

## UNA APROXIMACIÓN A LA TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN:

### COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 3638-2009<sup>1</sup>

LIZA RAMOS DÁVILA<sup>2</sup>

#### I. Finalidad del Proyecto de Ley

La finalidad expresada en el Proyecto 3638-2009 es incorporar a las rondas urbanas o rondas vecinales dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana o SINASEC.

El SINASEC está integrado por las siguientes instancias a) Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, que cuenta con una Secretaría Técnica, b) Los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana, c) Los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana, y d) Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana<sup>3</sup>.

El proyecto de Ley en cuestión propone integrar los Comités Provinciales y Distritales con representantes designados por dichos colectivos para la evaluación y ejecución del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Desde el punto de vista de la representatividad, la propuesta parece adecuada; sin embargo, los inconvenientes se manifiestan en el desarrollo del Proyecto, que incorpora funciones y tareas que consideramos no han sido suficientemente analizadas y fundamentadas.

#### II. ¿Qué es seguridad ciudadana?

La Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, ha definido la seguridad ciudadana como “la acción integrada que

---

<sup>1</sup> La primera versión de este trabajo fue publicado en la Revista Gaceta Penal & Procesal Penal, Tomo 13, Julio 2010, bajo el título: “Sobre las Rondas Urbanas o Vecinales como organizaciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad ciudadana” Comentarios sobre el Proyecto de Ley N° 3638-2009. La presente versión es una actualización al 21.11.10.

<sup>2</sup> Abogada, Socia de RAMOS DÁVILA, CONSULTORES & ABOGADOS, miembro del Instituto de Ciencia Procesal Penal. Estudiante del Doctorado en Derecho Penal de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

<sup>3</sup> Cfr. Art. 4° de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana



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

Para la Defensoría del Pueblo *seguridad ciudadana* es la "la situación donde las instituciones de garantía de la vida, integridad, libertad personal y patrimonio de las personas, asumen adecuadamente sus responsabilidades"<sup>4</sup>

El Proyecto, en cambio, en su Exposición de Motivos, parte de la situación antagónica; no define la seguridad, sino la *inseguridad*, que consiste en "el *temor a posibles* agresiones, asaltos, secuestros, violaciones, de los cuales *podemos ser víctimas*"<sup>5</sup>

En el objetivo de definir la seguridad ciudadana, nos topamos siempre con dificultades, ya que no se trata de un concepto unívoco, pero llama la atención la definición que recoge la Exposición de Motivos puesto que contiene referencias no cuantificables y además imprecisas, tales como a) "*temor*"<sup>6</sup>, b) "*posibles agresiones*", o c) "*posibilidad de ser víctimas*".

De allí entonces, la primera cuestión a analizar es si resulta adecuado legislar a partir de cierta percepción o sensaciones difíciles de cuantificar de modo objetivo, o más aun, de potenciales sucesos. Ciertamente, existen diversos estudios sobre seguridad ciudadana que se elaboran teniendo en cuenta, justamente, la percepción ciudadana<sup>7</sup> pero la pregunta aquí es si se puede legislar a partir de la sola mención a las percepciones sin un respaldo en cifras.

Ahora bien, el objetivo del proyecto es integrar a más ciudadanos en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y ello parece coherente con el Art. 3 de la Ley 27933 y con el Art. 197° de la Constitución. Para el primero,

---

<sup>4</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Hacia un sistema de seguridad ciudadana. Lineamientos de trabajo*, Marzo, 2006, p 18.

<sup>5</sup> Definición tomada de BASOMBRIO, Carlos. "Linchamientos o soluciones", En: *Ideele*, N° 176, Lima – Perú

<sup>6</sup> Un estudio de la Defensoría del Pueblo refleja que la percepción de inseguridad ciudadana está asociada a los rezagos que derivaron del conflicto armado interno. Defensoría del Pueblo, *Hacia un sistema de seguridad ciudadana. Lineamientos de trabajo*, Marzo, 2006, p 15

<sup>7</sup> Por ejemplo, las encuestas realizadas por ciudadanos al día, IDL, El Comercio, entre otros.



la finalidad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)<sup>8</sup>, es: a) coordinar eficazmente la acción del Estado y b) promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social. Por su parte, para el Art. 197° de la Constitución, una de las funciones de las Municipalidades, es promover la participación vecinal en el desarrollo local, y brindar servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú.

