor hace una evaluación del funcionamiento de la red de cámaras de video vigilancia en la Zona 1 de Lima Cercado con respecto a tres objetivos: i) disminuir la cantidad y recurrencia de dos delitos patrimoniales (robo y hurto), y ii) reducir la percepción de inseguridad de los ciudadanos de dicha jurisdicción. El segundo y tercer estudio son de autoría de Costa (2013 y 2014).

El primero de ellos lleva por título “Los serenazgos en el Perú. La municipalización de facto de la seguridad ciudadana, ¿modelo viable?” y el segundo, “El rol de las municipalidades en seguridad ciudadana. ¿Cómo ha evolucionado su tratamiento normativo? Ambos estudios analizan cómo los municipios operan en favor de la

seguridad ciudadana analizando algunas de sus estrategias, tales como la presencia de serenazgos y también a través de su marco normativo, pues es claro que las responsabilidades y competencias de estas se han ido ampliando con la introducción del enfoque “La Seguridad Ciudadana es tarea de todos” con la que viene trabajando el Ministerio de Interior. Más adelante y conforme vayamos presentando los argumentos de esta investigación, traeremos a colación los hallazgos de los autores mencionados.

La Seguridad en la Constitución

De esta forma, tras acabar el concito armado y unirnos a la democratización; la Constitución de 1993 entre unos de sus logros fue reedificar el concepto de Seguridad en la Constitución.

Iniciaremos, señalando que la noción de seguridad nacional en la Constitución es correcta, expresando en el artículo 163, que: “El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo.” (Const., 1993, art. 163) Es decir, que el Estado será el garante de brindar la seguridad mediante el Sistema de Defensa Nacional que se desarrolla en los ámbitos interno y externo, por lo tanto la seguridad también es de índole externa e interna.

En cuanto, a cómo comprender la diferencia entre seguridad interna y externa, el artículo 167 estipula que “El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional” (Const., 1993, art. 167), delimitando que las fuerzas del Estado se dividen en dos grupos. Pero, cada uno tendrá un ámbito distinto, para ello recurriremos a los artículos 1653 y 1664 , los cuáles otorgan a la Policía Nacional el orden interno y a las Fuerzas Armadas los asuntos de seguridad exterior. Y, si no fuese suficiente claro, el texto Constitucional en un análisis conjunto de los artículos 165 y 1375 , establece que las Fuerzas Armadas sólo podrán actuar en el orden interno en el marco de un Estado de Emergencia o un Estado de Sitio.

Por otro lado, la Constitución ha dotado de contenido a cada ámbito, en ese sentido respecto al orden interno debemos acudir nuevamente al artículo 166. Sin embargo, este contenido del orden interno es incompleto, es así que el artículo 44 lo completará a establecer los deberes primordiales que la Policía Nacional deberá resguardar en el marco del orden interno, como el: Garantizar la defensa de los derechos humanos;

Proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y Promover el bienestar general. (Const., 1993, art. 44).

La pregunta que inmediatamente aparece es, ¿si los gobiernos regionales y locales tienen como uno de sus deberes primordiales la seguridad?

Para poder contestar la interrogante acudiremos a los artículos 1926 y 1957 del capítulo 14 de la Constitución sobre la Descentralización, donde se desprende que tanto los gobiernos regionales y locales no se les ha encomendado la responsabilidad de velar por la seguridad, sin embargo se señala que tanto los gobiernos regionales y locales deben cumplir sus funciones “en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”, como el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Es decir, que será el gobierno central quien desarrollará la política nacional de seguridad, que será coordinada con cada región y localidad, y no desarrollada de manera autónoma por cada una.

Finalmente, el artículo 197 establece una valiosa precisión, al señalar que las municipalidades brindarán los “servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.” (Const., 1993, art. 197) Es decir que son las municipalidades sin distinción de provinciales o distritales, tienen autonomía sobre la tarea de seguridad ciudadana, lo que a su vez les obliga a por poner mayor énfasis y coordinación con la política nacional de seguridad ciudadana, toda vez que son las municipalidades quienes en el aparato organizacional estatal tienen mayor contacto con la realidad de los ciudadanos.

