

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

**ESCUELA DE POSGRADO
PROGRAMA DE MAESTRÍA
MAESTRÍA EN DERECHO**



TESIS

**CRITERIOS PARA MEJORAR EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LA
INSEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ**

PRESENTADA POR:

JUVENAL PARCCO BORDA

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

MAGISTER SCIENTIAE EN DERECHO

**MENCIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL
CONSTITUCIONAL**

PUNO, PERÚ

2018

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

ESCUELA DE POSGRADO
PROGRAMA DE MAESTRÍA
MAESTRÍA EN DERECHO



TESIS

CRITERIOS PARA MEJORAR EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LA
INSEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ

PRESENTADA POR:

JUVENAL PARCCO BORDA

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAGISTER SCIENTIAE EN DERECHO

MENCIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL

APROBADA POR EL SIGUIENTE JURADO:

PRESIDENTE:


.....
Dr. Sc. SERGIO VALERIO SERRUTO BARRIGA

PRIMER MIEMBRO:


.....
Dr. Sc. WALDYR WILFREDO ALARCÓN PORTUGAL

SEGUNDO MIEMBRO:


.....
Mg. JOSÉ EDGAR COILA AGUILAR

ASESOR:


.....
Dr. BORIS GILMAR ESPEZUA SALMON

Puno, 07 de febrero del 2018

ÁREA: Derecho constitucional.
TEMA: Inseguridad ciudadana.

DEDICATORIA

- La presente Investigación quiero dedicar a mi Madre, que desde lo alto guía mi camino; a mí Docente, que me impulsó con su enseñar a través de su experiencia; y a todos que me apoyaron en esta etapa de mi vida.

AGRADECIMIENTOS

- A la Universidad Nacional del Altiplano de Puno, por darme la oportunidad de superarme académicamente.
- A mi asesor, quien dio parte de su tiempo para que se concretice dicho trabajo.
- A mi familia, por su constante apoyo y motivación.

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA	Pág. i
AGRADECIMIENTOS	ii
ÍNDICE GENERAL	iii
ÍNDICE DE ANEXOS	vii
RESUMEN	viii
ABSTRACT	ix
INTRODUCCIÓN	1

CAPÍTULO I**PROBLEMÁTICA DE INVESTIGACIÓN**

1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	2
1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	4
1.3 DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	4
1.4 JUSTIFICACIÓN	4
1.5 LIMITACIONES	6
1.6 ANTECEDENTES	6
1.7 OBJETIVOS	7
1.7.1 Objetivo general	7
1.7.2 Objetivos específicos	7

CAPÍTULO II**MARCO TEÓRICO**

2.1 MARCO DOCTRINAL	9
2.1.1 Estado Constitucional de Derecho – Garantista	9
2.2 MARCO TEMÁTICO	12
2.2.1 Escenario General	12
	iii

2.2.2 Aspectos Medulares	17
2.2.3 Mejoras en la Labor Policial	19
2.2.4 Policía Comunitaria	21
2.2.5 La Seguridad Ciudadana en la Constitución Política del Perú	28
2.2.6 Diagnostico Situacional	30
2.2.7 Sentido propositivo	33
2.2.8 Estado Peruano y Otros Estados (Derecho Comparado)	33
2.2.9 Acciones Desde la Constitución y los Derechos Humanos	43
2.2.10 Los Derechos Humanos en la Seguridad Ciudadana	44
2.2.11 Discriminación y Seguridad Ciudadana	45
2.2.12 Vulneración a los Derechos y la Inseguridad Ciudadana	45
2.2.13 Importancia de los Derechos Humanos	46

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1 DESCRIPCIÓN DEL TIPO DE INVESTIGACIÓN	48
3.2 MÉTODO	48
3.3 HIPÓTESIS	49
3.3.1 Hipótesis General	49
3.3.2 Hipótesis Específica	49
3.4 VARIABLES E INDICADORES	49
3.4.1 Variables Independientes	49
3.4.2 Variable Dependiente	49
3.5 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	50
3.5.1 Técnicas e Instrumentos	50
3.5.2 Ámbito y Tiempo	51

3.5.3	Universo y Muestra	51
-------	--------------------	----

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1	CAUSAS Y CONSECUENCIAS QUE SE PRODUCEN EN EL INCREMENTO DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA	52
4.1.1	En el Orden Constitucional	52
4.1.2	En el Orden de los Derechos Humanos	53
4.1.3	En el Orden de la Sociedad Civil	56
4.2	LÍNEAS DE ACCIÓN	58
4.3	POLÍTICAS CONTRA LA SEGURIDAD CIUDADANA	60
4.4	ENFOQUE INTEGRAL DE LA POLÍTICA DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA	65
4.5	DIAGNÓSTICO DE LA SEGURIDAD, LA VIOLENCIA Y EL DELITO EN EL PERÚ	67
4.6	¿QUÉ SE DEBE HACER PARA MEJORAR LA SEGURIDAD CIUDADANA?	75
4.7	LA DISCRIMINACIÓN EN ACCIÓN	78
4.8	EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA REQUIERE SOLUCIONES MULTICAUSALES	79
4.9	IMPORTANCIA DE SER CONSIDERADO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS ACCIONES DE LUCHA CONTRA LA INSEGURIDAD CIUDADANA	81
4.10	¿PORQUÉ ES TAN IMPORTANTE LA CONSTITUCIÓN?	82
4.11	ACCIONES POSITIVAS DESDE LA CONSTITUCIÓN	84
	CONCLUSIONES	86



RECOMENDACIONES	87
BIBLIOGRAFÍA	88
ANEXOS	91

ÍNDICE DE ANEXOS

	Pág.
1. Modelo de Encuesta	92
2. Matriz de Consistencia	93
3. Ficha de Observación de Textos	94
4. Iniciativa Legislativa	95

RESUMEN

Siendo un tema tan álgido y crucial en el Perú actual lo que atañe a la Inseguridad Ciudadana, existen aspectos que deben de tomarse en cuenta desde el marco constitucional, y los Derechos Humanos a fin de que se tenga que afrontar este problema que requiere la voluntad política por un lado y en segundo lugar requiere, también el compromiso conjunto a través del encaminamiento de los Derechos Humanos, de normas que tengan el rango de constitucionales para instaurar un sólido Estado de Derecho, y establecer acciones conducentes a que la lucha por la inseguridad ciudadana, tenga que ser más eficiente y efectiva, estableciendo por ejemplo un mejor rol de la Policía Nacional del Perú, así mismo estableciendo que los Municipios tengan que tener mayor participación efectiva, o propiciando las rondas urbanas que obedezcan a una matriz que sería a partir de Políticas de Estado. La situación lo amerita, y es por ello que desde la Constitución necesitamos establecer mecanismos más idóneos que tengan que plasmarse en logros efectivos desde el rol del estado y la Sociedad, no olvidemos que el Artículo Primero de la Constitución nos impregna a cerrar filas por la defensa del ser humano y el respeto a su dignidad.

Palabras Clave: Derecho humanos, delitos, delincuentes, estado, Inseguridad ciudadana, justicia urbana, políticas públicas y primacía constitucional.

ABSTRACT

Being such a critical and crucial issue in today's Peru what concerns Citizen Insecurity, there are aspects that should be taken into account from the constitutional framework, and Human Rights in order to have to face this problem that requires the will politics on the one hand and secondly requires, also the joint commitment through the routing of Human Rights, of standards that have the rank of constitutional to establish a solid Rule of Law, and establish actions leading to the fight for insecurity citizen, must be more efficient and effective, establishing for example a better role of the National Police of Peru, likewise establishing that the municipalities have to have more effective participation, or promoting the urban rounds that obey a matrix that would be of State Policies. The situation warrants it, and that is why from the Constitution we need to establish more suitable mechanisms that have to be translated into effective achievements from the role of the state and the Society, we must not forget that the First Article of the Constitution implores us to close ranks by the defense of the human being and respect for their dignity.

Keywords: citizen insecurity, constitutional primacy, crimes, delinquents, human rights, public policies, state and urban justice.

INTRODUCCIÓN

La inseguridad ciudadana es uno de los problemas más agudos y complejos que atraviesa en este momento la sociedad peruana, siendo un desafío para el Estado, así como para todos los ciudadanos, puesto que su incremento ha resultado casi inmanejable puesto que es una de las áreas más crispadas y polémicas del ámbito del derecho, la sociología y la política.

Lo relevante es que ha cobrado importancia en los últimos años, desde fines del siglo XX. En nuestra perspectiva, la inseguridad ciudadana es la historia del ser humano, tiene directamente que ver con el cuidado, con la integridad física, moral y psicológica de la persona humana, y del orden y la paz de la sociedad. La seguridad ciudadana es una tarea de todos, en el sentido de que es el estado social que en su situación de co-gobernabilidad, debe tener en cuenta que todos los integrantes de la Sociedad Civil, debemos de procurar luchar por establecer las condiciones mínimas y favorables para la movilidad de las personas, para la conservación de su integridad, sobre todo de las personas más vulnerables, como son los niños, ancianos, mujeres en una sociedad como la peruana caracterizada por la creciente violencia social.

Ahora en el presente trabajo nos proponemos plantear este tema tan álgido en el Perú en relación a un marco constitucional y al respeto de los Derechos Humanos. Es decir cuánto de los derechos humanos se afecta en la persona humana, y cuanto es protegido desde el marco constitucional que además debe preocuparse con crear condiciones de mejoramiento de la inseguridad ciudadana por un Estado y una sociedad mejor y caracterizada por una cultura de paz.

CAPÍTULO I

PROBLEMÁTICA DE INVESTIGACIÓN

1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La inseguridad ciudadana constituye un grave problema en nuestro país en la actualidad, es por ello que la búsqueda de las soluciones tiene que ser abierta, y una de las ventanas para que puedan plantearse posibles soluciones, es que desde la Constitución se debe encontrar aspectos normativos claros y precisos que coadyuven las acciones que se pueda impartir en el Estado y la ciudadanía. Hemos dejado en un segundo plano los problemas económicos para priorizar el incremento alarmante de la delincuencia en el país. Según una encuesta del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) realizó un estudio en 28 países de América Latina entre enero del 2013 y febrero del 2014 y desveló la triste realidad, Perú ocupa el primer lugar en inseguridad, pues 30.6% de personas aseguraron haber sido víctimas de la delincuencia.

En el segundo lugar está Ecuador con 27.5% y le sigue Argentina con 24.4%. Estos resultados son las más resaltantes en comparativa con experiencias como

crímenes, inseguridad, economía y corrupción en la región. Pero eso no es todo, la preocupación peruana sobre el crimen y la violencia ocupa el puesto 6. La sensación de la población por atender este problema diario en las calles era 11% en el 2006 y el año pasado aumentó drásticamente a 47%, superando a la necesidad de incrementar la economía, pues al menos 1 de cada 3 personas se siente insegura en su país.

Entre los tipos de delincuencia más comunes están:

- Robo al paso (32%).
- Robo seguido de amenazas (19%).
- Robo a mano armada (18%).
- Robo de viviendas (12%).
- Robo seguido de extorción (8%).

Increíblemente solo el 15% de las denuncias por estos casos son resueltos eficazmente por la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI) y cabe resaltar que las personas son de alto poder económico, político o mediático. El segundo problema a resolver en nuestro país según la encuesta son los problemas económicos y continúa los actos de corrupción del Estado pues 9 de cada 10 encuestado afirmó que está generalizado en el aparato burocrático.

Por lo tanto urge, que desde todos los frentes podamos contribuir a dar solución a este álgido problema nacional.

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Desde la Constitución y los Derechos Humanos se puede asumir criterios normativos que permitan mejorar el problema de la Inseguridad Ciudadana en el Perú, cuáles serían aquellos?

1.3 DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

A.- Espacio Geográfico.- Esta referido al país y rebasa la región de Apurímac, precisamente su universo es el país.

B.- Sujetos y/ u objetos.- Están involucradas la ciudadanía, de las zonas populares y de espacios marginales. Así como personas que residen en grandes ciudades del país.

C.-Temporalidad.- Corresponde enmarcarse dentro de los últimos quince años del siglo XXI.

D.- Variables de Estudio.- Se tiene en las dependientes: La constitución Política del Estado, La inseguridad ciudadana, Violencia y Administración de justicia.

1.4 JUSTIFICACIÓN

El presente proyecto de investigación se justifica en cuanto tiene que ver con mostrar normas en el marco constitucional y desde los derechos humanos acciones preventivas y de control sobre el problema de la Inseguridad ciudadana donde la dignidad humana del peruano se encuentra flagelada. El 85,6% de peruanos no siente seguridad, según un estudio del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Ese porcentaje teme que en los siguientes 12 meses pueda ser víctima de un delito. La cifra sube a 87,1% en ciudades con más de 20.000 habitantes. El 60% de actos denunciados ante el Ministerio Público es por robo de dinero, cartera o celular. Solo en el primer trimestre de este año, el 10,4% de la población mayor de 15 años ha sido víctima de un hecho delictivo con arma de fuego.

Un problema alarmante es el alto índice de denuncias por violencia sexual, 1.441 casos de enero a marzo, 93 más que en ese período de 2014. Por violencia familiar, en esos tres meses se registraron 34.651 reportes. Nueve de cada 10 víctimas son mujeres. El número ha aumentado en 1.757. Diecisiete son los feminicidios cometidos en el primer trimestre de este año. Las agresiones antes mencionadas, en algunas situaciones, terminan en estos crímenes.

No se establece ni se refuerza, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan atender a las víctimas para obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles. Por otro lado hace falta optimizar el trabajo de la Policía Nacional, del sistema judicial, así como la participación directa de la misma ciudadanía. No se facilita la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las personas víctimas

La inseguridad ha llegado a un grave extremo debido a la falta de liderazgo del gobierno que no ha adoptado políticas para frenar los delitos en el corto ni en el largo plazo. El observatorio de Alto al crimen, identificó la micro comercialización de drogas como el delito más recurrente, seguido de los robos y el pandillaje. La mencionada encuesta señaló el robo callejero como el principal problema que

afecta a los peruanos (con 40% de incidencia), seguido de robos a viviendas (19%) y venta de drogas (17%).

Estas situaciones hace que se justifique plenamente el presente trabajo, pues, se trata de mostrar que el estado se descuida en el tema de la inseguridad, así como la misma sociedad, que en vez de organizarse se desorganiza, teniendo muchas veces una sociedad que no comprende, ni se solidariza con las víctimas, como cuando sucede con el mismo Estado en razón de que los propios operadores de justicia no consideran su delicada situación de relevancia para este tema.

1.5 LIMITACIONES

Serían de dos tipos de recursos:

- **Factor Tiempo.-** Se tiene en cuenta que las ocupaciones personales que no permiten dedicarme en forma exclusiva a la presente investigación.
- **Factor Económico.-** Corre a nivel personal el tener que afrontar económicamente los gastos en materiales, recursos, y hasta del factor humano que se requiera para los fines de la presente investigación.

1.6 ANTECEDENTES

Hay pocos estudios que se han abocado a estudiar casos como el que pretendemos desarrollar en esta investigación. La mayoría de ellos se han abocado a aspectos de carácter legal en materia penal y criminológica pero, no de un enfoque desde La Constitución y desde los Derechos Humanos, otros tienen que ver con la víctima desde su enfoque psicológico y social. Sin embargo

han sido pocos trabajos que se han asomado hacer un estudio de mayor profundidad sobre el tema de las formas de cómo el Estado y la misma sociedad propician que las personas se sientan desprotegidas y abandonadas a su suerte por una sociedad y Estado indiferente.

Por lo tanto, el presente tema de este trabajo parte de constatar en la realidad en que vivimos en nuestro país situaciones que viene ocurriendo como el que describimos respecto a preferir a descuidar desde el enfoque de los Derechos Humanos.

Tratamos de hacer ver que nuestra legislación en materia del Derecho Constitucional tenga que estar más acorde a los acontecimientos sociales que se muestran en nuestro país, y requerir finalmente adecuaciones o enmiendas necesarias.

1.7 OBJETIVOS

1.7.1 Objetivo general

Determinar acciones normativas desde la Constitución y los Derechos Humanos para establecer marcos de soluciones integrales y efectivas al problema de la Inseguridad ciudadana en el País.