Una segunda cuestión, que debería ser analizada por el Proyecto en cuestión, es si las normas mencionadas constituyen la base normativa suficiente para asignarle tareas de prevención a las rondas urbanas o vecinales; y, en qué se distinguirían estas funciones de las que han sido asignadas a la PNP y a las Municipalidades

En la búsqueda de una respuesta encontramos que, la Ley 27933 de febrero de 2003 funda el concepto de coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana<sup>9</sup>, y pretende un enfoque sistémico sobre un problema que no es exclusivamente penal o policial. La ley, asimismo, resalta la participación ciudadana en el desarrollo y elaboración del diagnóstico, de los planes locales y del seguimiento de éstos en el ámbito de la seguridad ciudadana.

De conformidad con la Ley 27933, para el cumplimiento de sus planes de trabajo, y el desempeño eficiente de sus funciones, el SINASEC cuenta con Comités Provinciales y Comités Distritales, y éstos están integrados por las autoridades políticas locales y miembros de la comunidad, tales como los representantes de las Juntas Vecinales y Rondas Campesinas. Una de las funciones de los comités –tanto provinciales como distritales- es supervisar la ejecución de los planes y los programas de seguridad ciudadana" (Artículo 17.e). Es decir, conforme a la propia Ley, la participación ciudadana en materia de seguridad se orienta a la *supervisión*.

Lo que pretende el Proyecto en cuestión es añadir un representante de las *rondas urbanas o rondas vecinales* a dichos Comités.

---

<sup>8</sup> El Consejo Nacional de Seguridad (CONASEC) está integrado por organismos involucrados o responsables de la seguridad ciudadana, está presidido por el Mininter

<sup>9</sup> Como parte de dicha *coordinación interinstitucional* podemos citar la Ley 27939 (12.02.2003) que implementa plan político en las Comisarías para que éstas cuenten con jueces de paz letrados, así como la Ley 27935 (12.02.03) sobre prestación de servicios a la comunidad.

Hasta aquí, pareciera que hemos encontrado el antecedente o el respaldo normativo del Proyecto<sup>10</sup>. Se trataría del desarrollo de la Ley 27933 que establece la participación ciudadana en materia de seguridad nacional. Sin embargo, tener la respuesta –o la aparente respuesta- relativa a la justificación legal, no es suficiente. Es necesario desarrollar la justificación material de la propuesta, y a través de estas líneas analizaremos si tal justificación material ha sido expuesta en el Proyecto.

### **III. Sobre las rondas urbanas o vecinales**

En la definición que aporta el Proyecto, las rondas urbanas o rondas vecinales son *organizaciones populares democráticas, autónomas y de autoprotección ciudadana. Se organizan por necesidad y conciencia de contribuir a la seguridad ciudadana.*

Conforme al proyecto, las Rondas Urbanas o Rondas Vecinales *tienen por finalidad fundamental realizar una labor preventiva, integral, democrática y solidaria para la obtención y conservación de un ambiente social de tranquilidad pública en las zonas urbanas.* (Artículo 3)

Las competencias que el Proyecto le asigna a las rondas urbanas o vecinales son las siguientes:

- a) *Coordinar con los gobiernos locales para lograr la organización de las rondas urbanas o rondas vecinales y su adecuada capacitación en el marco legal y las políticas de seguridad ciudadana, siendo indispensable no sólo los recursos humanos, sino también los recursos logísticos*
- b) *Vigilar, alertar y defender los derechos de todas las personas y los bienes públicos y privados ante las amenazas, peligros o daños causados por los delincuentes*
- c) *Coordinar con la Policía Nacional del Perú, las Juntas Vecinales y las Rondas Campesinas sobre los asuntos relacionados a la prevención y*

---

<sup>10</sup> La base normativa del Proyecto también remite al Art. 44° de la Constitución: “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”.