IV. LEGISLACIÓN NACIONAL

Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

La Constitución Política del Perú (1993) tiene una serie de artículos relacionados con la seguridad ciudadana. El artículo 1 versa sobre la defensa de la persona humana. En el artículo 2 se establecen los derechos fundamentales, sobre todo a la vida y a la libertad de las personas. En el artículo 44 se establecen los deberes primordiales del Estado como el respeto de los derechos humanos y la protección de la ciudadanía, proporcionándole a esta seguridad ante las amenazas. El Estado asume esta responsabilidad a través de instituciones fundamentales, pues en el artículo 166 se establece que la finalidad de la PNP es “prevenir, investigar y combatir la delincuencia”.

Asimismo, los Gobiernos regionales y locales, el Ministerio Público, el Poder Judicial y otros organismos estatales tienen asignadas funciones y atribuciones constitucionales en relación con la seguridad ciudadana. Basado en estos mandatos constitucionales, el Congreso de la República, mediante la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, 2 y sus modificatorias crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). También, se crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) como el máximo organismo encargado de elaborar y diseñar los planes y las políticas públicas de seguridad ciudadana. Por su parte, la Ley del SINASEC crea los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana para poder articular las políticas y ejecutar los planes de seguridad ciudadana en el territorio nacional.

Por otro lado, el CONASEC (2013) aprobó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 (PNSC),³ en el que se establecen una serie de objetivos estratégicos, actividades, indicadores y metas que cumplir. En el objetivo 4.1, relacionado con la participación de la población en acciones preventivas de seguridad ciudadana, en la actividad 8 establece: “implementar, a través de las comisarías, mecanismos de coordinación

permanente con las juntas vecinales, asociaciones, clubes, rondas campesinas y otras organizaciones sociales de base para la prevención y la convivencia pacífica” (PNSC 2013: 126). Cabe resaltar que este PNSC es el marco normativo específico de los mecanismos de coordinación de la Policía y de las rondas campesinas en la seguridad ciudadana.

La Constitución Política del Perú:

Artículo 1.-

La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Artículo 2.-

Toda persona tiene derecho: A la libertad y a la seguridad personal. En consecuencia: Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe. No se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos por la ley. Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas. No hay prisión por deudas.

Este principio no limita el mandato judicial por incumplimiento de deberes alimentarios. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. El detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro de las veinticuatro horas o en el término de la distancia.

Artículo 44.-

Son deberes primordiales del Estado: Defender la soberanía nacional; Garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; Proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y Promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y Promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

Artículo 118.-

Corresponde al Presidente de la República: Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República.

Artículo 137.

El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, los estados de: Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.

En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2° y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo.

En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende.

Artículo 166.-

La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental: Garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la

comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.

Artículo 197.-

La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana.

Artículo 165 (5).

Los gobiernos locales tienen competencia para "organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad".

Artículo 197.-

"Las Municipalidades brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú conforme a ley".

Leyes:

Ley N° 27867

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (artículos 10°, 30° y 61°)

Ley 27972

Ley Orgánica de Municipalidades (Artículos 22°, 26°, 53°, 73°, 85°, 106°, 107°, 145°, 157°, 161°)

Ley 27934.-

Ley que regula la intervención de la Policía Nacional y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito.

Ley 27935.-

Ley que modifica artículos de la Ley N° 27030 (Ley de ejecución de las Penas de Prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres)

Ley 27936.-

Ley de condiciones del ejercicio de la legítima defensa.

Ley 27937.-

Ley que modifica los artículos N° 366° y 367° del código penal.

Ley 27938.-

Ley que autoriza la asignación en uso de los bienes incautados en caso de delitos de secuestro o contra el patrimonio, cometidos en banda.

Ley 27939.-

Ley que establece el procedimiento en casos de faltas y modifica los artículos 440°, 441° y 444° del código penal.

Ley N° 27908

Ley de Rondas Campesinas.

Ley N° 29611 que modifica la Ley N° 29010

Ley que faculta a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a disponer de recursos a favor de la Policía Nacional del Perú.

Ley 29701

Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana y establece el “Día de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana” que consta de diez (10) artículos y dos (2) Disposiciones Complementarias Transitorias.

a. Antecedentes legislativos sobre responsabilidad penal del menor de edad

- **El Código Penal de 1924**

Este Código se encuadra en el enfoque del modo inaudito para el tratamiento jurídico de los menores de 18 años de edad que cometían infracciones penales y para aquellos considerados en ambiente de riesgo y para los considerados como latentemente peligrosos.