1.7.2 Objetivos específicos

- Determinar el papel que puede asumir el Derecho Constitucional respecto a mejorar y solucionar el tema de la inseguridad ciudadana en el Perú.

- Plantear desde la perspectiva de los Derechos Humanos aspectos normativos básicos y operativos para luchar contra la inseguridad ciudadana.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 MARCO DOCTRINAL

2.1.1 Estado Constitucional de Derecho – Garantista

Elegimos la doctrina Jurídica del Garantismo en razón de que plantea un interés preferente por los derechos fundamentales de las personas. Y en el presente caso la legislación civil en materia de sucesiones debe de estar del lado de lo que acontece en nuestra realidad social donde se dinamiza éstos derechos fundamentales de las personas en torno a un tema de relevancia como es la transmisión de la herencia o del patrimonio familiar. Un Estado Garantista según Ferrajoli (2007), uno de los preclaros defensores del garantismo jurídico, se refiere a que “el estado ya no debe ser más un ente administrativo ni burocrático, y en tal sentido debe volcarse a utilizar el Derecho a favor de los más débiles, y garantizando el pleno goce de sus derechos fundamentales. Un Estado Garantista debe salir a la calle, y atender principalmente a quienes históricamente han sido marginados, y además invisibilizados, por lo que

ahora les toca participar y jugar un papel trascendental en su función social.

El Estado constitucional de Derecho- Garantista, pone en relieve la defensa de la persona humana y de su dignidad como aspectos medulares de todo fin del derecho, en tal sentido propugna que todos los estamentos categoriales del Derecho como los aspectos de servicio público del estado deben cumplir un papel social de construcción de país y de asentamiento de una cultura jurídica.

Enfoque garantista, Ferrajoli (2007), expresa en esta teoría la crisis que existe en la ilegalidad de los actos de autoridad manifestándose en la ausencia de aplicación de los controles legales por parte de los poderes públicos, Ferrajoli (2007), identifica dos puntos de vista, uno externo y uno interno. El Primero gira en torno al derecho positivo y, el segundo, compuesto por el factor axiológico presente en el derecho. Su teoría garantista parte de cuatro conceptos fundamentales, a saber;

- 1) **Valor de la persona**; consistente en otorgarle al individuo el máximo valor, considerando sus diferencias (sexo, raza, preferencias) como incluyentes y sus desigualdades (económicas y sociales) como excluyentes.
- 2) **Tolerancia**; como una atribución de idéntico valor a cada persona.
- 3) **Igualdad**; Identifica la diferencia entre igualdad formal e igualdad sustancial. La primera es presente en los derechos de libertad. La segunda en virtud a los derechos sociales. Para el autor italiano, estos más que contradecirse se complementan, y,

- 4) **Derechos fundamentales;** definiéndolos como aquellos derechos cuya garantía es igualmente necesaria para satisfacer el valor de las personas y para realizar su igualdad.

Por último, el jurista latino, expresa los principios garantistas para hacer exigibles los derechos fundamentales: Principio de legalidad y jurisdiccional. El primero permite precisar con exactitud las obligaciones y los obligados, así como el procedimiento para exigirlos. El segundo, que nos remite a su exigibilidad. Es decir, considerarlo un derecho subjetivo, un derecho y correlativamente una obligación De igual forma, Ferrajoli (2007), resalta que la motivación de las resoluciones judiciales puede ser el parámetro tanto de la legitimación interna o jurídica como de la externa o democrática del funcionamiento del Poder Judicial, porque está expresa, y al mismo tiempo garantiza, la naturaleza cognoscitiva y no potestativa del juicio. En lo que tiene que ver con la teoría del derecho, Ferrajoli (2007), se muestra partidario de un positivismo crítico, capaz de distinguir entre vigencia, validez y efectividad y de asignarles al juez y al jurista una tarea de permanente crítica al derecho vigente, a efectos de mejorar día a día la tutela de los derechos fundamentales. Aquel, porque no está obligado a aplicar una ley vigente pero sospechada de validez y a este porque nunca puede dejar de señalar las incoherencias y faltas de plenitud del orden jurídico.

Entendemos por seguridad ciudadana las garantías, el reconocimiento y la protección que se brinda desde el Estado y la sociedad a las personas pertenecientes a una nación. (Flores, 1980).

Obedece a una filosofía a un entender amplio de lo que se llama los deberes atendibles a la personas, para reconocerlo y atribuirle libre realización. (Afanasiev, 1996).

2.2 MARCO TEMÁTICO

2.2.1 Escenario General

En la actualidad, el tema de la inseguridad ciudadana, es una situación que afecta a todos los países de Latinoamérica, pues, todas las instituciones, que son parte del sistema de administración de justicia, carecen en nuestro país y en el resto de los países de la legitimidad y credibilidad institucional; que son consideradas en mayor o menor medida como parte de este problema de inseguridad ciudadana.

En nuestro país, por ejemplo la Policía Nacional del Perú (PNP) es la institución tutelar del Estado que tiene como misión garantizar la seguridad y tranquilidad pública, así como la paz social en todo el territorio peruano. Sin embargo, lo expresado encierra una enorme paradoja; no obstante, al tener una gran responsabilidad social, la institución tuvo que reducir personal desde mediados de la década de los años noventa por decisión del gobierno del Ing. Alberto Fujimori, al cerrar las escuelas de formación policial por más de tres años, el personal que pasó a la situación de retiro por límite de edad y de los que fueron expulsados por conducta funcional. En el año 1989 había aproximadamente 120 mil policías en situación de actividad, pero en el año 2003 se redujo a 92,400 efectivos a nivel nacional. No obstante, en dicho periodo, la población del país pasó de 21 millones a 27 millones de habitantes aproximadamente, y hoy en día se estima en 30

millones de habitantes. En el presente gobierno se ha incrementado la cantidad de efectivos policiales para enfrentar el fenómeno de la inseguridad ciudadana, y de acuerdo al mensaje presidencial del 28 de julio de 2014 del Sr. Presidente de la República Ollanta Humala Tasso, se proyecta el incremento de 30 mil policías en las calles para fines de este año. Pero, ello no es la solución al problema de la inseguridad ciudadana, pues no sólo se trata de incrementar efectivos policiales, ni de sucesivos cambios de Ministros en el sector interior, lo que hace falta es el establecimiento de políticas y estrategias en materia de seguridad ciudadana. El incremento delictivo, el pandillaje, el narcotráfico, los robos y asaltos a viviendas, la ola de crímenes, raptos y secuestros, ponen de manifiesto, la necesidad de adecuar el direccionamiento de las actividades PNP., en especial en los Centros de Formación policial (Diario El Comercio, extracto de la edición impresa el 31 de agosto del 2004) hacía una Gestión por Competencias, que facilite una construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño eficaz y/o eficiente.

La aplicación de una Gestión por Competencias en los Sistemas Formativos Policiales mediante la reestructuración del currículo de estudios en los Centros de Formación PNP., deben contener tópicos relacionados a nuestra realidad social y criminológica, a la inseguridad ciudadana, la lucha contra la corrupción, las ineficientes relaciones humanas y de acercamiento hacia la comunidad; y en especial en la ciencia del derecho. Según Ley N° 27238, la Policía Nacional del Perú es una institución del Estado creada para garantizar el orden interno, el respeto a los derechos fundamentales

de las personas y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas de una sociedad jerarquizada.

Sus integrantes representan la ley, el orden y la seguridad en toda la República y tiene facultad para intervenir en todos los asuntos que se relacionan con el cumplimiento de su finalidad.

Con respecto a la Visión Institucional: La Policía Nacional del Perú tiene como visión ser reconocida como una institución moderna, disciplinada y eficiente al servicio de la sociedad, con prestigio nacional e internacional.

¿En qué medida la aplicación de una Gestión por Competencias en los Sistemas Formativos Policiales en los Centros de Instrucción Policial pueden influir en la calidad del servicio?

¿La aplicación de una Gestión por Competencias en los Sistemas Formativos Policiales en los Centros de Instrucción Policial puede influir en la formación profesional de los efectivos PNP y redundaría en la calidad del servicio que éstos otorgan?

Los gobiernos constitucionales y democráticos requieren de una policía respetuosa de los derechos humanos y de la ley, que su accionar demuestre formación humanista y multidisciplinaria para ofrecer un servicio eficiente en materia de seguridad pública. Esto comprende la prevención y protección, así como el debido restablecimiento del orden social frente a hechos de violencia e investigación para descubrir los móviles y a los autores de delitos. Al parecer, desde esa perspectiva y dentro del esquema de reorganización del Estado para modernizarlo.

Para emprender un trabajo de lucha contra la inseguridad ciudadana se considera los siguientes aspectos diagnosticables:

- 1) Militarización y alejamiento de la comunidad.
- 2) Politización y subordinación a un proyecto autoritario.
- 3) Deficientes condiciones de vida y trabajo del personal policial.
- 4) Inadecuado manejo de los escasos recursos.
- 5) Altos niveles de corrupción
- 6) Falta de apertura a la comunidad y malas relaciones con gobiernos locales.
- 7) Desconfianza de la ciudadanía en la PNP.

A efectos de realizar un mejor análisis de la problemática de estudio se ha tomado como referencia documentaria el trabajo “Seguridad Ciudadana y Actuación del Estado. Análisis de Tendencias de Opinión Pública” realizado por el Instituto de Defensa Legal (IDL) por tener una Revisión de acervo documentario sobre la problemática de la PNP. Seguimiento especializado de algunos tópicos vinculados a la Seguridad Ciudadana. Cabe mencionar, que la documentación obtenida guarda relación con el proyecto “Seguridad Ciudadana y Reforma Policial” que apoya la OPEN SOCIETY INSTITUTE en el Instituto de Defensa Legal y consiste en la aplicación de encuestas en Lima Metropolitana y distritos sobre percepciones de inseguridad, evaluación de instituciones. En los Sistemas Formativos Policiales los educandos perciben ciertas mejoras que son producto del proceso de

Reforma Estructural y Modernización Policial, pero la no continuidad de este proceso, el régimen de internado, las deficientes condiciones de vida y trabajo del personal policial, la carencia de un sistema de salud adecuado, así como la deficiente plantilla de instructores, catedráticos y profesores; constituyen características negativas en este proceso de cambio. No emprender una reforma estructural en los Sistemas Formativos Policiales considerando que actualmente, éstos son conducentes a la obtención del grado académico de Bachiller en Administración. Gestión por Competencias en los Sistemas Formativos Policiales y su influencia en el Desarrollo Profesional y Ámbito Social del año 2007 de la EUPG - UNFV, cuya realidad es existente a la fecha. Ciencias Policiales, al culminar los cinco años de instrucción en la Escuela de Oficiales; y de Técnico en Ciencias Administrativas y Policiales, al egresar de la Escuela Técnico Superior de la PNP, limitarán el acceso a la etapa de la modernización policial que nuestro país requiere con suma urgencia.

En el Gobierno del Ex Presidente de la República, Alejandro Toledo Manrique, a fin de lograr la modernización policial y el mejoramiento del proceso de selección del personal PNP, tanto para la Escuela de Oficiales y Suboficiales, siendo Ministro del Interior Fernando Rospigliosi Capurro en el año 2004, se tercerizó los servicios de impresión y evaluación en los exámenes psicotécnicos y conocimientos a través convenios con la Pontificia Universidad Católica del Perú, para los postulantes a la Escuela de Oficiales y la Universidad Ricardo Palma para las Escuelas de Sub Oficiales. A efectos de lograr la modernización y profesionalización policial, en el año 2004 se convoca a concurso de admisión a la Escuela de Oficiales

bajo dos modalidades: (1) Admisión Regular; (2) Egresados Profesionales de Universidades. En esta última modalidad, los bachilleres de todas las disciplinas profesionales al obtener una vacante en el Cuadro de Méritos, sólo necesitaban de dos años de instrucción para salir con el Despacho de Alférez PNP. Lamentablemente con los cambios de gobierno de turno, solo ha quedado signada como meras intenciones para lograr el mejoramiento de la imagen institucional y la calidad de servicio. El actual gobierno de turno se ha propuesto incrementar de manera significativa, el número de efectivos policiales para contrarrestar la percepción de la sociedad ante el problema de inseguridad, que impera en el País. Sin embargo, no se trata de incrementar en cantidad la presencia policial, ya que ésta tiene que llevar inmersa una estrategia para combatirla, por lo que se requiere mejorar el Sistema Formativo Policial a través de una gestión por competencias, lo que redundaría en el mejoramiento de la calidad del servicio y de la imagen institucional.

Desde el punto de vista aplicativo, la investigación nos permite combatir los delitos y faltas, y facilitar la pacificación del país. Pero lo expresado, dista mucho de lo que actualmente percibe la sociedad en nuestro país, si bien es cierto, ésta problemática data de las décadas pasadas, solamente los gobiernos de turno han hecho algunos intentos para mejorar la labor de lucha de inseguridad.

2.2.2 Aspectos Medulares

La eficacia y eficiencia administrativa y operacional de las organizaciones depende en gran medida del potencial humano que las

integral y en especial de quienes la conducen. Al respecto Vallarta (1998), sostiene que, “el éxito que puede tener la organización al alcanzar sus objetivos y satisfacer sus obligaciones sociales depende de los gerentes, y al realizar debidamente su trabajo es probable que la organización alcance sus metas” Vallarta (1998), así, como de la cantidad de presupuesto asignado y bien utilizado. La manera de cómo los Sistemas Formativos Educativos están abordando la competencia laboral difiere entre países y esto depende, en buena medida de la evolución que ha tenido el Sector Educativo Nacional, en cuanto a incorporar aspectos relacionados a una formación basada en competencias: la alternancia entre la teoría y la práctica; la evaluación de criterios de desempeño, en vez de conocimientos solamente.

Ello, no es ajeno a la realidad educativa existente en el país. La competencia se concibe como una compleja estructura de atributos necesarios para el desempeño de situaciones específicas. (Bernaola, 1997).

Es una compleja combinación de atributos (conocimientos, actitudes, valores, habilidades, etc.) y las tareas que se tienen que desempeñar en determinadas situaciones” Por lo tanto, no basta con saber o saber hacer, es necesario utilizar el saber y el saber hacer y evidenciarlos en el desempeño de la actividad laboral, Instrumentación de la educación basada en competencias. ¿Por qué no aplicarlos en los centros de instrucción de la PNP? Resulta necesario adecuar el direccionamiento de las actividades formativas en los Centros de Instrucción Policial hacia una Gestión por Competencias, que facilite una construcción social de

aprendizajes significativos y útiles para el desempeño eficaz en una situación real de trabajo, y esto se obtiene a través de la orientación del aprendizaje de manera adecuada, porque el concepto de competencia engloba no sólo capacidades requeridas para el ejercicio de una actividad profesional, sino un conjunto de comportamientos sociales y morales. Del análisis de la problemática de estudio y la hipótesis que la sustenta, se puede expresar que de no tomar en cuenta lo expresado, se proseguirá con el inadecuado manejo de: los escasos recursos asignados, la excesiva burocratización en trámites, la no reducción de efectivos destinados a tareas administrativas, altos niveles de corrupción, falta de apertura a la comunidad, deficientes relaciones con los gobiernos locales, el incremento de la desconfianza de la ciudadanía en la PNP y la no afirmación del profesionalismo y mejora de la calidad del servicio que se otorga.