*erradicación de los delitos que atentan contra la vida de las personas y su patrimonio; asimismo para la realización de acciones conjuntas en el control de los delincuentes, sometiéndolos a la investigación, debido proceso y que no haya impunidad.*

- d) Denunciar los abusos e injusticias que cometen las autoridades al parcializarse con los delincuentes o reprimir a los ronderos por supuestos delitos cometidos en el cumplimiento de la ley, de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo.*
- e) Participar en el desarrollo económico social, cultural, ambiental de su localidad, gestionando el acceso a obras y servicios públicos, a la vez fiscalizando que las partidas presupuestales se ejecuten de modo transparente y que las autoridades rindan cuentas oportunamente.*

#### **IV. Análisis de las competencias asignadas por el Proyecto a las Rondas Urbanas o Rondas Vecinales (Artículo 3°)**

- a. Coordinar con los gobiernos locales para lograr la organización de las rondas urbanas o rondas vecinales y su adecuada capacitación en el marco legal y las políticas de seguridad ciudadana, siendo indispensable no sólo los recursos humanos, sino también los recursos logísticos.**

Del análisis del Proyecto y de su Exposición de Motivos consideramos que esta es la única tarea que tiene referencia directa con el objetivo de la norma, que es **integrar** a las rondas Urbanas o vecinales dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Pero, el Proyecto hace referencia, además, a la capacitación y la necesaria dotación de recursos, tanto humanos como logísticos. El Proyecto, sin embargo, no indica de qué forma se logrará tal capacitación y asignación de recursos.

- b. Vigilar, alertar y defender los derechos de todas las personas y los bienes públicos y privados ante las amenazas, peligros o daños causados por los delincuentes**



Esta es, sin duda, una tarea bastante exigente, que nos plantea más inquietudes. La primera es ¿qué derechos se pretende proteger? Lo saludable sería precisar si se trata de derechos patrimoniales o si se incluyen otros derechos de distinta naturaleza. ¿Se considerarán los derechos disponibles?

Otra inquietud es: ¿qué límites tendrán las rondas urbanas o vecinales frente a conductas que suponen una autopuesta en peligro, tales como el consumo de estupefacientes? O más aún, ¿qué límites tendrían las rondas urbanas o vecinales para proteger a demás miembros de la comunidad de la “amenaza” que supone el consumo de drogas o excesivo alcohol por parte de algunos pobladores?

El Proyecto habla de la protección de *los derechos de todas las personas*. Y, sobre este punto se plantean diversas interrogantes. A modo de ejemplo, preguntaríamos, teniendo en cuenta que la piratería constituye un atentado contra los derechos de autor, ¿se le podría exigir a las rondas urbanas o vecinales la requisita de todo el material delictuoso que exista en la comunidad? Puesto que, si se trata de proteger el derecho de *todas las personas*, no habría por qué dejar fuera de esta protección a los titulares de los derechos de autor. ¿O, sí?

Otra cuestión tiene que ver con las acciones realizables y el Proyecto nos habla de a) vigilar, b) alertar, c) defender; y, a decir verdad, no queda muy claro qué debemos entender por “alertar”.

Respecto a los “*daños causados por los delincuentes*”, preguntamos, ¿cómo se concretaría tal defensa? Nótese que la tarea asignada contiene una toma de posición, por no decir un prejuicio, respecto de los presuntos infractores, puesto que para el Proyecto se trata ya de delincuentes<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Téngase en cuenta, al respecto lo que establece el Art. 2.24.h de la Constitución: *Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes*. Así como el Art. II.2 del Título Preliminar del Código Procesal Penal: *“Hasta antes de la sentencia firme, ningún funcionario o autoridad pública puede presentar a una persona como culpable o brindar información en tal sentido”*



- c. Coordinar con la Policía Nacional del Perú, las Juntas Vecinales y las Rondas Campesinas sobre los asuntos relacionados a la prevención y erradicación de los delitos que atentan contra la vida de las personas y su patrimonio, asimismo para la realización de acciones conjuntas en el control de los delincuentes, sometiéndolos a la investigación, debido proceso y que no haya impunidad.**

Lo que persigue el Proyecto es, en abstracto, garantizar la seguridad ciudadana, pero esta finalidad no se logra con el sólo cumplimiento de las normas relacionadas al orden público. Se trata, como afirma RECASENS<sup>12</sup>, de una valoración compleja del conflicto entre los derechos de los ciudadanos entendidos como inherentes a la persona (y no ya en su relación externa a lo público/ privado) y la protección de tales derechos como premisa indispensable de su pleno ejercicio. Y a partir de esta concepción integral de la seguridad ciudadana, resulta que la tarea asignada en el Artículo 3.c del Proyecto está sujeta a varios cuestionamientos, uno de los cuales es, que vulnera la presunción de inocencia y establece una inorgánica asignación de competencias.