Se impugnaba la idea del castigo y se ratificaba la inimputabilidad de estos menores y la evasiva de éstos del ámbito del derecho penal. Esta idea trataba de dar un tratamiento de corrección y que los que han sido abandonados y los altamente peligrosos debían ser arbitrados por el régimen para impedir que cometieran infracciones

- **El Código Penal de 1991**

Código Penal de 1991, al igual que los Códigos anteriores establece en su art. 20, inciso 2: “Está libre de responsabilidad penal el menor de 18 años.” Es decir, sigue la misma tendencia que los que los códigos anteriores en relación a excusar de cualquier responsabilidad penal a los menores de 18 años.

- **Código de los Niños y Adolescentes de 1993 - Derogado**

El Perú ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño mediante Resolución Legislativa N° 25278 el 3 de Agosto de 1990 y como consecuencia de ello en junio de 1993 entró en vigor el Código del Niño y del Adolescente (Fue promulgado por Decreto Ley N° 26102 del 28 de diciembre de 1992. Entró en vigor el 28 de Junio de 1993), que se adecuó a las reglas y principios de la Convención Internacional.

De hasta seis (06) años de internamiento como medidas socioeducativas se establecía. No obstante, fue el inicio en nuestra Legislación en relación a la atención del Enfoque de la Protección Integral del Menor.

b. Ley sobre seguridad y tranquilidad pública (1997- Barras Bravas)

La Ley N° 26830, sobre Seguridad y Tranquilidad Pública en Espectáculos Deportivos, promulgada el 01-07 97, establece su Artículo 7° que los adolescentes, que incurran en las conductas contempladas como infracciones cometidas con momento de espectáculos deportivos serán trasladados ante el Fiscal de Familia, para que acciones acorde a Ley, estipulados en el Código del Niño y el Adolescente.

El Magistrado de Familia podrá imputar la prestación de servicios a favor de la comunidad, la misma que será no mayor de doce (12) meses, como medida socio - educativa. Los padres de familia o el tutor que ejerce la potestad o tutela del adolescente infractor será el responsable civil de los daños y perjuicios que pueda causar el menor

c. Ley de la Delincuencia Perniciosa : Decreto Legislativo N° 899

El Decreto Legislativo 899 (promulgado en el año de 1998) sobre Pandillaje Pernicioso dispuso que los adolescentes mayores de doce (12) años de edad y menores de dieciocho (18) años de edad que se congreguen para lastimar, arremeter o dañar a personas, sus propiedades públicas o privadas u ocasionar desgracias serían detenidos por un no más de seis (06) años.

Establece que los pandilleros serán detenidos hasta por tres (03) años cuando violen a otro menor de edad, afecten la vida y salud de un ser humano o dañen servicios privados y públicos, utilizando en cualquiera de esos casos armas punzantes o de fuego, material inflamable o explosivo u otro objeto contundente. De la misma forma se sancionará a aquellos que comentan infracciones bajo un estado de la influencia del alcohol o drogas.

Cuando el menor infractor ocasione la muerte de una persona o genere lesiones graves a su víctima, recibirá una medida de internamiento socio-educativo entre tres (03) y seis (06) años de edad.

Dicha norma ratificó los alcances del Decreto Legislativo 895 que estableció que, como caso excepcional, los adolescentes mayores de 16 años y menores de 18 años de edad serán reclusos por veinticinco años o más en una prisión de máxima seguridad si se comprueba su participación en un acto de terrorismo agravado o violencia extrema.

El Decreto Legislativo 899 eliminó el segundo párrafo del artículo 226 del Código del Niño y el Adolescente que rotulaba que "en ningún caso el adolescente infractor permanecerá en conjunto con los adultos detenidos". En el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes (Año 2000) fue derogada la pena que establecía el internamiento de dos a cuatro años para los "adolescentes cabecillas".

Legislación internacional

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989), en el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que el Perú ha ratificado, el monismo jurídico cambia a un pluralismo jurídico. De la categoría Estado-nación, que se refería a un solo idioma, raza y cultura, cambia a un pluralismo étnico y cultural de las naciones. A partir de la década de los noventa, en algunos países de América Latina se han dado reformas constitucionales muy importantes, tales son los casos de Ecuador (1998), Bolivia (1994), Colombia (1991) y Perú (1993). En dichas constituciones se reconoce el carácter pluricultural y étnico de estas naciones, a los pueblos indígenas, el derecho consuetudinario de las comunidades campesinas, nativas y a las rondas campesinas.