2.2.3 Mejoras en la Labor Policial

La aplicación de una Gestión por Competencias constituye una alternativa para lograr el mejoramiento de la alicaída imagen institucional y calidad del servicio que transmite. Pero, no alcanza a ser la panacea integral a la solución de todos los problemas que adolece; no obstante, lo expresado nos permite acumular mayor evidencia empírica sobre la realidad social y formativa de la institución policial; así, cómo discernir de manera adecuada sobre las causas de la problemática social existente en nuestro país. La falta de capacidad política y profesional, las ausencias de reales sistemas de medición del desempeño y compensación, la no ubicación de la institución en un contexto moderno y cambiante, la manera

diferente de enfocar el concepto de personal; son aspectos que han influido negativamente en la planificación del cambio y afirmación del profesionalismo PNP que se requiere con suma urgencia, aunado en ocasiones a la designación política de los elementos dirigentes carentes de perfil profesional para el desempeño de ciertas actividades. El Programa de Reforma Educativa Policial y el desarrollo de una línea en Seguridad 10 Ciudadana constituyeron a partir del Informe de la Comisión Especial de Reestructuración los objetivos primordiales de la Dirección de Educación y Doctrina Policial, cuya reforma aplicada en el año 2004 se orientó a replantear la gestión educativa en los Centros de Formación PNP, la evaluación del Sistema de Admisión y Selección, hasta la fecha no se ha logrado los resultados esperados, debido a los constantes cambios en la Dirección General PNP y de Ministros del Interior. La situación encontrada por la Comisión Especial de Reestructuración Especial en el Sistema Educativo Policial referente a la débil plantilla de instructores y docentes, la falta de transparencia y equidad en los procesos de selección, influyeron en el establecimiento de algunos correctivos en los Sistemas Formativos. Considerando, que la administración existe para favorecer los resultados y logros de los objetivos de las organizaciones, se podría manifestar que los logros que se han venido obteniendo en la labor policial son mínimos, debido al crecimiento de la inseguridad ciudadana. Es necesario que los elementos dirigentes de las actividades formativas policiales, de la Dirección General PNP, y del Sector Interior despierten de la inacción administrativa y gerencial y visualicen nuevos enfoques de Gestión Educativa y Formación

Profesional, en busca de la eficiencia esperada del personal policial en el cumplimiento del rol social que le compete. Lo que incidirá favorablemente, en el fortalecimiento de la alicaída imagen institucional que transmite, a través de una mejor calidad del servicio, en concordancia con la misión y visión institucional.

2.2.4 Policía Comunitaria

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 es 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. Según el «Observatorio de la Violencia» de la secretaría de Gobierno de Colombia, la cifra anual de muertes violentas en Bogotá (por homicidio, accidente de tránsito y otros), bajó de 7.144 en 1992 a 3.194 en el 2003. En consecuencia, la tasa de homicidios por 100.000 habitantes en Bogotá, es una de las menores entre las principales ciudades colombianas. Por otro lado, una encuesta de 1995, revelaba que un 73% de los colombianos tenía una percepción negativa de la Policía Nacional; pero en el 2004 otra pesquisa, esta vez realizada por la Universidad Javeriana, indicó que 85% de los bogotanos tenía una imagen favorable de la Policía Comunitaria: un 86.3% aseguró que había respondido a sus demandas y quejas; un 90% dijo que su trato era amable y un 86.5%, que había mejorado su desempeño. Dichos logros son más reveladores, si se tiene en cuenta que, tal como acontece con sus pares latinoamericanos, la Policía Nacional colombiana sufría en la década pasada, una grave decadencia institucional; el fenómeno de la corrupción y los vínculos con el narcotráfico era una característica dominante en todos sus niveles, situación que se agudizaba, debido a la extendida sensación, de que la policía únicamente reaccionaba frente a una escalada de violencia e impunidad criminal desbocada, sin que hubiera una estrategia orientada a prevenir la criminalidad y cooperar con la ciudadanía local para suprimir los orígenes del caos. Este sombrío panorama comienza a cambiar en 1995, durante el primer mandato del alcalde Antanas Mockus, quien se propuso romper con muchos esquemas tradicionales y deficientes; no obstante carecer de facultades para modificar el hecho de que la policía bogotana sea parte del sistema nacional con un presupuesto limitado, Mockus se las

ingenió para integrarla a los servicios municipales de Bogotá. Una acción inicial y determinante, fue proveer fondos municipales para capacitar a la Policía; por primera vez, el presupuesto municipal incluyó una partida para la institución policial, logrando activar un proceso a través del cual, miles de policías pasaron a capacitarse en las universidades.

El esquema comunitario se extiende Toda vez que la correcta actuación de la Policía Comunitaria, ha permitido reconstruir la imagen de la Policía Nacional de Colombia, las autoridades gubernamentales tienen la intención de extender dicho esquema a otras ciudades colombianas, para lo cual se sigue capacitando a los restantes 11 mil efectivos de la Policía de Vigilancia de la ciudad, en función de los principios de servicio al ciudadano, sensibilización y acercamiento, aunque la Policía Nacional continúe siendo más reactiva que proactiva y preventiva. Para complementar el desenvolvimiento de la Policía Comunitaria, la Policía de Vigilancia de Bogotá ha optimizado su atención a la ciudadanía por medio de nuevos establecimientos apropiados para recibir denuncias y atender delitos de violencia intrafamiliar y sexual, con privacidad; es así como se han implementado 21 comisarías de familia y un conjunto de puntos CAI (Centro de Atención Inmediata) ubicados estratégicamente en la ciudad para coordinar la respuesta inmediata ante cualquier emergencia. En esa línea de impulsar el trabajo en equipo y facilitar el intercambio de información utilizando la tecnología, se han estandarizado los procedimientos policiales; antes, por ejemplo, la Policía de Vigilancia, la judicial (criminal) y la de inteligencia, tenían algunos procedimientos contradictorios y otros iguales

- duplicando esfuerzos y desperdiciando recursos- sin que prime un proceder coordinado y conjunto.

Frentes de Seguridad Volviendo a las peculiaridades de la Policía Comunitaria, debemos remarcar que en 1998, se crearon los “Frentes de Seguridad” en Bogotá, como parte de una innovadora estructura cívico-policial que comprometa a los ciudadanos a colaborar con la Policía para robustecer su propia seguridad, junto a la integración de la comunidad en el desarrollo de proyectos cívicos, culturales, deportivos, educativos, ecológicos y de salud; a su vez, surgieron con sobresalientes resultados, las “Escuelas de Seguridad” en los vecindarios, donde la Policía Comunitaria ofrece, durante sábados o domingos, talleres, seminarios y charlas de instrucción, sobre normativa legal, funciones de la Policía y acciones preventivas de seguridad. El compromiso del alcalde de Bogotá, Jesús Garzón, es promover la expansión de estos ‘Frentes de Seguridad’; sobre el particular, dicha autoridad afirma que Frentes para unos siete millones de habitantes. “El objetivo es llegar a mil más hasta enero del 2005 y crear de 4.000 a 5.000 hasta que finalice nuestro mandato, ya que los Frentes blindan a la ciudadanía ante la delincuencia e incluso ante los grupos subversivos”, enfatiza el burgomaestre. Un método práctico usado por estos Frentes, que descansa en el concepto del “árbol telefónico” para alertar al vecindario sobre algún hecho sospechoso, acto delincencial, una emergencia de salud o inundación; consiste en la instalación de un panel electrónico de alarma en la casa de quien lidera el Frente (encargado de hacer sonar la sirena y llamar a la Policía u otros servicios de emergencia), conectado a la vivienda de los vecinos. Para tal efecto, estos últimos

contribuyen con el costo del panel (equivalente a 120 dólares) y cuando alguno no lo puede pagar se busca ayuda de la alcaldía local; la Policía Comunitaria realiza las instalaciones gratis y para minimizar falsas alarmas se fija un sistema disuasivo de multas.

El importante rol municipal Al igual que en otras naciones latinoamericanas, en Colombia el mantenimiento y dirección de la Policía Nacional es una responsabilidad del Gobierno Nacional; la diferencia está, en que la Municipalidad de Bogotá complementa la inversión en este rubro de manera significativa, en áreas de mantenimiento, dotación y educación. Así, en términos económicos, de 5 millones de dólares que se ejecutaron entre los años 1992 y 1995, se pasó a 32 millones de dólares entre 1995 y 1997; 52 millones en el período 1998-2000 y luego se han invertido 48 millones de dólares entre el 2001 y el 2003.

Estos montos se dirigieron a medios de transporte policial; equipos de comunicación; dispositivos de inteligencia; construcción de estaciones, centros de atención inmediata y demás infraestructura; en el campo de la educación, sirvió para implementar el plan “Formador de Formadores de Ciudadanos 1995-1997” y el plan “Seguridad y Convivencia Ciudadana 2001-2004”. En conclusión, uno de los pilares para hacer sostenible el sistema de Policía Comunitaria -frente a las carencias de la Policía Nacional-, es la inversión de dinero por parte de la municipalidad capitalina en el programa de vigilancia comunitaria. Los efectos políticos no se han hecho esperar: un sondeo de la firma Invamer Gallup en el 2004, a propósito del cumplimiento del primer año de gobierno del alcalde de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, arroja que el 68% de los bogotanos aprueba

su gestión y creen en él. En suma, el alcalde Garzón, del izquierdista Polo Democrático, es el segundo hombre con mayor popularidad en la ciudad, después del presidente Álvaro Uribe, a pesar de sus diferencias ideológicas. 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 —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 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 alcance. 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 peligro. 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.

2.2.5 La Seguridad Ciudadana en la Constitución Política del Perú

Podemos referir los artículos de la constitución Política del Perú - 1993 que describen y tienen relación con la seguridad ciudadana en el 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 personales. 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.

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.

2.2.6 Diagnostico Situacional

Las políticas para contrarrestar la inseguridad ciudadana son importantes en una sociedad democrática y está relacionada con las amenazas y la protección de la sociedad ante dichas amenazas (patrimonio, vida, cuerpo, salud, libertad, etc.). La inseguridad ciudadana

se desenvuelve en un entorno socioeconómico, psicológico y cultural empíricamente contrastable. La inseguridad ciudadana se orienta en la integridad física, el patrimonio y otros derechos individuales de todos los ciudadanos. El enfoque de los Estados siempre ha sido represivo, disuasivo y mano dura en un entorno de paradigmas. El problema es estructural, Yves y Thoenig (1992) señalan que las causas primarias de la violencia en la región son la urbanización acelerada, la pobreza crítica, la inequidad, violencia política, el crimen organizado, y el tráfico y consumo de drogas ilegales. A nivel individual, Cancio (1998) identifica, a partir de una extensa revisión bibliográfica, los siguientes predictores de la violencia: la violencia familiar y el maltrato a los niños, la deficiente supervisión de los padres a sus hijos (especialmente los varones), el bajo rendimiento académico, el fácil acceso a armas de fuego, las deficientes habilidades para la resolución de conflictos, los valores que legitiman el uso de la violencia y la agresión, el consumo de alcohol y drogas, y la exposición permanente a la violencia en los medios de comunicación.

En cuanto a género, si bien los hombres jóvenes son los principales ejecutores y receptores de la violencia al estar sobrerrepresentados en las cifras de homicidios, las jóvenes también son víctimas de altos niveles de violencia física y psicológica, especialmente en sus hogares. No hay seguridad ciudadana sin sujeto y este se desenvuelve en una compleja realidad social (afectado por el espacio y tiempo, disperso en sus unidades laborales en condiciones concretas, perturbado por la tercerización laboral, empleos inestables e inseguros, forma de vida incierta y contingente, coexistiendo en un marco de racionalidad subjetiva

e irracionalidad colectiva, fragmentado en segmentos separados en la realidad social, hostilidad, aislamiento, manipulación), este ser concreto con este horizonte, ha sido abandonado desde la reflexión de sus condiciones reales por las razones psicológicas, políticas, jurídicas y sociológicas que fundamentan las condiciones de existencia y convivencia del ciudadano concreto en este contexto y momento histórico. La sociedad peruana experimenta una multiplicidad de subjetividades en busca de un sentido que los concierte en referentes colectivos ante la falta de identidad a nivel individual y colectivo.

El ser humano concreto perturbado por estas condiciones anula su capacidad crítica, torna su vida inauténtica, cae en la insignificancia y vulgaridad, visión limitada, inmedatista y pasajera, sin perspectiva a largo plazo, sin proyectos personales, idolatra de estereotipos, sumido en un micromundo, encerrado en su propia lógica de actuar, dominado por el cálculo, interés egoísta, y codicia desenfrenada e hipocresía, 'experto' en juegos de lenguaje y pragmatismo espontáneo, con impunidad para perjudicar al otro y falta de respeto al otro. Legaz (1979), este escenario es un relevante factor de condicionamiento para los índices de criminalidad, lo cual conlleva a los Estados a establecer políticas de seguridad ciudadana cuyo eje gira en torno al valor de la libertad. En ese sentido nos interesó conocer los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano. ¿Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil? El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública.

Planteamiento del problema de investigación. La orientación de los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana aún carecen de un sentido integral para determinar una posición efectiva estatal sobre aspectos cardinales de la delincuencia.

2.2.7 Sentido propositivo

Examinar el concepto de seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado peruano en los aspectos de singularidad, regulación, reproducción, transformación, interrelación, historia de la delincuencia en el Perú articulados a un sistema fáctico, normativo y axiológico. ¿Cuáles son los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano? Problemas específicos. ¿Cuál es el enfoque legislativo que tiene el Estado peruano sobre la delincuencia desde la concepción de la seguridad ciudadana? ¿La aplicación del concepto de seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado peruano indica de forma concreta la singularidad, regulación, reproducción, transformación, interrelación, historia de la delincuencia en el Perú articulados a un sistema fáctico, normativo y axiológico?

2.2.8 Estado Peruano y Otros Estados (Derecho Comparado)

Esta investigación tiene relevancia teórica porque analiza críticamente el enfoque de los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano y lo contrastamos en la multidimensionalidad de la criminalidad en su perspectiva sistemática. Justificación práctica. Esta investigación tiene relevancia práctica porque nos permite conocer los efectos negativos de

las limitaciones de las estrategias punitivas represivas, lo cual conlleva a dar relevancia al enfoque del trabajo comunitario efectuado por profesionales de la intervención social como elemento imprescindible de las estrategias que apuntan a disminuir los niveles de violencia y delincuencia. Justificación metodológica. Esta investigación valora metodológicamente la perspectiva de la salud pública que enfatiza en las conductas de los sujetos con relevancia penal. Delimitación de la investigación A. Delimitación espacial: La investigación abarcó el prototipo de seguridad ciudadana a nivel nacional. B. Delimitación temporal: La investigación se desarrolló en el periodo 2011-2012. C. Delimitación social: Esta investigación involucra a los Poderes del Estado, Sociedad Civil, FF.AA. y PNP. D. Delimitación conceptual: Los ejes conceptuales de la investigación son: los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana y los lineamientos del Estado Peruano. Marco teórico; Marco histórico. Referente internacional Existen muchos antecedentes internacionales sobre la Seguridad Ciudadana, pero para efectos metodológicos y teniendo en cuenta la duración del presente ciclo, hemos querido tomar como referente histórico a un país vecino.

Chile: A comienzos de la década de 1990, la sociedad chilena enfrentó un alza inesperada en la delincuencia, la que se manifestó tanto en la cantidad de ilícitos cometidos como en la violencia asociada a ellos.

El país no estaba preparado técnica ni institucionalmente para ese fenómeno. Tampoco existía suficiente información pública e investigación sobre el problema, “reflejando la siguiente paradoja: pese a los avances sociales y económicos el crimen y la violencia siguen siendo la principal

preocupación pública”. En ese contexto, el 02 de abril de 1992 se crea la Fundación Paz Ciudadana, institución de derecho privado, sin fines de lucro y no partidista, que tiene como objetivo contribuir a la disminución de la delincuencia a través de la colaboración técnica para la formulación de políticas y del desarrollo y transferencia de herramientas de trabajo. Desde entonces, la institución cuenta con la colaboración de representantes del sector empresarial, de los medios de comunicación, y del mundo político y académico del país. Su trabajo se ha desarrollado en tres grandes áreas de acción que se mantienen vigentes: **a)**. Investigación: análisis de estadísticas delictuales, estudios sobre las actitudes de la población frente a la delincuencia, investigación de las causas.

La paradoja del avance económico-social con el desafío de la inseguridad ciudadana que explica el porqué de su fundación el año 1992. de las conductas delictivas, análisis comparado de temas relacionados, elaboración de propuestas que contribuyan a la disminución de la delincuencia. **b)**. Discusión: Realización de foros, encuentros, talleres, seminarios y mesas redondas con especialistas de distintas disciplinas para contribuir en el debate y la reflexión sobre problemas relacionados con la seguridad ciudadana y la formulación de propuestas. **c)**. Difusión: elaboración y comunicación de material basado en investigaciones, encuestas y campañas masivas. Chile enfatiza en la visión y voluntad política de largo plazo, con un Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana entre gobierno, partidos políticos y sociedad civil, de modo que

la seguridad no se vea politizada y se transforme en una política de Estado.