En sólo cinco líneas, el artículo aludido nos habla de funciones distintas (ver palabras subrayadas) que originalmente están asignadas a órganos distintos, pero que, al amparo de este Proyecto, convergen todas como parte de las competencias asignadas a las rondas urbanas o vecinales.

¿Cómo conciliar todas estas funciones y competencias? Veamos, en primer lugar, un Fiscal se aproxima al hecho presuntamente delictivo con un enfoque estratégico, un policía se aproxima al hecho con una visión más bien técnica y criminalística. ¿Cuál sería el aporte concreto de las rondas urbanas y vecinales respecto a estas tareas? No negamos que el aporte podría ser importante; por ejemplo, con el suministro de información de campo acerca de cómo funcionan y se desarrollan los procesos de criminalidad en las localidades en donde existen rondas vecinas o urbanas. Como sostiene MUJICA, “Se requiere comprender los modos en que los sujetos participan efectivamente en

---

<sup>12</sup> RECASENS I BRUNET, Amadeu, “Violencia Policial y seguridad ciudadana”. En *Imágenes del control social*, Argentina, 1994, p. 78.



estos campos, las estrategias sociales que operan en esos procesos y los vínculos con las economías locales, domésticas, la construcción de campos de prestigio social a través de la trasgresión, etcétera”<sup>13</sup>. El problema es que el Proyecto de marras no nos precisa el tipo de aporte que realizarían las rondas urbanas o vecinales.

Además, el Art. 3.c del Proyecto alude a un aspecto procedimental (*sometiéndolos a la investigación*) y a una finalidad (*que no haya impunidad*), con una redacción inadecuada y una ausencia de explicación sobre el modo en que se cumplirían ambos objetivos. Respecto a este punto podríamos preguntar, ¿qué significa, exactamente, *someter* a los delincuentes a la investigación? ¿Si los ronderos deciden efectuar detenciones, podrían ampararse en este artículo?

Es posible que las especificaciones ausentes o la falta de claridad se solucionen con un Reglamento, pero no deja de llamar la atención que se conceda a las rondas la autorización para *someter a la investigación* a personas consideradas ya como *delincuentes*, pues tal tarea de *someter a la investigación* es competencia de otros órganos.

De otro lado, la delincuencia es un fenómeno, y “delincuente” es una categoría dentro de dicho fenómeno; pero, para legislar sobre política criminal hace falta trascender las etiquetas y dotar de contenido a dichas categorías. Lo propio, en ese sentido, habría sido usar el término *presunto infractor*. O, mejor aún, precisar la tarea encomendada.

**d. Denunciar los abusos e injusticias que cometen las autoridades al parcializarse con los delincuentes o reprimir a los ronderos por supuestos delitos cometidos en el cumplimiento de la ley, de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo.**

La expresión “*al parcializarse con los delincuentes*” contiene un riesgoso adelantamiento, una infracción a la presunción de inocencia, y una peligrosa licencia para castigar a las autoridades bajo el pretexto de la protesta ciudadana. Esto, además, refleja una práctica perniciosa en

---

<sup>13</sup> MUJICA, Jaris, “Seguridad ciudadana y juventud en el Perú, en *Coyuntura. Análisis Económico y Social de Actualidad*, Julio Agosto 2009, Año 5, N° 25, p. 26.



algunas comunidades campesinas y rondas, que no se limitan a denunciar; es decir, a comunicar la existencia de una *noticia criminis*, sino que exceden la línea de la discrepancia y pasan a la acción violenta, agrediendo a las autoridades que deciden liberar a un investigado o presunto infractor o imponer mandato de comparecencia en lugar de detención. La justificación de tales decisiones judiciales no tiene ningún peso frente a la indignación de la comunidad que podría ampararse en artículos como este, para castigar a sus autoridades.