LEY CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL PERÚ.

En la legislación peruana podemos encontrar dos preceptos que contienen una definición de crimen organizado, en sentido estricto la definición está en el artículo 2 de la Ley 30077 y en el artículo 317 que prevé el delito de organización criminal, en ambos artículos podemos ver las características del crimen organizado. Tanto en la Ley 30077 como en el Código Penal se hace referencia que el crimen organizado es un grupo de individuos en concreto tres o más personas en la que existe un reparto de tareas y con un carácter indefinido en el tiempo, es decir, con la vocación de permanencia. La Ley hace referencia a que el grupo debe estar abocado a la comisión de los delitos señalados en el artículo 3 de la Ley 30077, mientras que el código penal solo hace referencia a la comisión de delitos.

Comisión de delitos graves

Cuando la Ley hace referencia a la comisión de uno o más delitos de los señalados en el artículo 3 de la Ley no significa que se tiene que cometer un solo delito. La referencia de la Ley a un delito debe entenderse a que la

organización criminal puede especializarse. De la gama de delitos que está señalado en el artículo 3, la organización criminal puede elegir uno y hacer de ese uno su medio de vida. Pero no es que solo cometa un delito.

Ahora esto que acabo de mencionar respecto de la vocación de permanencia está referida a la comisión de varios delitos graves.

Digo esto porque hasta hace unos años la legislación penal española, en concreto el artículo 570 del Código Penal español, consideraba que el crimen organizado podía estar abocado a la comisión de faltas. Entonces si una legislación como la española hasta hace unos años consideraba que la organización criminal podía dedicarse a cometer faltas entonces ya encontramos diferencias. Y estas diferencias hacen que las definiciones de crimen organizado sean distintas.

Conformación de la organización criminal

El Código hace referencia a que la organización criminal tiene que estar conformado por tres o más individuos a diferencia de la banda criminal que está prevista en el artículo 317-B en el que para su configuración se necesita dos o más individuos. Esto no es un asunto sin importancia yo entiendo que la referencia que hace el Código Penal en el artículo 317-B, que regula el delito de banda criminal y que menciona dos o más sujetos y que en el artículo 3 que regula la organización criminal menciona a tres o más sujetos. Es porque la organización criminal, se caracteriza por la sustituibilidad, por la vocación de permanencia en el tiempo, entonces la única forma de asegurar esa permanencia en el tiempo como mínimo es con tres individuos. Si yo solo tengo dos sujetos, hay que tener en cuenta la sustituibilidad.

La fungibilidad es una característica que se valora cuando se elabora el plan criminal el individuo tiene que saber que, si un elemento decide no cometer el delito, otro lo va a reemplazar, esto solo se satisface con un mínimo de tres personas. Si fueran solo dos y uno decide no cometer el delito, entonces cómo reemplazo. El requisito mínimo para satisfacer esa exigencia de

fungibilidad de sustituibilidad es el mínimo de tres. Es cierto que, en la práctica, es muy difícil lograr la fungibilidad, el contexto juega en contra de la fungibilidad, hay que tener en cuenta el alto grado de especialidad de los miembros de la organización criminal que hace muy difícil que muchas veces se sustituya a los miembros. El elemento personal, en el caso de la organización criminal es tres o más, está vinculado con la vocación de permanencia en el tiempo de los individuos.

FINALIDAD ECONÓMICA DEL DELITO

Ni la Ley o el Código hacen referencia a la finalidad económica de la organización criminal, la legislación peruana omite mencionar el beneficio económico o el afán de lucro como una característica esencial de la organización criminal. Como ya lo mencioné, la finalidad económica es parte, es una característica innata que define a la organización criminal. Y lo deduzco de la relación de delitos que aparecen en el artículo 3 de la Ley 30077, si nosotros echamos una mirada a los delitos de la Ley 30077, nos vamos a dar cuenta que estos delitos se caracterizan porque están orientados a obtener una gran cantidad de dinero. Desde mi punto de vista, aunque la Ley o el Código no digan de manera taxativa que la finalidad económica es un elemento del crimen organizado, yo infiero que sí es un elemento del crimen organizado de la lectura de esos delitos en el artículo 3.

JURISPRUDENCIAS O PRECEDENTES VINCULANTES O PLENOS JURISDICCIONALES.