El informe destaca la reforma policial de Chile y el énfasis en el componente comunitario de la Policía. El sistema chileno, como tantos otros en la región, cuenta aún con algunos problemas, entre ellos, las condiciones de seguridad al interior de las cárceles; la proporción de presos sin sentencia es muy alta: 40% en 2000 y una mejoría al 23% en 2009; la reincidencia del delito es algo frecuente. Argentina En el contexto argentino están convencidos que la disponibilidad de datos sobre inseguridad objetiva y subjetiva es clave en un diagnóstico. Si bien desde la década del 90 hay una producción importante de datos sobre el tema, en la actualidad hay un déficit notable. En el campo de las estadísticas existen 5 Sistemas de la Naciones Unidas en Chile. La paradoja del avance económico-social con el desafío de la inseguridad ciudadana en Chile. Por ejemplo, la Resolución Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Seguridad Interior (2000) promueve la coordinación operativa e integración de las comunicaciones y sistemas informáticos de las policías de la nación y de las provincias, por una parte, y la Ley N° 25.266 de Estadísticas Criminológicas, de julio del 2000, que entrega a la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la responsabilidad de recopilar la estadística criminal y del funcionamiento del sistema de justicia del país.

En la actualidad, en Argentina, hay tres sistemas de información relevantes: el policial (Sistema Nacional de Información Criminal, SNIC), el judicial (Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, SNEJ); y el penal

(Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena, SNEEP). A pesar de lo anterior, la doctrina considera que no hay una política y estrategia nacional para garantizar la continuidad o implementación de instrumentos necesarios, como son las encuestas de victimización, que se comenzaron en 1995 y llegan solo hasta el 2003; el desarrollo de estudios de opinión e índices de percepción; o la creación de un sistema integrado e integral que permita análisis focalizados y en distintos niveles. Esto tiene como consecuencia, el que la realidad de la inseguridad objetiva tiene como principal sustento la estadística oficial, pero el componente subjetivo de la inseguridad (temor, percepciones) no se encuentra suficientemente desarrollado y menos abordado.

En México cuenta con un rubro de Indicadores de medición, con el propósito de evaluar la implantación del modelo policial, medir la actuación y el desempeño institucional en el ámbito federal, estatal y municipal, con base en indicadores que generen condiciones de credibilidad y confianza. Los objetivos de dichos Indicadores son: transparentar los resultados; fortalecer la rendición de cuentas; disminuir la percepción de inseguridad; y medir la eficacia de la actuación policial, con el fin de proporcionar a los ciudadanos elementos para calificar los resultados y señalar las áreas de oportunidad para mejorar las políticas públicas. tiene como objetivo promover el respeto irrestricto a los Derechos Humanos en la función policial y pugnar por su defensa, entre los servidores públicos de la SSP y sus Órganos Administrativos Desconcentrados. Comprende estrategias y acciones de educación continua en Derechos Humanos, derecho humanitario y victimología,

mediante cursos, talleres, conferencias, mesas de análisis y seminarios, para impulsar el conocimiento y respeto de las normas de Derechos Humanos que rigen la actuación de mandos y personal de la Policía Federal; y el personal directivo, técnico, administrativo, La delincuencia común y el crimen organizado tienen que ser entendida desde los procesos criminales desde la dinámica de la sociedad fundándose en los conocimientos de la criminología y examen sociológico del crimen. (Sánchez, 1979).

El combate a la criminalidad no tiene razón de ser si se transgrede la libertad, la tarea legislativa, lo policial y procesal anticriminal no puede soslayar la valoración de la libertad, ya que este tiene consecuencias legales y jurídicas en la determinación de la conducta delictiva, de lo contrario lo injusto y lo justo tendrían igual nivel de valoración. “Una política criminal que tiene como fundamento la libertad, no puede partir desconociéndola y convirtiendo a las personas en meros instrumentos o sujetos a tutela (...) lo fundamental es la relación entre la persona y el Estado, en el sentido que el Estado está al servicio de la persona (...), es el reconocimiento de la persona como ente autónomo y por eso mismo de sus derechos y garantías. La historia de esta relación la podemos dividir en tres momentos: el de la Carta Magna, en el cual solo hay el reconocimiento de los pares, el de la Revolución Francesa en que se amplía a los ciudadanos y el posterior a la Segunda Guerra Mundial en que se extiende a todas las personas (también los niños, los jóvenes, los que no son ciudadanos)”.

Estimando la libertad como soporte de la acción humana, podemos realizar una actividad policial, legal y procesal calificando de manera fundada e inequívoca lo delictuoso y de manera sistematizada. La sistematización conlleva a acciones concretas en el control penal en varios ámbitos, a nivel penal, procesal penal, penitenciario, etc. “Es decir, el programa político criminal ha de estar dirigido a establecer el máximo de espacios de libertad de las personas con el sistema. Por eso no se puede partir de la premisa que las normas son imperativos ni que motivan a las personas, ello contradice el principio de libertad, simplemente instruyen o informan sobre determinados modelos de comportamiento. Luego, no solo la fuerza, la tortura, contradicen la libertad, sino también la manera como se concibe la relación entre el sistema y las personas. Esto es, el poder penal no puede ser configurado de tal manera que excluya el ejercicio de los derechos de una persona o lo elimine en cuanto tal”.⁶⁵ La política criminal tiene como norte la resocialización y disuasión, cualquier otro fundamento responde a otros fines, siniestrar la libertad es afectar la valoración de los intereses sociales en la prevención de la delincuencia y debilita y tergiversa la significación de castigo con resultados nefastos para la convivencia social.

La ciudadanía no confía en la administración que lucha contra la criminalidad cuando los valores como la libertad y la vida se tornan contingentes y pretextos de fines de tendencias opuestas al enfoque del respeto a la libertad, ya que este enfoque respondería a la característica de la visión de esa administración que vulnera este valor fundamental so pretexto de otros fundamentos “Es por eso que una política criminal en

relación a la seguridad ciudadana, en cuanto la seguridad no es sino la condición básica de la libertad, no puede servir justamente para afectar la libertad. La seguridad ciudadana no se puede convertir a pretexto de situaciones de emergencia en una violación constante de los derechos fundamentales o en una informadora de una política criminal destinada a su afección. No hay pues una equivalencia entre seguridad (u orden) y libertad; la seguridad (o el orden) son solo presupuestos para una mayor amplitud de la libertad y, por tanto, en caso alguno pueden ser configuradas de modo que la restrinjan”.

Los derechos fundamentales son el soporte jurídico de los individuos en su interacción social, su transgresión pone en incertidumbre toda la dinámica individual y colectiva (convivencia cotidiana, contractualidad, goce de la propiedad. Vigo (2003), la valoración de la libertad en el control político fija el éxito de la política criminal, ya que no solo consistiría en la elaboración de un diseño conceptual sino también consistiría en fundamentos de aplicación al problema de la conducta delictiva desde el actuar concreto de quién ha desviado su actuar “De ahí que hoy, dado que las formas de control están repartidas, que cada vez hay más organismos de seguridad de todo tipo más allá de los aparatos públicos, las garantías a la libertad han de ser más profundas e intensas. La relación persona Estado, no es solo con la sociedad política, sino también con la civil.

El poder de control cruza a ambas y no solo en un control blando, a través de los controles informales, sino a través de controles duros o fuertes”. Basombrío (2005), las herramientas del control requieren de la estimación de la libertad para atribuir de manera objetiva y adecuada lo delictivo, sin

la axiología jurídica no podemos diferenciar el modo normal de convivir con la convivencia afectada por los actos delictivos impunes o declarados. “Pero también se trata de una política criminal de un Estado social, luego ello exige que haya una socialización del poder de definición. Esto es, una efectiva participación de todos, no solo en el sentido representativo (esto es, a través de la elección de representantes) sino también mediante la descentralización real; lo cual, por una parte puede implicar formas plebiscitarias, pero también un aumento de la desproblematización de la cuestión criminal, en el sentido de devolver a las partes la resolución de los conflictos sociales.

Si la cuestión criminal no es más que un conflicto social muy intenso que se ha problematizado y definido desde el poder que lo asume y controla, se trata entonces de devolver a las personas lo que les es propio y que ellas mismas lo superen, de ahí la necesidad de intensificar las formas de mediación o reparación”. Landrove (1990).

Arbitrariedad y autoritarismo, en pro de conciliaciones, reconciliaciones y capacidad de acción en la problemática social. Así, “Una socialización del poder de definir implica a su vez un control del control, esto es, propiciar instancias comunitarias participativas que ejerzan un control de los poderes de definición, tanto públicos como privados. Carrión (2008), de ahí que no solo han de darse agrupaciones de consumidores, ecologistas y otras, sino sobre todo de defensa de los derechos fundamentales o humanos. Una socialización del control significa partir reconociendo que dentro del sistema predominal existen de todos modos tendencias autoritarias, centralistas y mesiánicas”. El control del control examina

críticamente lo válido, lo equivoco, la tendencia, contradicciones, deformaciones que influyen en los resultados, es decir enriquece la impronta de ideas y la crítica, y evita las interpretaciones y pretensiones particulares o de grupo que no advierten lo deformado. “Por último se trata de una política criminal de un Estado de Derecho; simplemente se trata de la organización jurídico social del sistema, no hay pues una fundamentación absoluta o categorial, no se trata de una cuestión de fe ni de carácter científico puro, sino de algo relativo en cuanto está destinado solo a una mejor organización del sistema para la felicidad de las personas. (Landrove, 1990).

De ahí que el sistema de control penal solo es una cuestión de extrema y estricta necesidad, pero sin que ello tenga capacidad para legitimarlo, sino simplemente para hacerlo explicable desde una política criminal cuyo sentido tiene que ser el que los conflictos sociales se resuelvan por vías no violentas. De ahí que en la base misma del sistema reside su propia deslegitimación, en la medida que siempre implica una determinada violencia sobre las personas y, por tanto, una contradicción con la finalidad perseguida, que es la no violencia. Es por eso que la violencia ejercida ha de ser la mínima necesaria en sí misma, no en relación a otra, no reactiva. Luego, ello excluye violencias duras, como la pena de muerte, el presidio perpetuo, las penas largas privativas de libertad, En lo absoluto la política criminal tiene que valorar la vida y la libertad, como valores en la lucha a la criminalidad en la singularidad, regulación, reproducción, transformación, interrelación, historia de la delincuencia en el Perú.

2.2.9 Acciones Desde la Constitución y los Derechos Humanos

Es posible desde la Carta Magna establecer acciones que puedan servir para mejorar la lucha contra la inseguridad ciudadana. Sin embargo se requiere voluntad política, puesto que pueden existir mecanismos que indudablemente tengan que requerir el concurso de toda la ciudadanía con la participación del estado en todo su significado subsidiario. Además se requiere que estableciendo marcos y/ o criterios de envergadura legal estos tengan que ser debidamente cumplidos, con el respaldo del Poder Judicial, así como del Ministerio Público, además también de la Policía Nacional que debe jugar un papel muy importante en la lucha.

En este trabajo se propone mejorar esta institución de la Policía Nacional, como lo han hecho en otros países, para lo cual debe contar con el apoyo de la Constitución, así como del enfoque de los Derechos Humanos, para justificar y optimizar su trabajo.

No debemos olvidar que la defensa de los Derechos Humanos nos toca a todos realizarlo, en ese sentido es necesario coadyuvar una mejor toma de conciencia desde la educación, desde la labor de los padres de Familia, así como también de realizar acciones positivas, como son movilizaciones, marchas y acciones participativas para concientizar y socializar la importancia de los Derechos Humanos.

Tampoco debemos olvidar que la Constitución posee el principio de supremacía constitucional, por el cual se puede dar prevalencia a las acciones que a nombre de la Constitución se puedan realizar en los

procesos penales, constitucionales y procesos especiales que se pueda catalogar para luchar contra la inseguridad ciudadana.

En ese sentido, este trabajo es de carácter propositivo, por cuanto se trata de plantear alternativas de solución a algo que todos los peruanos ya conocemos, en su dimensión de miedo, coacción y zozobra permanente que debe ser tratado de forma directa y concreta.

2.2.10 Los Derechos Humanos en la Seguridad Ciudadana

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, indica que los Estados están obligados a conceder a los ciudadanos de su país derechos y generar las condiciones para que la población goce de estas prerrogativas. En ese sentido, la eficiente garantía de esos derechos genera la seguridad de todos y todas necesitan. Los principales derechos que deben ser garantizados y que se ajustan a una definición de alcance mediano de la seguridad ciudadana, se encuentran referidos a: el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad personal; el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público.

Pero la garantía de los derechos arriba mencionado debe contemplar, según este organismo la posibilidad de establecer medidas nacionales que permita la participación ciudadana, rendición de cuentas, la no discriminación; donde nosotros agregaríamos la equidad, igualdad e inclusión de la población. Para esto, los estados deben establecer

atenciones de prevención, intervención y respuesta a las situaciones que impactan la posibilidad de cumplimiento de este mandato.

2.2.11 Discriminación y Seguridad Ciudadana

Sobre la base conceptual y el acuerdo internacional de los estados en la defensa y garantía de los derechos humanos, y el ejercicio de políticas y acciones para la conservación de la seguridad ciudadana, se debe orientar a analizar las condiciones particulares de la población como objeto de derechos y acceso a la seguridad ciudadana. En esa línea, la orientación de las acciones de seguridad ciudadana no se deben centrar en el delito o crimen, sino en las condiciones que generar estos, además de la violencia como resultado de las condiciones de inseguridad.

Esto nos lleva a considerar la situación de grupos de personas con características como su condición de género, orientación sexual, entre otras. También los estigmas y condiciones de poblaciones por su condición de edad, adolescentes, niños y niñas, adultos mayores, quienes también son objeto de derechos humanos y las formas de garantías del estado y de las instituciones deben atender de forma diferenciada según las necesidades de cada uno.

2.2.12 Vulneración a los Derechos y la Inseguridad Ciudadana

En Panamá parece que la política nacional de seguridad ciudadana contempla los derechos humanos como eje estratégico, pero la imposibilidad de la operacionalización de la misma y las acciones puntuales convierte este eje en sólo discurso. Las políticas y acciones hacen mención de los derechos humanos pero no incluyen de forma

práctica la garantía del goce de estos derechos como base para la seguridad ciudadana.

Diferenciando las afirmaciones podemos decir, que en lo referente a la situación de género, las mujeres experimentan distintas formas de inseguridad, al ser vulneradas por las limitaciones en su movilidad y el riesgo procedente de estereotipos, costumbres patriarcales y en el caso de jóvenes poco o ningún acceso a educación sexual integral. (Piropos, agresiones verbales y físicas, violencia doméstica entre otras).

Por otra parte, en nombre del ejercicio de la seguridad ciudadana también se ha estigmatizado a los jóvenes adolescentes, principalmente de los barrios marginados del país. Los medios de comunicación, además de las opiniones de la vida cotidiana han llevado criminalizar la adolescencia. Si bien la participación de jóvenes adolescentes se constituye en un problema de atención, parece que las intervenciones frente a esto vulnera los derechos humanos, además que en nombre de la 'Seguridad', se toman acciones que reprimen la posibilidades de expresión de este grupo.

En lo respectivo a los adultos mayores, se carece de políticas para la atención y ejercicio de sus derechos ciudadanos, principalmente a cuidados familiares y de salud. Los adultos mayores son explotados agentes financieros y sus propias familias donde muchas veces son víctimas de violencia y abusos.

2.2.13 Importancia de los Derechos Humanos

La garantía de los derechos humanos, genera la posibilidad del ejercicio pleno de una ciudadanía, sin riesgos de violencia, agresiones,

crímenes o delitos. La política nacional y local debe empezar con evaluar esta relación y establecer las condiciones de prevención, intervención, control y respuesta que mantenga los derechos.