La autorización que contiene este Proyecto para *reprimir* a los ronderos por supuestos delitos cometidos en el cumplimiento de la ley, representa también un peligro. Al amparo de este Proyecto, las rondas urbanas o vecinales no sólo tendrían las funciones de *prevenir los delitos* y *someter a investigación*, sino además, de reprimir, y ello distorsiona totalmente la función de jurisdicción otorgada de manera exclusiva al Poder Judicial, con las excepciones que establece la Constitución.

Es cierto, el artículo 149° de la Constitución otorga funciones jurisdiccionales a las rondas campesinas y nativas, dentro del ámbito de su jurisdicción, pero el Proyecto extiende de manera implícita dichas funciones jurisdiccionales a las rondas urbanas o rondas vecinales.

Sobre este particular, recordemos que una de las razones que justifica el artículo 149° de la Constitución es la necesidad de brindar a las comunidades campesinas y nativas el derecho de acceso a la justicia y a la resolución equitativa de sus conflictos por parte de las propias personas que integran dichas comunidades; pero, las Rondas urbanas o Rondas vecinales son colectivos distintos. Están compuestos por ciudadanos integrados en la ciudad, que, probablemente residen en las zonas periféricas, pero que cuentan con acceso a servicios de justicia básicos, tales como juzgados de paz, juzgado de paz letrados, y además, comisarías. Por lo tanto, esta competencia, además de excesiva es riesgosa para la estabilidad institucional<sup>14</sup>.

Lo saludable y responsable hubiese sido explicar por qué razón se les debería otorgar a las rondas urbanas o rondas vecinales, la facultad de reprimir a los ronderos por los supuestos delitos cometidos.

---

<sup>14</sup> Lo que se requiere es educación en materia de derechos, y no licencias para justificar linchamientos.



Ahora bien, con respecto a la naturaleza misma de la conducta imputada, el Proyecto autoriza a las rondas urbanas o vecinales la atribución de reprimir a los ronderos por supuestos delitos cometidos en el cumplimiento de la ley; y aquí existe una grave incongruencia; pues, si los ronderos han actuado *en cumplimiento de la ley, de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo*, entonces, su comportamiento está cubierto por una causa de justificación; luego, no habría razón para reprimir.

**e. Participar en el desarrollo económico social, cultural, ambiental de su localidad, gestionando el acceso a obras y servicios públicos, a la vez fiscalizando que las partidas presupuestales se ejecuten de modo transparente y que las autoridades rindan cuentas oportunamente**

El punto controvertible que queremos resaltar es el relativo a la *gestión del acceso a obras y servicios públicos*, por los riesgos que entraña y porque podría legitimar una mala práctica de algunos malos ronderos.

Una investigación –que este trabajo no pretende sustituir- podría revelar que en la actualidad algunas personas fungen de intermediarios, y a través de dicha gestión, cobran cupos para permitir a los pobladores la participación como trabajadores u obreros en la ejecución de obras públicas. Este proyecto no debería convalidar dichas malas prácticas.

**V. Sobre los parámetros de actuación de las Rondas Urbanas Vecinales: Respeto de los Derechos Humanos y la reeducación de los infractores**

De acuerdo con el Art. 2° del Proyecto, los parámetros de actuación son dos: a) el respeto de los Derechos Humanos y b) la reeducación de los infractores.

La finalidad del Proyecto dice relación con la prevención, y con la participación ciudadana en tal tarea; pero el Art. 2 del Proyecto amplía dicha competencia a la reeducación de los infractores. Nos preguntamos si existe alguna política de reeducación de infractores asignada a las rondas urbanas o vecinales. El Proyecto no lo menciona

En suma, las rondas tendrían asignadas no solo la tarea de prevención, sino además la de reeducación, pero no resulta claro, en qué medida y bajo



qué formas. Tampoco resulta claro el tránsito de la prevención a la reeducación, sin la necesaria determinación de la responsabilidad.

Con relación a la reeducación, sería conveniente contar con información sobre las experiencias locales en materia de reeducación, a cargo de la Policía Nacional del Perú, ONGs, entre otros.