No obstante éstos logros alcanzados, es insalvable la crítica de la paradoja que hemos planteado. Los argumentos o razones de esta situación son: En primer lugar creemos que es un juego de palabras peligroso el considerar que los adolescentes son penalmente inimputables pero a la vez son penalmente responsables como lo hace BUSTOS y BERDUGO, aunque coincidimos con ambos en que el abordaje de la problemática no se encuentra en las ciencias naturales sino en el ámbito normativo con criterios de política criminal. Estamos de acuerdo con las premisas planteadas por Bustos, sin embargo no estamos de acuerdo en sus conclusiones, al mantener la inimputabilidad del adolescente, como criterio para incluirlo dentro de otro sistema de responsabilidad distinto al de la culpabilidad, no teniendo en cuenta que justamente la imputabilidad es el criterio básico que posibilita la atribución de la responsabilidad o la culpabilidad, termina así equiparado al enajenado mental con el adolescente al realizar una diferencia entre el derecho penal y el derecho penal criminal, señalando que los adolescente y los demás inimputables se encontrarían dentro del derecho penal pero no criminal.

Consideramos que si bien es necesaria una respuesta del Derecho Penal distinta a la de los adultos frente a los delitos y faltas cometidos por adolescentes, el criterio de esta respuesta se encuentra en la consideración de su inimputabilidad, sino únicamente en un distinto juicio de exigibilidad, - que es el segundo nivel de análisis crítico de la imputabilidad- Consecuentemente, si bien al adolescente no se le puede exigir como a un adulto, se le puede exigir como a un adolescente, por ser totalmente imputable y responsable de sus actos como tal.

Así, le es reprochable como adolescente su comportamiento ilícito, (culpable) y por lo tanto puede ser pasible de sanciones penales o sanciones negativas que restringen el ejercicio de sus derechos cuando no responde a la exigencia de protección de los bienes jurídicos.

Podemos coincidir en que se llamen sanciones y no penas para diferenciarlas de las aplicadas a los adultos pero dicha distinción se encuentra fundamentada en la especificidad del sistema y no en el carácter restringido de su imputabilidad, sino en la naturaleza distinta de su imputabilidad, surgida del distinto nivel de exigencia, por ello el Código Penal en su artículo 20 no debería decir que los menores de 18 años son inimputables sino que son imputables de acuerdo a lo señalado en el código de los Niños y Adolescentes.. Debemos recordar además que es un criterio de política criminal, el separar la imputabilidad del adolescente de la imputabilidad del adulto, por el criterio de distinta exigencia. En este sentido y por este mismo criterio, podemos excluir la imputabilidad de los menores de doce años, por considerar que el Estado y la sociedad debajo de este límite no tiene nada que exigir y si todo que dar. Asimismo, al ser el límite únicamente cronológico y no motivado en un análisis diferencial del sujeto subrayamos que es una decisión político normativo y no psicológico. Es decir, es un problema resuelto por derecho y no por las ciencias naturales.

En el ámbito jurisdiccional de la región La Libertad, el Gobierno Regional conjuntamente con la Municipalidad Provincial de Trujillo son las instituciones que deben liderar la resolución de la problemática de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, ambas entidades del Estado hasta la fecha no cuentan con un Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana que promueve con eficacia y eficiencia la integración y participación de la sociedad civil en forma sistémica y eficiente.

En resumen los planes existentes presentan los siguientes defectos: planificación carente de precisión, objetivos, múltiples que no están claramente relacionados con las actividades programadas, por lo cual no se ejecutan exitosamente y las responsabilidades no están bien definidas. No existe una imagen clara de cómo lucirá actividades si tuviesen éxito y no se cuenta con una base objetiva para comparar lo que se planeó con lo que sucedió en realidad.

DERECHO COMPARADO

España

Una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos españoles es la seguridad o, por mejor decir, la falta de esta. Así lo demuestra el hecho de que la inseguridad ciudadana aparezca de forma constante en los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) como uno de los principales problemas que nos aquejan, tan solo superado en la actualidad por el paro y la situación económica. De una primera aproximación al tema sorprende que un fenómeno que despierta tanta inquietud resulte tan difícil de definir y aún más complejo de delimitar de expresiones cuyo significado es análogo, tales como las de seguridad pública, orden público, paz pública, seguridad personal o seguridad de los habitantes. Para dar idea de la complejidad de elaborar un concepto de seguridad ciudadana baste pensar que ni siquiera en la ley dirigida a su protección —la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana — se encuentra una definición. No es extraño, por tanto, que los autores que se han ocupado del tema se hayan esforzado en precisar el alcance de tales expresiones