Esto requiere un ordenamiento institucional adecuado, donde cada actor entienda la base del trabajo que hay que hacer y un liderazgo proveniente de los gobiernos locales. Para esto es importante la visión o el entendimiento que seguridad ciudadana no es sinónimo de delito o criminalidad, pues ese modelo ha llevado a una forma de intervención deficiente y de constante vulneración de los derechos humanos.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1 DESCRIPCIÓN DEL TIPO DE INVESTIGACIÓN

Diseño: el diseño aplicado es el no experimental, descriptivo y correlacional causal. Métodos: el método utilizado es inductivo y analítico. Es inductivo porque el proceso de conocimiento de la investigación se inicia con la observación de fenómenos particulares que son de conocimiento público y permiten llegar a conclusiones de premisas de carácter general. Es analítico porque su desarrollo nos facilita la identificación de cada una de las partes que caracteriza una realidad existente en el país. Técnicas: Guía de observación Conocimiento a priori de la problemática de estudio de manera individual y percepción social.

3.2 MÉTODO

La aplicación del método científico se adecua al objeto de investigación: Que sería de **tipo Cualitativo**. En el presente caso, los métodos complementarios a aplicarse serán **el método dogmático y el exegetico. Método fenomenológico y dialéctico-explicativo.**

3.3 HIPÓTESIS

3.3.1 Hipótesis General

¿Es posible desde la Constitución y el enfoque de los Derechos Humanos establecer criterios para la lucha contra la Inseguridad ciudadana en el Perú?

3.3.2 Hipótesis Específica

- ✓ ¿Qué aspectos pueden impulsar desde el enfoque de los Derechos Humanos a establecer criterios para la lucha contra la inseguridad ciudadana en el Perú?
- ✓ ¿Qué aspectos se pueden impulsar desde la Constitución para luchar contra la inseguridad ciudadana en el Perú?

3.4 VARIABLES E INDICADORES

3.4.1 Variables Independientes

- ✓ **Estado y Sociedad:**

Indicadores: Estado, Sociedad. Familia y Constitución.

- ✓ **Inseguridad ciudadana:**

Indicadores: Conductas delincuenciales. Transgresión de la ley. Afectación de Derechos Humanos. Delitos y Procesos penales.

3.4.2 Variable Dependiente

- ✓ **“Derechos Humanos y Constitución”.**

✓ **“Causas y consecuencias”**

✓ **“Afectaciones”**

Indicadores: Normatividad internacional, constitucional y doctrina penal.

✓ **Derechos fundamentales de la persona.**

Indicadores: Derecho a la dignidad, al honor, a la integridad personal, moral y psíquica, justicia estatal y social.

✓ **Afectación de Derechos:**

Indicadores: Violaciones, Rehabilitación, Resocialización.

3.5 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación por tratarse de un estudio de las normas se ubica en el diseño cualitativo por cuanto se desarrollará análisis comparativos, así como ejercicio de interpretación en la doctrina y en la labor de Jueces y personas, también se tomará en cuenta la argumentación e interpretación jurídica.

3.5.1 Técnicas e Instrumentos

Las técnicas a aplicarse en el presente investigación serán el **la técnica documental, La técnica de la observación analítica** pues, la indagación consistirá en la ubicación, revisión y análisis de la información documentada existentes. Ramos (2003), sobre la denominada “incidencia de los Derechos Humanos en la víctima” que se manifiestan en nuestro país y en la región de Apurímac.

3.5.2 **Ámbito y Tiempo**

La investigación propuesta no tiene ámbito específico de investigación, pues, por las características de las unidades materia de análisis se contextualiza en el territorio nacional y la región de Apurímac. El tiempo es longitudinal y abarcará los últimos 15 años.

3.5.3 **Universo y Muestra**

Por tratarse de un trabajo cualitativo no se considera el universo en el presente trabajo ya que su universo esta contextualizado para todo el país y la Región de Apurímac.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 CAUSAS Y CONSECUENCIAS QUE SE PRODUCEN EN EL INCREMENTO DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA

4.1.1 En el Orden Constitucional

Se produce un resquebrajamiento del Estado Constitucional de Derecho, lo que implica que el equilibrio y soporte que tiene un país para brindarle a los ciudadanos se torna vulnerable y frágil. En ese sentido no nos olvidemos que el orden Constitucional es el orden de lo más elevado que puede tener un país en materia de legalidad, en el respeto de los Derechos Humanos. En tal sentido lo que todo Estado y Ciudadanía debiera de cuidar es justamente el orden constitucional, que es la norma fundante del equilibrio de la legalidad, de la legitimidad y del respaldo que tiene La Sociedad Civil en materia de garantía para el desenvolvimiento de sus libertades y derechos fundamentales. También desde el punto de vista de la institucionalidad del Estado, el orden constitucional constituye la garantía principal para que funcione debidamente todo Estado, y der

esta manera exista un orden en las actividades y en el funcionamiento de todo Estado.

Cuando todo ello se encuentra laxo, afectado, vulnerable, frágil, pasa que tenemos una crisis del Estado, con instituciones corruptas, saqueadas moralmente, así como patrimonialmente, y por otro lado no tenemos eficacia ni garantía de un Estado. Ello se traslada hacia los ciudadanos también cuando viven amenazados, intimidados, así como envueltos en los vicios de la corrupción, impunidad, y otros. Estas son las consecuencias del incremento de la inseguridad ciudadana en un país como el Perú.

4.1.2 En el Orden de los Derechos Humanos

Las causas de la inseguridad que viven nuestros países son diversas: corrupción, impunidad, violencia, desconfianza en las autoridades, entre muchas más. Sin embargo, algunos se han empeñado en señalar que quienes se dedican a "la protección y defensa de los derechos humanos" Tanzi (1998), la han ocasionado y que, además, ¡no les permiten combatirla! Esto es falso. Para muchos servidores públicos este argumento les sirve como pretexto para seguir ocultando su ineficiencia y, en ocasiones, sus complicidades. Todos sabemos que una de las causas más comunes de la inseguridad es la corrupción. Debemos entender que ésta no sólo significa aceptar o pedir una dádiva, sino dejar de hacer cuando se está obligado a ello. El no arrestar a quien debió ser detenido genera impunidad; deja sin castigo cuando debía haberlo. La impunidad se manifiesta cuando los ciudadanos no denunciemos algún

delito que, sabemos, se ha cometido, ya sea por miedo, ignorancia, o desconfianza en las autoridades; cuando el policía no detiene por ineficacia, incapacidad, complicidad o desconocimiento; cuando las autoridades no hacen debidamente su trabajo, entre otros casos. (Alexy, 1993).

Esto genera violencia. Al no ver satisfecho ese derecho, dejamos en la víctima del delito un deseo de "justicia" muchas veces traducida en venganza, que se cobrará tal vez por su propia mano. Esta situación genera gran desconfianza en las instituciones de administración de justicia. Menos ciudadanos acudirán a ellas a denunciar, mientras que los delincuentes seguirán haciendo de las suyas a la sombra de la impunidad. (Rodríguez, 2000).

El reto, tanto de las instituciones de seguridad pública como de la sociedad en general, es romper el círculo vicioso que forman la corrupción, la impunidad, la violencia y la desconfianza. La defensa y la protección de los derechos humanos pugnan por una política de seguridad ciudadana que actúe sobre las causas de la criminalidad y privilegie la prevención e investigación del delito. Se ha dicho de manera insistente que para combatir la delincuencia y elevar los niveles de seguridad es necesario aumentar la sanción penal, el número de policías y patrullas, y tolerar la violación a los derechos humanos, entre otras. Esta creencia negativa deja de lado las verdaderas causas de la criminalidad y se olvida de la necesaria modernización de las instituciones de administración de justicia, mediante un esfuerzo global que garantice el acceso y trato igualitario a la población; que se erradique la desconfianza

mutua entre esas entidades y se busque la complementariedad de ellas y la coordinación contra el crimen.

Una política de seguridad ciudadana seria debe atacar las causas de la criminalidad y prever medidas en el ámbito social, de la infraestructura, la educación y la participación de la sociedad, para prevenir o combatir todo factor criminal y así dificultar las comisión de delitos. (Del Castillo, 2003).

Para hacer frente a este desafío hay que humanizar y hacer más eficaz la respuesta del Estado, con la capacitación y profesionalización de los cuerpos policiales. Se requiere:

- Interés del Estado y la sociedad para que la formación del policía se oriente hacia el respeto al orden legal y de los derechos humanos de los ciudadanos.
- Dignificación de la actividad policial. El policía es un servidor público encargado de la seguridad, pero sobre todo es una persona con una actividad que merece alta valoración social y, por lo tanto, debe ser correspondida con el respeto a sus derechos y la satisfacción de sus necesidades elementales.
- Evaluación del trabajo policial no sólo por sus resultados, sino por los medios empleados. Esta apreciación será permanente, y en ella no sólo habrá de intervenir el Estado, sino también la sociedad, que debe convertirse en un actor coadyuvante de las distintas etapas que implica una estrategia de seguridad pública. Los mecanismos e instrumentos de la actuación policial deben regularse según el criterio

"mayor eficacia menor costo para las personas en el ejercicio de sus derechos". En este sentido, su actuación debería estar sustentada en el criterio: "Prevención en la medida de lo posible y represión en la medida de lo estrictamente necesario".

- La participación de la sociedad en la evaluación de sus necesidades, así como en los planes de seguridad pública.
- Adopción, por parte de los cuerpos policiales, de códigos de conducta o ética.
- Mecanismos que resuelvan algunos problemas entre los ciudadanos de forma no violenta, a través de la mediación o solución pacífica de los conflictos.

La seguridad pública no sólo es un problema de los cuerpos policiales. La colaboración de todos los actores sociales es urgente, especialmente cuando vemos que las debilidades en este rubro son fuente de una violencia e impunidad que afectan la vida, la integridad, la libertad y el derecho a la justicia de las personas y, en general, el de todos a llevar una vida libre de temores y sobresaltos. (Quiróz, 2015).

4.1.3 En el Orden de la Sociedad Civil

Fundamentalmente, es eliminar las prácticas corruptas o investigarlas y sancionarlas oportunamente para reducir la pérdida de recursos públicos, lo cual puede expresarse en objetivos específicos como los siguientes, que servirán de base para la fijación de metas, si se dispone de información:

- Cambiar la percepción negativa por parte de ciudadanos, usuarios, líderes de organizaciones sociales, funcionarios y empresarios.
- Disminuir la tolerancia con la corrupción.
- Mitigar los riesgos de corrupción asociados a los procesos de gestión administrativa y misional (gestión del recurso humano, contratación pública, etc.).
- Disminuir la situación de impunidad en la justicia y los órganos de control.
- Aumentar la participación de organizaciones sociales en la prevención y control de la corrupción.
- Aumentar la transparencia y el acceso a la información sobre la corrupción por parte de la Rama Judicial y de los órganos de control en todos los niveles de gobierno – Contraloría, Procuraduría, Defensoría, Personerías, Superintendencias, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda en lo relativo al Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.

De acuerdo con el árbol de problemas elaborado en el diagnóstico, el objetivo central debe corresponder con el problema central identificado, los objetivos de largo plazo con los efectos, y los objetivos específicos con las causas directas del problema central. Por ejemplo, si se considera que una de las causas directas es la deficiente o inconveniente formación de las personas, uno de los objetivos específicos será mejorar la educación, para lo cual habrá que desarrollar un conjunto de acciones.

Y más adelante refuerza esa idea así: “Estas y otras iniciativas no implican que reducir la corrupción constituye un fin en sí mismo, sino que es una medida necesaria para lograr el objetivo más amplio de un gobierno más eficaz, justo y eficiente. Quienes la combaten están preocupados no tanto por la corrupción per se, sino más bien por los efectos que tiene sobre la sociedad. Vigo (2003), por tanto, es importante evaluar sus costos y entender que es imposible eliminarla por completo, pues en muchos casos será demasiado costosos o aparatoso y disfuncional tratar de acabar del todo con ella: lo más que se puede esperar es que las prácticas corruptas se mantengan dentro de límites tolerables” objetivos hipotético, basado en la documentación general sobre los problemas de corrupción y coherente con el árbol de problemas planteado.

4.2 LÍNEAS DE ACCIÓN

Las estrategias o líneas de acción dependerán obviamente de la situación particular de un Municipio por ejemplo y de los objetivos específicos buscados; sin embargo, hay unas líneas generales de intervención que pueden servir de marco de referencia, las cuales se fundamentan en el marco normativo, tanto en las convenciones internacionales como en la legislación propia, así como en la política nacional. Obviamente, como se ha planteado, la estructura del plan de acción de la política específica de un departamento o de un municipio, dependerá del análisis realizado y la identificación de las causas directas y secundarias, que forman la base para definir los objetivos específicos y las actividades. En términos generales, el cumplimiento de los objetivos en la lucha contra la corrupción se puede adelantar mediante:

- Una estrategia de prevención.
- Una estrategia de investigación y sanción.
- Una estrategia de políticas y organización institucional Este esquema se fundamenta en las estrategias generales planteadas en las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, especialmente en la Convención de las Naciones Unidas. La lucha contra la corrupción se basa, en primer lugar, en el mejoramiento del gobierno y de la administración mediante la intervención sobre los distintos elementos de la gestión pública. Esta es una intervención indirecta, en la medida en que las iniciativas de buen gobierno no tienen como propósito exclusivo y principal la lucha contra la corrupción; sin embargo, al mejorar las prácticas de planeación, de presupuesto, de contratación, de carrera administrativa y de transparencia, se crean condiciones favorables a la buena gestión y, en consecuencia, disminuyen los riesgos de corrupción. En este sentido, se incluyen aquí líneas de acción de largo plazo como la educación y la formación desde la educación básica, así como las iniciativas del sector privado tendientes a su autorregulación. En segundo lugar, la lucha contra la corrupción se basa en las acciones de identificación, investigación y sanción de prácticas corruptas y de control y seguimiento a los recursos públicos apropiados por particulares. Considerando que, a pesar de las distintas acciones preventivas, existen siempre situaciones y grupos o personas propensas a las prácticas corruptas, es fundamental reforzar la capacidad de petición de cuentas y de control, tanto institucional como social. En tercer lugar, se requiere contar con esquemas institucionales responsables de la coordinación de la formulación y ejecución de las políticas. Tentativamente,

una estrategia podría tener los siguientes componentes, siempre ajustándolos a las características y dimensiones de la entidad territorial correspondiente. El cual tiene como principal objetivo fortalecer las herramientas y mecanismos institucionales para la prevención, investigación y sanción de la corrupción en el país, a través de 5 estrategias:

- i. Mejorar el acceso y la calidad de la información pública para prevenir la corrupción.
- ii. Mejorar las herramientas de gestión pública para prevenir la corrupción.
- iii. Aumentar la incidencia del control social en la lucha contra la corrupción.
- iv. Promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad.
- v. Reducir la impunidad en actos de corrupción.