## **VI. Una aproximación a la teoría de la legislación**

Un Proyecto de Ley debería ser un programa de acción para solucionar o modificar una situación existente, o para generar una situación deseable. Y aunque algunos podrían rebatir sosteniendo que el programa de acción se expresa en el reglamento de la Ley, no debería obviarse la necesaria sustentación de toda propuesta normativa, pues la ausencia de justificación, la ligereza en el análisis de la realidad así como el incumplimiento de requisitos materiales en la tarea de legislar, nos conduce directamente al ejercicio parlamentario insustancial y a la denominada legislación simbólica.

Afortunadamente, las herramientas que aporta la teoría de la legislación nos permiten entrever cuál es, realmente, la finalidad de un proyecto de ley: regular de manera adecuada un determinado problema o situación o, simple y llanamente, mejorar las perspectivas electorales del impulsor de la iniciativa legislativa<sup>15</sup>. De este modo, la teoría de la legislación pone en evidencia la denominada "legislación simbólica".

Y, quizá estamos muy lejos de desarrollar el *deber constitucional de legislar bien*, tal como ha expuesto un sector de la doctrina en Alemania<sup>16</sup>, pero ello no debería eximir a nuestro legislador de la obligación de justificar legal

---

<sup>15</sup> Cfr. ORTIZ DE URBINA, Iñigo. "La metódica de la legislación y la oportunidad de aprobar una nueva disposición. El caso del Código penal de 1995, p.2. (*Material de Lectura de la Asignatura Teoría de la legislación: racionalidad, técnica y metódica legislativa*, de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona)

<sup>16</sup> Lücke, citado por Ortiz de Urbina, p. 10. En Alemania, además de la obligación de legislar bien se considera la evaluación *ex post* de los resultados de la norma y existen documentos oficiales con pautas para el legislador, tales como el "Manual para la preparación de disposiciones legales y administrativas", el "Manual de adecuación jurídico formal" y el "Manual para la evaluación de las consecuencias penales", éste último elaborado por Böhrer y Konzendorf. Cfr. ORTIZ DE URBINA, p. 10.



y materialmente cada una de sus propuestas<sup>17</sup>, sobre todo considerando el principio de interdicción de la arbitrariedad, desarrollado por nuestro Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos<sup>18</sup> dirigidos no sólo a la Administración o al Poder Judicial, sino a todo poder público.

Es así que, sobre la base de la definición de arbitrariedad recogida en el Exp. 090-2004-AA/TC (*“En un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva; como lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo*) creemos que constituye un imperativo para el legislador fundamentar de manera objetiva y congruente con la realidad cada una de sus propuestas legislativas.

---

<sup>17</sup> Mediante Resolución de 11 de diciembre de 1984, el Gobierno Federal de Alemania estableció la obligación, para todos a aquellos que se ocupan de la elaboración de las normas y participan de este proceso, a plantearse una serie de diez preguntas sobre la a) Necesidad, b) Eficacia, e c) Inteligibilidad del proyecto. Este catálogo es usualmente llamado “cuestionario azul” (Blauen Prüffragen) Cfr. SÁINZ MORENO, Fernando: “Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 C.E)”, en Sáinz Moreno/da Silva Ochoa (coords), 1989, pp. 22.

El denominado Cuestionario azul contiene las siguientes preguntas, que a su vez contienen preguntas subordinadas con mayores precisiones

1. *¿Se debe intervenir?*
2. *¿Qué alternativas existen?*
3. *¿Debe intervenir la Federación?*
4. *¿Debe aprobarse una ley?*
5. *¿Hay que actuar ahora?*
6. *¿Es necesario que la regulación tenga esa extensión?*
7. *¿Puede limitarse la duración de su vigencia*
8. *¿La regulación es comprensible y próxima a los ciudadanos?*
9. *¿Es practicable la norma?*
10. *¿Guardan una adecuada relación la utilidad de la norma y su coste?*

<sup>18</sup> Exp. 1803-2004-AA/TC, Caso Grimanesa Espinoza Soria y SUNAT; Exp. 535-2009-AA/TC, caso Rodolfo Oroya Gallo y Universidad San Ignacio de Loyola; Exp. 3151-2006-AA/TC, caso Carlos Tello Holgado y Asociación de Vivienda de los Servidores de la PIP; Exp. 3741-2004-AA/TC, caso Ramón Hernando Salazar Yarlénque y Municipalidad de Surquillo; Exp. 090-2004 AA/TC, caso Juan Carlos Callegari Herazo y Ministerio de Defensa.