Y si esta tarea ya es por sí compleja, hay que tener en cuenta, además, que a la equivocidad de estos términos se le une el hecho, advertido por ALONSO PÉREZ, de que en el ordenamiento jurídico español los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública se emplean de forma indiferenciada y sin concretar claramente su alcance³⁹. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha encargado de precisar que la seguridad pública engloba tanto el orden público, entendido como protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales, como la seguridad ciudadana que supone la protección de personas y bienes frente a las acciones violentas, agresiones o situaciones de peligro⁴⁰. Es, precisamente, esta segunda acepción, la denominada seguridad en sentido estricto, la que aquí interesa. Y, más concretamente, la delincuencia como principal factor causante de esa inseguridad.

Ahora bien, se hace preciso advertir ya en estas consideraciones introductorias que no van a ser tratadas en esta sede todas las cuestiones relacionadas con esta problemática. Y ello no porque no revistan interés sino, antes al contrario, porque el número e importancia de las mismas precisan, sin duda, de un estudio más detenido. El objetivo que se persigue, mucho más modesto, no es otro que el de analizar la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en aras de reducir la inseguridad ciudadana.

A tenor de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 104 de la Constitución española, a ellas compete la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana. Mucho se ha escrito acerca de la actividad que desarrollan a la hora de hacer frente a la criminalidad, constituyendo la prevención y represión de los delitos uno de sus principales cometidos. Parece, por tanto, innecesario insistir en este enfoque.

Más desatendido ha estado, salvo honrosas excepciones, el nada desdeñable papel que pueden jugar cuando de lo que se trata es de reducir la seguridad subjetiva; esto es, la percepción que tienen los ciudadanos del fenómeno criminal.

Planteado en estos términos, de lo que se trata es de decidir si la Policía, como garante de la seguridad ciudadana por mandato constitucional, cumple su cometido manteniendo bajo control las tasas reales de delincuencia o si, además, le es exigible una mayor contribución en orden a reducir significativamente dicho sentimiento. En caso de que así fuera, procede preguntarse qué acciones policiales pueden resultar más eficaces para la consecución de tal propósito.

La respuesta a la primera de las cuestiones viene condicionada por las conclusiones que pueden extraerse de una aproximación —necesariamente limitada en esta sede— de las principales causas y consecuencias que produce la inseguridad ciudadana y, más concretamente, el miedo al delito; razón por la que a esta problemática se le dedica un epígrafe. Para dar

respuesta al segundo de los interrogantes, se parte de que, como ha puesto de manifiesto BROTTAT I JUBERT, no hay una relación directa entre el número de policías y el nivel de seguridad; de ahí que, más que incrementar el número de efectivos, se hace necesario establecer acciones diferentes⁴⁷. Por ello, es oportuno hacer una breve alusión a las estrategias seguidas por la policía norteamericana, dado que atesoran una larga experiencia en hacer frente a esta problemática; de hecho, la reducción de la sensación de inseguridad ha venido considerándose una de las prioridades policiales desde la década de los años 80. Finalmente, una vez se ha procedido a ese análisis, se estará ya en condiciones de evaluar la respuesta policial frente a la permanente reivindicación social de mayor seguridad.

Colombia

La policía comunitaria de Bogotá En medio de un prolongado conflicto interno y lucha implacable del Estado contra el narcotráfico, en Bogotá, un nuevo concepto de seguridad preventiva e interactiva, hace posible que policías y vecinos trabajen juntos para anticiparse al crimen y a la violencia: el Policía Comunitario -agente dedicado a recorrer un barrio y forjar estrechos lazos de confianza y respeto mutuo con los habitantes todavía una iniciativa en vías de consolidación en América Latina. Mayormente los países de la región poseen sistemas de policía nacional dependientes del gobierno central, como resultado de ello, las fuerzas del orden no actúan bajo el control de gobiernos locales o municipales y, por lo tanto, carecen de incentivos para afianzar buenas relaciones con los residentes. En esencia, la Policía Comunitaria innova el planeamiento y el funcionamiento de la Policía, acercándola democrática y armoniosamente a la comunidad. Los 1.000 policías comunitarios de Bogotá -de 12.000 efectivos que tiene la capital colombiana-, vigilan en parejas abarcando vecindarios de 2.000 a 4.000 habitantes y constituyen un replanteamiento del esquema policial tradicional de Latinoamérica y a la vez, representan el signo más evidente del esfuerzo que en los últimos diez años, ha efectuado esa ciudad de siete millones de habitantes, por reformular su estrategia de seguridad ciudadana.