4.3 POLÍTICAS CONTRA LA SEGURIDAD CIUDADANA

Situación de la Inseguridad en el Perú: La seguridad ciudadana ha sido y es una de las principales demandas de la población peruana. A lo largo de los últimos veinte años, su abordaje ha merecido diversos enfoques y tratamientos por parte de las autoridades, pero con escaso éxito hasta hoy. Y es que la seguridad ciudadana es un fenómeno social complejo, multidimensional y multicausal, que debe ser abordado desde diversos aspectos en forma simultánea. La inseguridad, la violencia y el delito no son problemas que solo merecen respuestas de contingencia; en verdad, requieren un tratamiento

integral y holístico, de procesos de mediano y largo plazo. Los desafíos son múltiples y complejos. La seguridad ciudadana exige tomar medidas oportunas y eficaces —en especial por parte de los decisores políticos— que permitan remover los obstáculos de carácter estructural y cultural profundamente arraigados en los sistemas de administración del Estado. Furling (2002), en ese sentido, la tarea es compleja. Al inicio de nuestra gestión, asumimos esos desafíos al posicionar la seguridad ciudadana como un tema prioritario de las políticas públicas del sector Interior. Desde esa perspectiva, al amparo de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo por el Congreso de la República, se conformaron comisiones y grupos de trabajo, asesorados por un equipo técnico multidisciplinario. Esas comisiones y grupos de trabajo permitieron, en una primera instancia, expedir las normas necesarias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). El desafío siguiente consistía en diseñar una política pública de seguridad ciudadana con vigencia de varios años. Uno de los grandes obstáculos para alcanzar ese propósito es la carencia de un sistema integrado de gestión de la información delictiva. La información generada por diferentes operadores se encuentra dispersa y fragmentada. Como consecuencia de ello, los procesos de formulación de diagnósticos en materia de seguridad ciudadana no se acompañan ni se nutren de información pública integrada y confiable. Un sistema integrado de información resulta un insumo vital no solo para el diseño de políticas públicas, sino también para el monitoreo y evaluación de las mismas. En un escenario en el que falte la información bien sistematizada, los procesos de análisis del problema, por parte del Estado, se dificultan en extremo. Entonces, se requiere trazar, en el corto plazo, nuevas estrategias y esfuerzos conjuntos para enfrentar esa seria deficiencia; los

esfuerzos deberán ser desplegados, en especial, por parte de las entidades públicas vinculadas al sistema de administración de justicia. De lo contrario, incluso con alentadores pronósticos de progreso económico, el desarrollo del Perú en los próximos años se verá seriamente afectado por la presencia e incremento de la criminalidad y la inseguridad. ¿Quién invierte en un país inseguro? La criminalidad y la inseguridad ciudadana ponen en riesgo la sostenibilidad del modelo económico y la convivencia pacífica de las próximas generaciones. Desde esta perspectiva, la política pública debe ser diseñada y consensuada bajo el contexto de complejidad en el que se ve inmersa, y deberá estar articulada a la séptima Política de Estado del Acuerdo Nacional, lo que viabilizará su implementación a través del diálogo y el consenso de la Sociedad Civil, Partidos Políticos, Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales y Locales. Garay, (2002). Para ello, se requiere un enfoque intersectorial, intergubernamental e interinstitucional que involucre la diversidad de las realidades regionales y locales en los ámbitos urbano y rural, y promueva la activa participación del conjunto de actores públicos y privados del país. Lejos de ser motivo de división, el tema de la seguridad en el Perú debe cohesionarnos. Esa cohesión incluye la articulación de los planes anuales regionales y locales a los objetivos estratégicos y a las metas del plan con vigencia de cinco años que hoy presentamos. Con este propósito, el presente Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 —en adelante, el Plan— recoge y sistematiza los aportes no solo de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), sino también de la sociedad civil organizada, el sector privado y académico, especialistas y vecinos¹. Según Hernández (2003) se han definido los siguientes seis (6) objetivos estratégicos en el horizonte 2013-2018:

1. Disponer de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana articulado y fortalecido.
2. Implementar espacios públicos seguros como lugares de encuentro ciudadano.
3. Reducir los factores de riesgo social que propician comportamientos delictivos
4. Promover la participación de los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación para enfrentar la inseguridad ciudadana
5. Fortalecer a la Policía Nacional del Perú como una institución moderna, con una gestión eficaz, eficiente y con altos niveles de confianza ciudadana La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) participó en distintas mesas de trabajo en las principales ciudades del país y recibió alrededor de doscientos comentarios y recomendaciones que fueron incorporados al Plan.
6. Mejorar el sistema de administración de justicia para la reducción de la delincuencia En este marco de referencia, el Plan se propone, por un lado, reducir los índices de criminalidad, y, por otro lado, incrementar la eficacia de las acciones conducentes a combatir el crimen y a prevenir el delito.

Entre otras variables, se deberá disminuir el porcentaje de víctimas personales, la tasa de homicidios y el porcentaje de personas privadas de libertad, así como

el porcentaje de reingresantes a penales. Asimismo, se deberá reducir el porcentaje de mujeres víctimas de violencia, y se deberá luchar contra la prevalencia del consumo de drogas ilegales tales como la cocaína, la marihuana, la pasta básica de cocaína (PBC), entre otros factores. Todas estas variables están vinculadas, directa e indirectamente, a la inseguridad, la violencia y la delincuencia. Sin embargo, la implementación y los resultados del Plan se concretarán solo si se asume un liderazgo político firme y un compromiso público-privado para realizar, con oportunidad y eficacia, los planes anuales en los tres niveles de gobierno. Se requiere, además, la presencia y acompañamiento de un ente rector. Una vez aprobado el Plan por los actores pertinentes, necesitamos rediseñar y costear los planes, programas y proyectos que se desprendan de aquel, estableciendo las estrategias para su financiamiento. Un plan sin recursos es solo un documento formal, sin mayor trascendencia de acción sobre la realidad concreta. Por esa razón, es importante señalar que también los planes, programas y proyectos vinculados al Plan deben tener prioridad nacional, por lo cual la ejecución, el monitoreo y la evaluación periódica se convertirán en un factor clave de éxito. La política nacional de seguridad ciudadana que planteamos hoy mediante este Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 se constituye, entonces, en una respuesta pública integral y participativa contra la violencia y la delincuencia en el Perú. Los invitamos a su lectura y a su compromiso por su puesta en marcha, para lograr una convivencia pacífica que garantice la democracia y la prosperidad de las próximas generaciones en el Perú.

Basombrio (2003) plantea la alianza que debe establecer el gobierno con las municipalidades y con las cifras de victimización, que el Ejecutivo buscará reducir en 25%. Para lograr ello, expuso siete medidas puntuales:

- i. Fortalecer el programa nacional de recompensas.
- ii. Realizar más de 50 megaoperativos el próximo año.
- iii. Implementar el programa "Barrio Seguro", que plantea la intervención de más de 100 barrios el próximo año. Estos serán los que tengan mayor focalización de crimen.
- iv. Implementar 500 proyectos de prevención para el 2018.
- v. Tener mayor y mejor presencia policial, con 10 mil policías nuevos en las calles pendientes de los ciudadanos.
- vi. Dar mayor importancia a la investigación criminal.
- vii. Tener en cuenta a la tecnología como parte de los instrumentos para lograr reducir la inseguridad.

4.4 ENFOQUE INTEGRAL DE LA POLÍTICA DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA

La perspectiva aquí asumida concibe a la seguridad ciudadana como un fenómeno social complejo, multidimensional y multicausal, en el que intervienen un conjunto de actores públicos y privados, la sociedad civil organizada y ciudadanos. De ahí que, para resolver este problema, se requiere el diseño de una política pública de carácter integral y sistémico con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo. Uno de los instrumentos más utilizados para el estudio y

visualización de la conformación global de la política pública es el esquema conceptual de las fases: identificación de problemas, formulación de la política, decisión, implementación y evaluación. Sobre la base de esta secuencia de etapas, se debe abordar el diseño de la política pública de seguridad ciudadana desde una perspectiva multisectorial e intergubernamental, con una efectiva participación ciudadana, del sector privado y de los medios de comunicación. Esta política debe ser respaldada con normas jurídicas provistas de los recursos humanos y financieros necesarios; también debe ser materia de comunicación persuasiva acerca de los beneficios que la política pública brinda a los ciudadanos.

En esa línea, desde la perspectiva de diversos organismos internacionales, la política pública de seguridad ciudadana debe tener las siguientes características: (i) integral, a efectos de abarcar sistemáticamente los derechos humanos en su conjunto; (ii) intersectorial e intergubernamental, para comprometer la participación de los diferentes actores estatales en los distintos niveles de gobierno; (iii) participativa, por la intervención permanente de la población involucrada y por favorecer la democratización de la sociedad; y (iv) universal, debido a su cobertura general, sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo.

No obstante lo anterior, toda política debe asegurar una adecuada implementación, monitoreo y evaluación, a fin de verificar el cumplimiento de las actividades, metas y objetivos establecidos en ella. De la experiencia internacional, se puede apreciar que existen cinco elementos que los países deben considerar en la implementación de sus políticas de seguridad ciudadana. Uno: que la protección de los ciudadanos debe darse en el marco de la Constitución y las leyes. Dos: que no debe limitarse exclusivamente a la lucha

contra la delincuencia, sino en crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Tres: que sobrepasa la acción policial y, por tanto, demanda la participación coordinada de todas las instituciones públicas y privadas. Cuatro: que la Policía, como uno de los actores fundamentales, debe definir un nuevo perfil, orientado a la comunidad antes que hacia el Estado. Cinco: que debe ponerse mayor énfasis en el desarrollo de acciones preventivas. Desde la perspectiva de los organismos multilaterales, la política pública de seguridad ciudadana debe proveer a los ciudadanos, por lo menos, cuatro servicios esenciales, a saber: (i) la prevención de la violencia y el delito, (ii) el control y la persecución del delito, (iii) la rehabilitación y reinserción social, y (iv) la atención a las víctimas. De manera complementaria, pero no por ello menos importante, se debe resaltar los procesos de monitoreo y evaluación de las políticas y programas de seguridad ciudadana. Se debe entender la evaluación como la aplicación sistemática de procedimientos para valorar el diseño y la implementación de los programas de intervención, a través del cumplimiento de los objetivos y resultados alcanzados, con el fin de valorar y perfeccionar las políticas y los programas públicos, dado que, desde un punto de vista racional, cabría suponer que, tras la evaluación, se debe optar por la continuidad, la redefinición o cese de una política o programa público de seguridad ciudadana.

4.5 DIAGNÓSTICO DE LA SEGURIDAD, LA VIOLENCIA Y EL DELITO EN EL PERÚ

Antes de plantear el nuevo enfoque de la seguridad ciudadana como política de Estado con miras a establecer el Plan, es necesario realizar un diagnóstico integral de la inseguridad, la violencia y el delito en el Perú. El

diagnóstico debe dar cuenta de la situación actual de la problemática, y debe explicar las causas y los problemas y efectos que la inseguridad, la violencia y el delito traen al Perú. Situación actual Existen múltiples indicadores para medir la situación de inseguridad, la violencia y el delito en un determinado territorio. Los más importantes son los homicidios, la victimización, la percepción de inseguridad, la confianza en las instituciones y la situación del sistema penitenciario. Homicidios Los homicidios constituyen la forma más extrema de violencia en una sociedad, aquella que se ejerce de manera intencional para quitar la vida a otra persona. Para facilitar su comparación, los homicidios se presentan en función de una tasa por 100 mil habitantes. La tasa de homicidios por 100 mil habitantes en el Perú no es muy alta si se compara con la de otros países de las Américas, que resulta siendo la segunda más violenta del mundo después del África. En efecto, la tasa en el Perú se ubica entre las más bajas de la región, solo por encima de Haití, Uruguay, Argentina, Estados Unidos, Chile y Canadá, y muy lejos de los países del Triángulo del Norte Centroamericano (Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador) y Venezuela, los más violentos.

Causas multidimensionales Si bien no existe una condición necesaria o suficiente para explicar la violencia y el delito, sí se pueden identificar factores que aumentan el riesgo o agravan la vulnerabilidad de las sociedades. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) identifica como factores la abundancia de hombres marginalizados y la urbanización desordenada (factores demográficos); familias disfuncionales; desempleo; las nuevas oportunidades y tecnologías para el crimen, la pobreza y la desigualdad (factores económicos) la escasa legitimidad del Estado y los conflictos armados (factores políticos); los usos sociales que implican el consumo de drogas y

alcohol, así como el porte de armas; las pautas culturales que toleran la violencia; y la ineficacia e ineficiencia de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia.

- **Débil participación de los ciudadanos:** La sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación social en la seguridad ciudadana. Entre los factores vinculados a la débil participación ciudadana, de la sociedad civil organizada, del sector privado y de los medios de comunicación en la prevención de la violencia y el delito, también se incluye la falta de valores y de una cultura cívica respetuosa de la ley. Carrión pone especial atención en los medios de comunicación social. Estos — sostiene— venden la violencia en un nivel primario, lo cual permitiría construir una percepción a todas luces distorsionada del fenómeno, pudiendo magnificar la realidad, insensibilizar a la población local y alertar a la internacional. De esta manera, banalizan la violencia al insertarla en la vida cotidiana en vez de ayudar a erradicarla. El Latinobarómetro 2011 señala, en relación con la cultura cívica, que solo el 12 % de peruanos afirma que cumplen la ley y el 17 % que son conscientes de sus obligaciones y deberes. Esos porcentajes ubican al país en el último puesto de ambos ranking, liderados por Uruguay.
- **Baja calidad y cobertura del servicio policial:** La baja calidad y cobertura del servicio policial se debería a varios factores: al escaso desarrollo organizacional de la Policía Nacional; a la insuficiente infraestructura y equipamiento; a la debilidad del régimen disciplinario y de lucha contra la corrupción de sus integrantes; a la baja

profesionalización de sus efectivos y su régimen laboral, que permite que los efectivos uniformados presten servicios para privados; al limitado sistema de información y comunicaciones; y a la escasa vigilancia y patrullaje de las calles. En la última década, solo uno de cada tres peruanos (34.2 %) expresó su confianza en la institución policial, lo que da cuenta de una amplia desconfianza ciudadana. 87 No solo hay problemas en la gestión de los recursos humanos y en la organización, sino también en la infraestructura, el equipamiento y modernización tecnológica. En la actualidad, las 1,397 comisarías existentes en el país cuentan con 34,805 policías, es decir, una tercera parte del personal a nivel nacional. 90 De estos, solo uno de cada tres realiza labores de patrullaje (34.3 %).

- **Justificación de acciones desde el Estado:** En la década de los noventa, el Estado peruano inició un proceso de reconversión estructural, que conocemos como reforma de primera generación. En esa reconversión, se relevó la aplicación de políticas para el reordenamiento del gasto público, la liberalización del comercio internacional, la eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras y a la privatización de empresas públicas, entre otras políticas. Sin embargo, el modelo económico neoliberal de los noventa devino un modelo primario-exportador que reprimarizó la economía y colocó como dominantes a sectores como la minería y servicios. Posteriormente, entre los años 2001 y 2005, se aplicaron reformas de segunda generación. Esas reformas estaban orientadas a acercar el Estado a los ciudadanos de manera más homogénea, iniciándose un

profundo proceso de transformación, que significó la transferencia de funciones y recursos desde el nivel central a los gobiernos regionales y locales para que, en ejercicio de su autonomía política, económica y administrativa, sirvieran de manera más cercana y efectiva a la ciudadanía. Con esto se dio inicio a tres procesos fundamentales en nuestro país: la descentralización, la regionalización, y la reforma y modernización del Estado. Si bien es cierto que en el periodo de aplicación de las reformas de primera y segunda generación el Perú logró una de las tasas más altas de crecimiento económico en la región, también es cierto que esa mejora económica no se acompañó con un crecimiento de la capacidad del Estado para generar las condiciones necesarias, entre ellas las de la seguridad ciudadana, que asegurasen un desarrollo sostenible y que fueran sustento del desarrollo económico y social en el Perú. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2013), aprobada con Decreto Supremo N° 004- 2013-PCM y publicada en el Diario Oficial El Peruano, en Lima, 9 de enero de 2013. Levitsky (2012), el Perú tiene uno de los Estados más disfuncionales de América Latina. Muchas instituciones estatales no funcionan, y en algunas zonas ni siquiera existen. En muchas partes del interior, los servicios públicos no llegan y, si llegan, son plagiados por la corrupción y la ineficiencia». Basombrío (2005), el Estado peruano, en respuesta a la situación descrita y en el marco del proceso de modernización iniciado, aprobó en enero de 2013 la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Esa política establece la visión, los objetivos, los principios y los lineamientos para mejorar la gestión institucional y lograr

una actuación coherente y eficaz del sector público, a efectos de que los ciudadanos tengan la oportunidad de acceder a bienes y servicios públicos que satisfagan sus necesidades y mejoren su bienestar al menor costo posible. El enfoque es, pues, una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano. Es bajo este enfoque que se diseña el presente Plan. Ese enfoque será la base sobre la cual se gestionarán el monitoreo y la evaluación futura de los resultados y metas del Plan. En la línea de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 será eminentemente una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano. El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana como sistema funcional En julio de 2001, el Gobierno de Transición Democrática formuló el documento Bases de la reforma policial con el propósito de estructurar una institución al servicio de la comunidad local que sea capaz de atender los problemas de un mundo cada vez más globalizado. Una de sus propuestas consistía en la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que sería el encargado de diseñar la política en esta materia y armonizar los esfuerzos sectoriales y de la sociedad civil. Meses después, en octubre de 2001, el gobierno de Alejandro Toledo constituyó la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional, con una composición amplia y plural, integrada por la Alta Dirección del Ministerio del Interior, el Comando Policial, oficiales generales y superiores provenientes de las ex Fuerzas Policiales y la Sanidad, así como por un representante de suboficiales y personalidades civiles. Levitsky (2012). Resolución Suprema 0965-