Por supuesto, no está en cuestión el origen de la legitimidad del Parlamento y de sus integrantes, sino la legitimidad del procedimiento en la formulación y aprobación de leyes<sup>19</sup>. En efecto, se requiere, además de la legitimación formal, la necesaria legitimación material, y esto supone, conforme advierte ORTIZ DE URBINA, la necesidad de evaluar la situación fáctica y jurídica antes de decidirse por una regulación legal<sup>20</sup>.

Con ayuda del siguiente cuadro, evaluaremos si la propuesta en cuestión ha sido justificada formal y materialmente.

---

<sup>19</sup> En cuanto a la legitimidad del origen podemos citar a Tomás-Ramón Fernández, pero esto, repetimos, no es suficiente. Fernández señala que: “El único poder que la Constitución acepta como legítimo, en su correcto ejercicio, es, pues, el que se presenta como resultado de una voluntad racional, es decir, de una voluntad racionalmente justificada y, por lo tanto, susceptible de ser entendida y compartida por los ciudadanos y, en esa misma medida, de contribuir a renovar y reforzar el consenso sobre el que descansa la convivencia pacífica del conjunto social” (Tomás-Ramón Fernández, *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica a la jurisprudencia constitucional*, Madrid, 1998, pp. 95-96). Citado por el TC, en el Expediente 1803-2004-AA/TC, fundamento 13.

<sup>20</sup> Cfr. ORTIZ DE URBINA, Op. Cit. p.3.



ANÁLISIS CONFORME A LA METÓDICA DE LA LEGISLACIÓN <sup>21</sup>	
<b>Paso 1</b> <b>Necesidad de dictar la nueva norma</b>	Juicio sobre los fines y objetivos  a. ¿La norma viene jurídicamente exigida? b. La norma responde a la necesidad o conveniencia de operar sobre un problema social c. Cuáles son los objetivos generales y concretos de la norma propuesta
	Juicio sobre la insuficiencia del derecho vigente  La insuficiencia puede estar referida a <sup>22</sup> : a. Su contenido b. La interpretación judicial c. Una práctica administrativa difícil de rectificar d. La resistencia social al contenido de la norma
<b>Paso 2</b> <b>Valoración de la fórmula elegida</b>	Viabilidad de la norma y sus costes  a. ¿Existen órganos administrativos y judiciales capaces de aplicar la norma? b. ¿Se ha evaluado el coste económico de la norma, tanto para la administración como para los ciudadanos c. ¿Se han realizado estudios sobre el grado de aceptación de la norma?

## VII. Sobre la necesidad de dictar una nueva norma: Los fines y objetivos

Este primer paso exige dos comprobaciones: a) Demostrar que es necesario aprobar una nueva ley, y b) Demostrar que el proyecto en cuestión representa una adecuada respuesta a dicha necesidad.

<sup>21</sup> Cuadro sinóptico elaborado a partir del texto de ORTIZ DE URBINA, Íñigo. Op. Cit.

<sup>22</sup> SÁINZ MORENO, Fernando: “Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 C.E)” , en Sáinz Moreno/da Silva Ochoa (coords), 1989, pp. 36.



Según lo expresado por el Proyecto, la finalidad de la norma es *reconocer y proteger* a las rondas urbanas o rondas vecinales. Y, sobre tal finalidad preguntamos, ¿se necesita esta ley, tal como está formulada, para *reconocer y proteger* a las rondas urbanas?

De acuerdo con el Proyecto, la creación de las Rondas urbanas o vecinales obedece a la necesidad de protección frente a la *violencia, delincuencia y criminalidad*; (Art. 1º) Y, aquí observamos un frecuente recurso de la redacción legislativa en nuestro país: la tendencia a aglutinar objetivos, palabras o frases. El uso de la conjunción (**y**) daría a entender que se trata de tres flagelos distintos a los que hay que enfrentar. Y, allí, nuevamente, preguntamos ¿se ha hecho un deslinde conceptual entre estos tres elementos? ¿O es que se ha planteado tal objetivo en la creencia de que la acumulación de más objetivos –aun si son equivalentes- favorecerá el consenso previo para la aprobación del Proyecto?