IV.-CONCLUSIONES

A partir del estudio realizado, se llega a diversas conclusiones acerca de la inseguridad ciudadana en el Distrito y Provincia de Barranca, expuestas a continuación:

- ✓ En primer lugar, existe un esfuerzo del Estado por establecer una política eficaz para prevenir los delitos de carreteras en la zona Lima Norte, con planes que han dado buenos resultados. Por ejemplo, las operaciones con agentes que viajan encubiertos como pasajeros. Sin embargo, existen un gran número de trabas que impiden una mejor obtención de los objetivos: los pocos efectivos disponibles, reglas que dificultan el trabajo, falta de equipos y falta de utilización de tecnologías de la información y comunicación.
- ✓ Para lograr una efectiva prevención y control del crimen, Andrew Morrison, considera avanzar en tres frentes: “la formulación de una política pública, la generación de información estadística y la reforma de instituciones” (2006). En el país, más que reformas de la institución (que han sido muchas sin resultados significativos), urge un esfuerzo por modernizar y repotenciar logísticamente las COMPRCAR, dotarlas de los medios para incidir en una mejor prevención. Para tener éxito contra la delincuencia es esencial que tanto las acciones de control como de prevención formen parte de la implementación de una política pública integral (Morrison, 2006).
- ✓ Un programa de implementación como sugiere Pressman y Waldavsky (1973), requiere también de sencillez en las políticas, la conducción de la política debe ser lo más directa posible para llegar a la meta, porque cuando menos son los responsables, menor es el número de decisiones que implica su realización, aumentando las probabilidad de que sus objetivos se cumplan. Sobre esos principios deben girar los proyectos de implementación de medidas de seguridad en las carreteras del país, bajo la dirección de un solo Agente (caso Colombia), con competencias y capacidades definidas y suficientes para concertar los criterios de los involucrados y optar por las mejores alternativas,

hasta lograr los objetivos, en bien del resguardo patrimonial y la integridad física y sexual de los usuarios de las vías.

- ✓ Se debe prestar atención también a las características de la organización de acuerdo a las observaciones de Elmore (1993). Una implementación exitosa deber tener en cuenta las características de la organización, en este caso las COMPRCAR, para poder influir en su comportamiento. Eliminar rutinas no deseadas, requiere de una detenida observación de la organización para identificar que otras prácticas serian aceptadas por los funcionarios como un reemplazo.
- ✓ Dentro de la observación de las rutinas de la organización, se debe considerar utilizar un enfoque bottom up para el diseño de una política de seguridad vial (Revuelta 2007). Esta concepción analiza las organizaciones para ver la relación entre los funcionarios y los receptores de la política, prestando atención a como las acciones de los funcionarios afectan los grandes diseños. De esta manera, se podría incorporar la experiencia de los efectivos para la implantación de una política con disposiciones muy cercanas a la realidad del problema.
- ✓ La seguridad vial debe prevalecer como una política de Estado, pero no solo ligada a aspectos de la accidentalidad de tránsito vehicular, como hasta ahora; sino también, se debe incorporar y atender a la seguridad patrimonial y el respeto a la integridad física y sexual de los usuarios de las carreteras del país. Esa política no se materializa solo con la decisión o mención, sino con actividades de calidad, eficientes, eficaces y sostenibles. La importancia del presente estudio radica en haber permitido mostrar la auténtica situación del sistema de seguridad en las carreteras, evidenciar las limitaciones por la que atraviesan las Comisarías de Protección de Carreteras que están enclavadas en el Departamento de Lima zona Norte, y consecuentemente nos revela la situación de trabajo en unidades policiales similares al interior del país.

V. RECOMENDACIONES

El Estado Peruano y sus autoridades deben tener mayores cuidados frente a la criminalidad mediática que abunda hoy en día y que empuja a tomar acciones de mayor seguridad genera dudas e impresiones al momento de entender al naturaleza de este a la luz de los derechos humanos.

Desarrollar eventos de Prevención (charlas) para evitar el Pandillaje Pernicioso en las escuelas, dirigido a los alumnos del nivel primario – secundario ya los padres o tutores de familia, dando cumplimiento a los Planes Nacionales de apoyo a la Familia, Niñez, Adolescentes y Erradicación del Trabajo Infantil.