2001-IN del 3 de octubre de 2001. informe final, aprobado en marzo del 2002, recomendó, entre otros, la creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana como un espacio multisectorial que oriente las políticas en esta materia y que, a su vez, impulse la formación de comités provinciales y distritales como órganos de participación, supervisión y control ciudadano. En la misma línea, el Acuerdo Nacional suscrito el 22 de julio de 2002 estableció como séptima política de Estado la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, a efectos de garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos. Una de las principales acciones para hacer efectiva esa política consistía en promover un sistema nacional de seguridad ciudadana en todas las provincias y distritos del país, presididos por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía. Ese nuevo enfoque se materializó en febrero de 2003 con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) mediante la Ley 27933, que estableció la coordinación interinstitucional en cada uno de los niveles de gobierno, a saber, nacional, regional y local en los ámbitos provincial y distrital, lo que expresa su carácter descentralista. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) es la instancia responsable de diseñar los grandes lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana en el país, mientras que en la base se encuentran los comités distritales. Estos, que son los órganos ejecutivos de las políticas de seguridad ciudadana, son los responsables de realizar el diagnóstico de la seguridad en el ámbito local, así como de diseñar, implementar,

supervisar y evaluar el respectivo plan de acción. Entre ambos extremos, se encuentran los comités regionales, que cumplen funciones técnico-normativas, y los comités provinciales, encargados de desarrollar funciones ejecutivas en el ámbito del Cercado de Lima y de articular los esfuerzos de los comités distritales. El SINASEC se caracteriza por tener una dinámica intersectorial e intergubernamental, cuya presidencia recae, en el caso del CONASEC, en la Presidencia del Consejo de Ministros¹¹¹; en el presidente del Gobierno regional en el caso de los comités regionales y en los alcaldes tratándose de los comités provinciales y distritales. A esta autoridad, se agrega la presencia de los responsables de los diversos sectores del Estado, que implica no solo a la institución encargada de la lucha contra el delito, sino a las 110 Resolución Suprema 0200-2002-IN del 15 de marzo del 2002. ¹¹¹ Modificación de la Ley N° 27933, a través de la Ley N° 30055 del 30 de junio de 2013, siendo presidido hasta junio de 2013 por el Ministro del Interior. ⁸⁹ demás instituciones relacionadas con la administración de justicia penal (Poder Judicial, Ministerio Público e Instituto Nacional Penitenciario); asimismo, se convoca a las demás instituciones del Estado para coordinar acciones integrales que aborden una perspectiva preventiva o de protección de derechos (Defensoría del Pueblo y sectores Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social) y a la representación de la ciudadanía (juntas vecinales, rondas campesinas y gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada).¹¹² Por otra parte, el año 2011, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario-El Perú Hacia el 2021, aprobado

mediante Decreto Supremo 054-2011- PCM, estableció como objetivo fundamental la mejora y previsión de la seguridad ciudadana. Para ello, promueve la modernización del SINASEC, liderado por las autoridades locales y con participación de la ciudadanía, para articular las medidas de prevención y sanción de la violencia y el delito. No obstante los esfuerzos, el SINASEC no ha operado eficazmente en los últimos diez años. Es a la luz de estos resultados que se plantea, en diciembre de 2102, otorgar al SINASEC el carácter de sistema funcional¹¹³. De acuerdo con la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los sistemas funcionales son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno. Esta medida se aplica con base en la aprobación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, norma que en su artículo 21° reseña que el Ministerio del Interior es el ente Rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC).

4.6 ¿QUÉ SE DEBE HACER PARA MEJORAR LA SEGURIDAD CIUDADANA?

Por lo pronto es fundamental mejorar la calidad de un debate muy simplificador que sólo aborda el tema policialmente, manteniendo la discusión encerrada entre cuestiones como hacer imputables a los niños, crear cárceles especiales para niños y adolescentes, presionar a los jueces por mayores penas y gastar más en seguridad. Basombrío, (2003), dados los limitados resultados

obtenidos por estas vías, parece que urge poner la discusión en un marco de análisis más amplio que integre, junto a los temas policiales, muchos otros. Entre ellos:

Hay diversos tipos de delincuencia. Es errado aplicarles a todas el mismo tratamiento. En la región se debería diferenciar por lo menos entre el crimen organizado -conformado por las mafias del narcotráfico, el secuestro, la trata de personas, el robo de automóviles- y una delictualidad joven en ascenso conformada por delitos menores de adolescentes y jóvenes que después pueden ir escalando y convertirse en cada vez más graves. (Dammert, 2002).

A las mafias debe aplicárseles el máximo peso de la ley. Desarticularlas por todas las vías. Hoy, muchas forman parte de mafias internacionales globalizadas. Se requieren, además de respuestas nacionales, esfuerzos internacionales en áreas como el lavado de dinero, los paraísos fiscales, la corrupción, y otras que permiten a las mafias financiar y legalizar sus ganancias. Se presentan desafíos de alta complejidad como el que está enfrentando México de desbaratar las complicidades entre las mafias y fuerzas policiales. La delictualidad joven tiene otras lógicas causales. En América Latina, uno de cada cuatro jóvenes está fuera del sistema educacional y del mercado de trabajo. Sólo el 49% de los jóvenes termina la secundaria. Sin ella no hay posibilidad de conseguir ningún trabajo en la economía formal. De todos los presos que hay en las cárceles argentinas, sólo el 5% terminó secundaria. En las uruguayas, el 70% son menores de 30 años y no tienen educación. Cuando se preguntó a jóvenes de las maras centroamericanas por qué estaban en ellas, contestaron: "¿Dónde quieren que estemos, si nadie nos

acepta en ningún lado?". La primera gran simplificación es meter en una misma bolsa todos los tipos de delitos.

La culpa es de los jueces. Se argumenta que estarían dejando salir a delincuentes que después vuelven a reincidir. La realidad no es tan sencilla.

Muchos de los jóvenes encarcelados llegaron al delito desde la marginación total. Cuando salen con prontuarios penales adicionales están mucho peor que antes para obtener algún tipo de inserción.

Si la sociedad no hace nada al respecto, es difícil sorprenderse después. En Estados Unidos se llegó a conclusiones muy claras al respecto. The New York Times editorializa: "Se liberan cada año 650.000 presos, se puede esperar que dos tercios de ellos retornen a la prisión en un plazo de tres años...". Este mecanismo que llama "la puerta giratoria" es antiético, pero además, no es financiable. Muchos Estados, aun los más conservadores, no soportan más las cargas económicas de seguir construyendo prisiones. A partir del reconocimiento de estos hechos, el Congreso aprobó casi por unanimidad la ley de la segunda oportunidad (abril de 2008), que convierte la rehabilitación en una meta central del sistema de justicia federal. Los ex reclusos serán apoyados activamente por los Estados y municipios para conseguir casas, seguros de salud, empleos y tratamiento contra la droga. Se estima que el costo es mucho menor que el de los juicios y cárceles.

En América Latina, los intentos en esa dirección han tenido resultados. Así, por ejemplo, en Argentina se creó un centro universitario en una cárcel, Devoto, para que los presos pudieran seguir estudios. Sólo el 3% de sus ex alumnos volvieron a cometer delitos. En Costa Rica, el sistema penitenciario está obligado a dar

cursos de alfabetización, escuela primaria, secundaria y Universidad para los presos que lo deseen. Talavera (2000), la tasa de reincidencia es menor que la regional.

Los países exitosos. ¿Por qué países como los nórdicos, que tienen la más baja proporción de policía per cápita del planeta, tienen tan bajos niveles de delincuencia? Su éxito está en que el sistema social incluye. Hay oportunidades reales de educación y trabajo para los jóvenes. Estudios como los de Briggs y Cutright (1994), Messner y Rosenfeld (1997) encontraron una sólida correlación entre redes de seguridad económica y reducción de homicidios. Fansilber y otros (1996) encontraron en 45 países que las altas desigualdades -y América Latina es la región más desigual- favorecían los homicidios. Kliksberg (2009).

4.7 LA DISCRIMINACIÓN EN ACCIÓN

Un estudio de USAID (2006) que pone a foco el fracaso de la mano dura en Honduras, El Salvador y Guatemala, muestra que "muchos de los jóvenes jamás han experimentado una interacción positiva con el Estado. Con frecuencia, su única vivencia del Estado es la policía haciendo arrestos y encarcelando personas". El clima social para los jóvenes pobres es bien hostil. En el Latinobarómetro 2008, los encuestados dicen que las personas más discriminadas en América Latina son los pobres, y un 62% dice que la policía es más propensa a detener a un joven que a un adulto. Ser pobres y jóvenes es un estigma muy importante.

La desarticulación familiar. En diversos países, dos tercios de los delincuentes jóvenes vienen de hogares desarticulados. La familia es fundamental en la prevención del delito. Da códigos éticos, modelos de conducta y tutoría. Muchas

familias pobres se quiebran ante el estrés socioeconómico. Sin embargo, la protección de la familia no está en la agenda de la seguridad ciudadana.

En lugar de dar a los jóvenes en riesgo más educación, más trabajo y más familia, la respuesta convencional es "más de lo mismo": represión, encarcelamiento y punición. Se está facilitando así la generación de una mano de obra cautiva para el crimen organizado. Mientras que la sociedad es indiferente a su destino, las mafias les ofrecen incentivos económicos inmediatos.

Talavera (2000), señala que la base de apoyo social del narcotráfico comprende a más de 500.000 personas... Mientras no haya una política económica y social para reducir la pobreza, será difícil revertir la situación". La Secretaría de Seguridad Pública estatal estima que uno de los carteles de la droga tiene en Ciudad Juárez el control de 521 pandillas integradas por 14.000 menores de 14 a 17 años.

Un debate con éstas y otras simplificaciones crea el ambiente para la mano dura que agresivamente postulan los sectores más conservadores. A ellos se les suman quienes tratan de conseguir ganancias electorales con el tema.

4.8 EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA REQUIERE SOLUCIONES MULTICAUSALES

Hay que modernizar, capacitar y recuperar a la policía, que es una institución decisiva para la prioritaria lucha contra el crimen organizado; fortalecer la justicia; reafirmar la dignidad de las personas transformar el pésimo sistema penitenciario; reducir la tenencia de armas cortas. Pero, al mismo tiempo, pasar del enfoque sólo superficial del problema a uno más amplio que

responda a su complejidad y profundidad de los problemas existentes. Espezúa (2008).

A pesar del sensacionalismo con que se suele tratar el tema y del interés de algunos sectores en ganar votos como sea, una parte considerable de la opinión pública está abierta a una discusión más amplia. Una encuesta reciente en Argentina, donde las ideas mano dura crecen, reveló que el 37% de la población de Buenos Aires atribuía la inseguridad y su propia desprotección a la pobreza, la desigualdad social y la desocupación (Universidad de Belgrano, octubre de 2008). Un 30%, a la lenidad de la legislación.

Si se logra elevar la calidad del debate, la sociedad defenderá una respuesta integral y no caerá en la trampa de la represión alegre. En muchos países de la región, políticas públicas acertadas, el esfuerzo de organizaciones pioneras de la sociedad civil y jueces ejemplares han logrado incluir a miles y miles de jóvenes en riesgo.

Están en la misma línea que la sugerente experiencia de un juez de menores de Granada, Emilio Calatayud, que ha logrado una recuperación de un 75% en menores que cometieron delitos, y que declaró en una entrevista reciente:

"Si no creemos que un chaval de 14 años puede ser reinsertado en la sociedad, estamos perdidos".

4.9 IMPORTANCIA DE SER CONSIDERADO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS ACCIONES DE LUCHA CONTRA LA INSEGURIDAD CIUDADANA

Bidart (2001) al referirse a la supremacía de la constitución nos habla en los siguientes términos: “La supremacía de la constitución: se proyecta a todo el orden jurídico infraconstitucional y lo subordina a ella; la constitución es toda ella jurídica (el "derecho de la constitución") y tiene fuerza o vigor normativos. Queda así consagrada expresamente la noción doctrinaria de ordenamiento jurídico, en el sentido Kelsiano de conjuntos de normas subordinadas jerárquicamente y en el cual todas, en definitiva depende en su validez de la norma fundamental. En suma a todo esto, que el ordenamiento jurídico es un sistema jerarquizado de normas, en el cual la validez de una de ellas depende de la subordinación a la de rango superior; con ello se consigue la armonía esencial a La importancia de la Supremacía Constitucional Revista Jurídica. Todo derecho, ya que el conjunto está referido a una norma fundamental, la Constitución. La supremacía de la Constitución como ley fundamental del Estado de derechos y principios provenientes de las diversas divisiones en que, tradicionalmente, en nuestro sistema jurídico, se separa el derecho, para dotarlos de la protección que proporciona esa norma fundamental; y, por otra, la obligatoriedad directa de las normas y principios así reconocidos, para todos los órganos del Estado, incluyendo, en particular, a sus tribunales, como también entre los ciudadanos. Bermudez (1995) describe en cierta forma lo mencionado anteriormente, en los siguientes términos: “La ley suprema porque ninguna Ley le es anterior; fundamental porque de ella derivan todas las leyes y suprema por ser inviolable

para los habitantes del territorio donde impera y a ella debe adecuarse la acción del gobierno”.

Neuman (1994) ahora, si hay un hecho constante en nuestros países latinos, es la utilización de la palabra primacía por sobre todos los hechos. Con el conjunto de derechos y garantías constitucionales, podríamos pensar que nuestra persona, bienes y dignidad están asegurados, pero en realidad, su aplicación resulta dramática, ya que existe un largo trecho entre la palabra constitucional y el hecho. La aplicación directa de la Constitución por el Juez, en los países de la región, ha resultado del trabajo doctrinario y su influencia en los precedentes judiciales. Las normas y principios constitucionales se constituyen así en el primer elemento de interpretación de las reglas legales. Como lo ha dicho una sentencia del Tribunal Constitucional Español, “incluso si existen varios sentidos posibles de una norma, es decir diversas interpretaciones posibles de la misma, debe prevalecer, a efectos de estimar su constitucionalidad, aquélla que resulte ajustada a la Constitución frente a otros posibles sentidos de la norma no conformes con la fundamenta. (Peces, 1980).

4.10 ¿PORQUÉ ES TAN IMPORTANTE LA CONSTITUCIÓN?

Porque ella mantiene unido los demás sistemas jurídicos, y además no solo es la ley fundamental de todo Estado de Derecho, sino que permite determinar cuáles son las demás leyes. La Constitución de la República del Paraguay, señala su carácter de norma fundamental, en el ordenamiento jurídico, en el artículo 137 que prescribe: “De la Supremacía de la Constitución. La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el

Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley. Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier otro medio distinto del que ella dispone. Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”. La Constitución Nacional Paraguaya afirma, “yo soy la suprema” y luego las demás. Es una norma autorreferente y es una meta norma (habla de las demás normas). El juez antes de aplicar una norma, para dar una solución a un caso, debe examinar, si la norma que va ser aplicada, concuerda con las normas constitucionales. En otros términos, tal cual es posible observar este proceso- pues se trata de un proceso que ha venido produciendo en nuestros derechos- la circunstancia que la Constitución sea reconocida como la norma fundamental que justifica a las demás normas y señala sus límites, determina que encuentren cabida en ella todos aquellos derechos y principios que se estiman como esenciales a la persona, para recibir la máxima protección, justificación final de la existencia del propio Estado, para recibir de éste la mayor protección que el derecho pueda proporcionar.