Promover un Área de Protección y Defensa al Menor en las Instituciones de Comisión Educativas Locales que monitoree, supervise y fiscalice a los Directores de los colegios si están cumpliendo con lo estipulado en el Artículo 18° del Nuevo Código de los Niños y Adolescentes del Perú. Asimismo la instauración de un equipo multidisciplinario que esté dirigido a desactivar la aparición de Pandillaje pernicioso en las Instituciones Educativas.

Sugiero que se inserte un artículo en el Código Penal de nuestra legislación en relación a la Responsabilidad de los Padres de Familia en la preparación educativa de sus hijos, inherente al causal de la violencia familiar y sus consecuencias expuestas en el Pandillaje Pernicioso, solicitando que se sancione con penas de libertad efectiva. Asimismo se tipifique en el mismo, la sanción penal para aquellos que ejerzan la violencia psicológica familiar en menores de edad, dado que es el factor determinante en la problemática del Pandillaje Pernicioso

VI. RESUMEN

El clima de inseguridad por la que está atravesando nuestra Provincia de Barranca y país es alarmante, los permanentes hechos criminales y cada vez más violentos son ampliamente difundidos por los medios de comunicación y mantienen en zozobra a la población; los espacios públicos son siempre los más vulnerables, entre ellos las carreteras del país que se convierten frecuentemente en escenarios de la delincuencia común, uno de los sectores más golpeados es la ruta del Norte Chico, comprendido entre Ancón-Barranca, Huacho-Barranca, Barranca-Paramonga. En esta investigación se pretende dar a conocer como se ha desarrollado el sistema de seguridad en previsión de asaltos y robos del que son víctimas los usuarios de los servicios públicos de transporte interprovincial, los negocios que se encuentran alrededor de nuestra Provincia y los transeúntes de a pie, determinar cuáles son las limitaciones de los diversos actores comprometidos en esta tarea y explicar porque se generan esas deficiencias. El interés primordial es evidenciar esta persistente problemática y atraer la atención a los analistas y decisores, con el propósito de que se implementen políticas públicas viables que permitan contrarrestar al más breve plazo el accionar delictivo en la red vial nacional.

ABSTRACT

The climate of insecurity that our Province of Barranca and the country is experiencing is alarming; the permanent criminal and increasingly violent acts are widely disseminated by the media and keep the population in distress; public spaces are always the most vulnerable, among them the roads of the country that frequently become the scene of common crime, one of the hardest hit sectors is the Norte Chico route, between Ancon-Barranca, Huacho-Barranca, Barranca -Paramonga This research aims to show how the security system has been developed in anticipation of assaults and robberies of which the users of interprovincial public transport services are victims, the businesses that are located around our Province and the bystanders of To determine which are the limitations of the various actors involved in this task and explain why these deficiencies are generated. The main interest is to highlight this persistent problem and attract the attention of analysts and decision-makers, with the purpose of implementing viable public policies that allow to counteract as soon as possible the criminal actions in the national road network.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Pérez, G. (2013). “*Seguridad de la cadena logística en América Latina*”. Serie, *Recursos Naturales e infraestructura* - CEPAL Naciones Unidas, 10.
- Pilares, Á. (2015). “*Perú tiene la más tasa de delincuencia en Latinoamérica*”.
- PNC, P. N. (noviembre de 2007). “*Manual de Seguridad en el Transporte Terrestre de Carga*”. Bogotá, Colombia: Frente de Seguridad Empresarial - II Edición.
- Pico M., Gonzales R. y Noreña, R. (2011). “*Seguridad Vial y Peatonal: Una aproximación teórica desde la Política Pública*”. Hacia la promoción de la salud, volumen 16, 191.
- Universidad de La Sabana Chía. “*La implementación de políticas públicas*”. Colombia. Ríos, G. (2012).
- Vallenas, R. (2008). “*Estudio de los efectos de las medidas de seguridad de tránsito en el Perú*”. Lima - Perú: Tesis para optar el grado académico de Maestro en ciencias con mención en ingeniería de transporte.
- Vásquez, J. (2014). “*La importancia de la planeación estratégica*”.
- Villalobos, J. (2010). transc@cepal.org. Recuperado el 06 de 2015, de Analizar desde una perspectiva integral la seguridad en la operación del transporte de carga por carretera.