La Constitución deja de ser así un mero catálogo de derechos públicos sin trascendencia real y efectiva, es decir práctica, para las personas, así como una mera descripción de los órganos y funciones del poder público, para constituirse en la norma que estructura el resto del ordenamiento jurídico, sea éste de derecho público o privado Afanasiev (1996), le somete a la observancia de

aquellos derechos y principios esenciales a la persona y proporciona los medios eficaces para sancionar todo atentado a los mismos. De allí resultarán consecuencias importantes para el funcionamiento del ordenamiento jurídico, en su interpretación, en la vigencia del resto de sus normas, en la aparición de nuevas instituciones, todo lo cual implica superar, en buena medida, las ideas tradicionalmente aceptadas de una división tajante entre derecho público y privado, o de la creencia que el principio de legalidad es sólo propio de aquél y no de éste, regido, según se nos enseñó, por la sola autonomía privada. Asegurar las libertades individuales y legitimar el resto del ordenamiento, constitucionalizando los grandes valores que se reconocen como fundamentos del Estado, son los dos roles esenciales de la Constitución.

Nunca debemos dejar de recordar la axiomática afirmación del Chief Justice de la Corte Suprema de los Estados Unidos, John Marshall, cuando con visceral profundidad nos recordó para siempre: “Nunca debemos olvidar que lo que estamos interpretando es una Constitución”, es decir, la ley fundacional y fundamental de una sociedad que se ha constituido en un Estado de Derecho, para realizar desde la perspectiva jurídica el proyecto de vida en común de la sociedad, el reparto de las competencias supremas del Estado, de sus órganos y de todos los hombres que integran una Nación como “una unidad de destino en la historia”. (Legaz, 1979).

4.11 ACCIONES POSITIVAS DESDE LA CONSTITUCIÓN

La importancia que tienen las Políticas de Estado a lado de las políticas de Gobierno es que son más sustentables y sostenibles en el tiempo, además que tienen el respaldo de la misma Constitución y por ende del Tribunal

Constitucional y de todos los jueces o Magistrados constitucionales. Una política de Estado es una propuesta que refleja el clamor de toda la sociedad y requiere el concurso de todos los ciudadanos que puedan poner un poco de cada uno de ellos para contribuir a superar estos males transversales que todos los peruanos deben superar.

En consecuencia solo una política de estado puede ser sostenible en el tiempo y rebasar un periodo de gobierno, que los mismos aseguren su permanencia y el cumplimiento de sus fines. En ese sentido la Corrupción que se ha acrecentado enormemente en nuestro país y a la par la inseguridad ciudadana, por la elevada delincuencia y violencia social acrecentada a lo largo de todo el país, ameritan que su tratamiento deba de partir de establecer en la Constitución Políticas de Estado que establezcan los lineamientos matrices para combatir y erradicar estos males estructurales que tanto nos hacen en la sociedad peruana.

Por eso la propuesta de la presente tesis tiene que ver directamente con partir del marco constitucional para que dentro del esquema del pacto social, que refleja la legitimidad de una Constitución, que expresa de esta manera una necesidad o una demanda colectiva, donde se encuentra comprometido el soberano pueblo que tiene el poder originario, para que comprometa a las instituciones pública y privadas y al mismo Estado a fin de que puedan tener abocamiento de emprender la lucha contra la corrupción de una manera decidida, así como contra la inseguridad ciudadana.

CONCLUSIONES

- Es posible establecer marcos normativos desde la Constitución Política del Estado del Perú, que posibiliten acciones desde el Estado de defensa y de lucha contra la inseguridad ciudadana.
- El marco normativo de la Constitución en su artículo 2 inciso 3 que se propone establecería la atención prioritaria a la defensa de los derechos fundamentales de todos los peruanos en contextos de peligro, grave amenaza y de vulneración de derechos, con prioridad de atención a los sectores sociales más vulnerables.
- Así mismo se propone en el artículo 11 de la Carta Magna establecer como política de Estado la lucha contra la inseguridad ciudadana, el mismo que deberá de reglamentarse a fin de que pueda implementarse debidamente como acción de gobernabilidad.

RECOMENDACIONES

- Ante la creciente Inseguridad ciudadana que ocupan los primeros puesto de los problemas más cruciales que en la actualidad tiene el Perú. Es necesario emprender muchas campañas de concientización y de erradicación de estos problemas.
- Se debe consignar como defensa y lucha contra la inseguridad ciudadana desde la Constitución Política del Estado peruano, a fin de que su lucha sea sostenible y materializada plenamente con el concurso de todos los peruanos.
- Se propone enmiendas legislativas en nuestra Constitución Política del Estado que están glosados en los anexos del presente trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Afanasiev, V. (1996). *Manual de Filosofía*. Lima: Humbolt.
- Alexy, R. (1993). *Órdenes del Derecho*. Madrid: Justus.
- Basombrio, C. (2003). *Seguridad Ciudadana y Actuación del Estado. Análisis de Tendencias de Opinión Pública*. Perú: Instituto de Defensa Legal – IDL.
- Basombrio, C. (2005). *Perú: Corrupción, Inseguridad Ciudadana y Delito Común*. Instituto de Defensa Legal – IDL. Lima, Perú.
- Bermudez, V. (1995). *La Víctima en el Proceso Penal, su Régimen en Argentina*. Buenos Aires: De palma.
- Bernaola, C. (1987). *Actos de corrupción y su Influencia en el Desarrollo Profesional y Ámbito Social* (tesis Doctoral). Universidad Nacional Mayor San Marcos. Lima, Perú.
- Bidart, G. (2001). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires, Argentina: Editar.
- Cancio, M. (1998). *Conducta del ciudadano y la imputación objetiva en Derecho Penal*. Madrid, España: Bosch.
- Carrión E. (2008). *Derechos Sociales y Culturales*. Lima, Perú: Ediciones de la PUCP. Ensayos interculturales.

- Dammert, L. y Malone, M. (2002). *Inseguridad y Temor .El Impacto de la Confianza en la Policía y la Corrupción sobre la Percepción Ciudadana del Crimen*. Argentina: Desarrollo Económico.
- Del Castillo, A. (2003), *Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación*. México: Serie Cultura de la Rendición de Cuentas
- Espezúa Salmon, B. G. (2008). *La Protección de la Dignidad Humana*. Arequipa: Adrus.
- Ferrajoli, L. (2007). *Principia Juris*. España: Trotta.
- Flores, P. (1980). *Diccionario de Términos Jurídicos*, Cuzco: Editorial Cultural Cuzco S.A.
- Fruhling, H. (2002). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el Impacto?*. Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC).
- Garay, L. (2002). *La Reconfiguración Cooptada del Estado. Más allá de la Concepción Tradicional de Captura Económica del Estado*.
- Hernández R. (2003). *Metodología de la Investigación*. México: Interamericana Editores S.A.
- Kliksberg, B. (2009). *Enfrentar la Inseguridad Ciudadana*.
- Landrove, G. (1990). *Víctimas y Sistema Penal Español*. Madrid, España.
- Legaz Lacambra, L. (1979). *Filosofía del Derecho*. Mexico: Edit Universo.
- Levitsky, S. (2012). *Una Paradoja Peruana*. (Citado en el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Decreto Supremo 0047-2013-PCM).

- Neuman, E. (1994). *Victimología: El Rol de la Víctima*. Argentina.
- Peces Barba, G. (1980). *Derechos Fundamentales*. Madrid: Latina.
- Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. (2005). *Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción*. Bogotá: PRC.
- Quiróz, A. (2015). *Historia de la Corrupción*. Lima: Editorial del IEP.
- Ramos C. (2003). *Como hacer una Tesis de Derecho y no morir en el Intento*. Lima: Edit. Grijley
- Rodríguez, L. (2000). *Victimología*. México: Porrúa.
- Sánchez, L. (1970). *Principios de Teoría Política*. Madrid: Nacional.
- Talavera, P. (2000). *Cuadernos de Debate Judicial Compendio de Derecho Judicial*. Lima: Editorial Concejo de Coordinación Judicial.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. Florida: IMF, Staff Papers.
- Vallarta, J. (1998). *Introducción al Estudio del Derecho Comparado del Derecho Constitucional*. México: México.
- Vigo, R. (2003). *De la Ley al Derecho*. México: Editorial Porrúa.
- Yves, M. y Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.



ANEXOS



Anexo 1. Modelo de Encuesta

Ficha de Observación para Criterios desde la Constitución y los Derechos Humanos para mejorar el Problema de la inseguridad ciudadana en el Perú”

“Identificación de Normas”

CRITERIOS DE INVESTIGACIÓN.

1. LIBRO O LEY :

.....

2. PAGINAS :...../ N°:.....

3. CITA :

.....

4.OBSERVACIONES:.....

.....

.....

.....

Puno, julio del 2017.

Anexo 2. Matriz de Consistencia

Planteamiento del Problema	Hipótesis	Objetivos	VARIABLES	Indicador	Métodos	Técnicas	Instrumentos
¿Cómo es posible mejorar desde la Constitución y el enfoque de los Derechos Humanos la lucha contra la inseguridad ciudadana?	Es posible que la Constitución y desde los Derechos Humanos se pueda mejorar la inseguridad ciudadana en el Perú.	Objetivo General. Establecer criterios desde la Constitución y los derechos humanos para mejorar la inseguridad ciudadana en el Perú?	Dependiente. Estado y Sociedad: Inseguridad ciudadana Independiente Derechos humanos y Constitución.	Escenario social de la inseguridad ciudadana Declaración de derechos Humanos, Constitución y otras normas	Cualitativo, Exegético, Dogmático, Analítico.	Observación Interpretación, Argumentación..	Fichas de Observación,



Anexo 3. Ficha de Observación de Textos

Autor :

Editorial :.....

Año y Lugar :.....

Observaciones:

Precisiones:.....

.....

Puno, Octubre del 2017.

Anexo 4. Iniciativa Legislativa

Por el cual se debe agregar en nuestra Constitución Política del Estado, un artículo sobre la defensa de los Derechos Humanos en contextos amenazantes y que sea considerado política de Estado la lucha contra la inseguridad ciudadana.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En un sentido ontológico, toda Constitución tiene la finalidad de crear la institucionalidad para limitar y controlar el poder político. En tal sentido, debe presentar un doble sentido ideológico: liberar a los destinatarios del poder (sociedad) de los excesos emergentes del poder absoluto que ejercen quienes son eventualmente portadores de éste y asignar una legítima participación de la sociedad en el proceso del poder. Para lograr este resultado, se debe someter el ejercicio del poder político a determinadas reglas y procedimientos que deberían ser respetados por los portadores de poder. En la moderna sociedad de masas, el medio practicable más común para hacer partícipes a los destinatarios del poder en el proceso político es la técnica de representación, que en un principio fue meramente simbólica y más adelante se hizo real. Desde un punto de vista que concibe la participación de la sociedad en el Estado de una manera formal, el mecanismo para hacer efectivo dicho fin emerge de la propia Constitución y las Leyes. Esta participación es parte de la conformación del Poder y su distribución, buscando los controles que hacen que se requiera la voluntad convergente de varios detentadores de poder para ejercerlo dentro ciertos límites. Entonces, el control del Estado se ejerce desde su interior mediante instituciones, con el apoyo del imperio de la Ley y la capacidad independiente de sancionar la transgresión. En esa misma percepción, el hecho que exista corrupción en el Estado induce a que las principales acciones sean destinadas a construir mecanismos de mitigación particularmente dentro el Estado. No existe razón para pensar que la sociedad civil, las organizaciones sociales u otras instancias (paralelas al Estado) que representan o no a grupos corporativos, son la reserva moral de la sociedad. No existe razón para pensar que en esas instancias la inseguridad ciudadana no pueda penetrar. Lo que se propone en la Constitución es el Control Social parece obedecer a varios objetivos entremezclados. Por una parte se busca establecer un control emergente de la sociedad civil basado en la gobernabilidad para salvaguardar los derechos humanos fundamentales ante contextos que pongan en peligro su vigencia y formas de garantía. Por otra parte, el diseño también parece responder a la necesidad de que la sociedad civil organizada sea parte de la gestión gubernamental, aspecto que es diferente y eventualmente contradictorio al primer objetivo.

Participación Social.

El Control Social que se propone en la Constitución tiene que ver con una participación activa de la sociedad civil organizada en varias de las fases de la gestión gubernamental. Se establece la posibilidad de que la sociedad participe en la formulación de políticas de Estado, la construcción colectiva de Leyes, la planificación y control con los órganos del Estado, el transparentar la información y colaborar en la designación de cargos públicos. Adicionalmente, varias de estas actividades las realizaría el Control Social en entidades privadas, al menos cuando éstas administren recursos fiscales o cuando sean proveedores de servicios públicos. De acuerdo a esa visión, en la gobernanza deberían participar instituciones estatales y no estatales, con actores públicos y privados en la formulación de políticas públicas. Entonces, la gobernanza se sustentaría no en la jerarquía sino sobre actores corporativos autónomos. Ello significa una especie de convivencia entre la gobernanza representativa, que es formal y por la cual un gobierno legalmente constituido tiene la obligación de tomar decisiones, con un concepto en el cual, ciertos grupos sociales activos, que ojala representen a una parte importante de la sociedad, también asumen prerrogativas en las funciones gubernamentales. En Estados y sociedades desarrolladas en cuanto a madurez política y principalmente con fuerte capacidad de creación de consensos, la participación se lleva adelante mediante acuerdos público privados, término que se utiliza para designar las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas y los trabajadores organizados. Este tipo de interacción se produce con sectores formales y mediante procesos que establecen límites claros a efectos de evitar los problemas típicos de la co gestión donde se diluye la responsabilidad y el proceso ejecutivo se hace lento y mucho más burocrático. La otra forma de interacción, en otras economías como la de Estados Unidos, es a través de las redes mixtas de actores públicos-privados. Estas redes se conforman con entidades formales de mucho prestigio y dedicadas por mucho tiempo al estudio y análisis de propuestas en varios temas. Conforman las redes las universidades, los centros de investigación y los espacios técnicos de propuesta de políticas públicas. Se trata de instancias de desarrollo de pensamiento reconocidas mundialmente en temas científicos o económicos donde también están organismos internacionales, fundaciones generadoras de política pública y asociaciones de sectores productores o de trabajadores. Entonces, allí donde estas redes participan formalmente en un marco pre definido de espacios y responsabilidades, el gobierno reduce su peso como director de la sociedad. El Estado y la sociedad civil se acoplan de manera efectiva y flexible y se cuida particularmente el hecho que las organizaciones privadas no sean simplemente una representación corporativa con mandato y representación de intereses sectoriales, sin embargo, aun así, la coordinación de estas instancias y el desarrollo de una agenda única de interés nacional resulta siendo algo en extremo complejo.

COSTO- BENEFICIO

La propuesta Constitucional no acarrearía ningún gasto al erario nacional, ni al tesoro público, solamente se tiene que acudir a la Reforma Constitucional a fin de incluir la iniciativa legislativa de añadir la fórmula legal que deberá ser incluido en la Constitución Política del estado Peruano.

FORMULA LEGAL:

1.- En el artículo 2 de la Constitución cuando se habla de los derechos constitucionales se debe añadir un inciso que sería el 3). Como sigue:

ARTICULO 2.- Inciso 3 de la Constitución Política del Estado.

Todas las personas del territorio nacional del Perú tienen derecho a exigir especial atención prioritaria en contextos donde se produzcan sismos, catástrofes, naturales y también guerras internas, sedición, alteración del orden público, altos índices de corrupción y de inseguridad ciudadana que afecten el Estado de Derecho. Debiendo otorgar el Estado en estos casos prioridad a los sectores sociales más vulnerables.

2.- Después del artículo 10 de la Constitución Política del Estado, debiera añadirse el siguiente artículo número once en los siguientes términos:

Artículo 11. de la Constitución Política del Estado.

Se establece como Política de Estado el mismo que deberá ser reglamentado con prioridad y ser vigente en forma permanente, la política de Estado de Lucha contra la Inseguridad Ciudadana, mediante un sistema de control social y de gobernabilidad.

Este texto debiera, ser acompañado necesariamente con una Ley y un Reglamento específico.

Promulgado en la casa de Gobierno

El 27 de Diciembre del 2017.

PEDRO PABLO KUCZYNSKI

Presidente de la República del Perú.