El Artículo 3º del Proyecto, nos habla de la finalidad de las Rondas Urbanas o Vecinales que es *realizar una labor preventiva, integral, democrática y solidaria*. Con relación a este elenco de atributos, sólo una pregunta: ¿qué debe entenderse por *integral*? El Proyecto no lo dice, y tampoco explica el contenido de las demás propiedades (democrática, solidaria).

El mismo artículo 3º se refiere a las exigencias que el Proyecto plantea con respecto al Estado. Conforme al Proyecto, éste debe aplicar *políticas, planes, programas y proyectos para eliminar las causas que originan la violencia en todas sus formas*. En principio, parece que estamos frente a otra aglutinación de finalidades y desafíos. Y, como puede verse, se trata de enormes desafíos, no sólo porque se enuncian marcos muy generales de actuación, sino porque no se hace el deslinde necesario entre cada una de estas exigencias y la forma en que el Estado debería cumplirlas, ni siquiera en el aspecto específico referido a las rondas urbanas o rondas vecinales.

Llamativa es además, la pretendida eliminación de las causas que originan la violencia, *en todas sus formas*. Es decir, a la imprecisión de objetivos se añade la fijación de objetivos irrealizables.

A continuación podemos preguntamos, ¿Es legislativo el problema?, ¿o se trata, más bien de la inadecuada o ausente implementación de las reglas y políticas existentes? ¿Hay un incremento de la criminalidad y esto ha sido mensurado?, ¿estamos ante el incremento de la sensación de inseguridad?



¿O se trata, más bien, de la percepción ciudadana de ineffectividad del Estado?

La inseguridad ciudadana, es un problema político criminal que se debe enfrentar como parte de una política global que incorpore a distintos sectores de la ciudadanía, y pareciera que ese es el objetivo general del proyecto, pues postula la inclusión de las rondas urbanas o vecinales dentro del SINASEC, pero cuando aterrizamos sobre los objetivos específicos encontramos disposiciones que, como hemos visto, contrastan e incluso contradicen otras disposiciones legales y constitucionales en la misma materia.

En la Exposición de Motivos se citan algunos párrafos del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana del 2009, pero, de modo reincidente, se opta por afirmaciones genéricas (que existe *profunda desigualdad social*, que existe *alto nivel de desempleo y subempleo*, que existen *elevados índices de accidentes de tránsito*, etc.) Un indicador de la legislación simbólica es justamente la fijación de objetivos abstractos y difíciles de cuantificar, así como la referencia a fenómenos de tipo genérico y no siempre vinculados con el objeto de la norma.

Conforme exige la teoría de la legislación, no basta con afirmar la necesidad de la norma, hay que justificarla con argumentos y documentación empírica, y en el caso concreto constatamos la ausencia de datos empíricos de respaldo.

La labor de legislar es de tal responsabilidad que no debería dejarse al ciudadano la tarea de inferir si se trata o no de una norma necesaria, sino que tal necesidad debería ser sustentada, con argumentos y estudios empíricos. En palabras de SAINZ MORENO: "el objetivo de cambiar una situación sólo puede realizarse si la situación se conoce suficientemente (salvo, claro es, cuando lo que se pretende es mantener la situación mediante aparentes reformas)"<sup>23</sup>.

Lo que menciona el texto del proyecto, es la necesidad de una legítima defensa *frente a la violencia, a la delincuencia y a la criminalidad*, así como la necesidad de que el Estado aplique *políticas, planes, programas y proyectos* para eliminar las causas que originan la violencia en todas sus formas. Del mismo modo, la Exposición de Motivos del Proyecto nos habla

---

<sup>23</sup> SÁINZ MORENO, Op. Cit. p. 35





de la necesidad de una *“respuesta integral del Estado y la sociedad con programas de resocialización para los jóvenes de la calle, con oportunidades laborales y de mercado para los desempleados, incluyendo a la población penal”* Y respecto a esta afirmación, declaramos nuestra adhesión, pero seguidamente, preguntamos, ¿cuál es la concreción de esta necesidad y su relación con la norma que se propone?

Según el Proyecto, las Rondas Urbanas o Vecinales tienen por *finalidad fundamental realizar una labor preventiva, integral, democrática y solidaria para la obtención y conservación de un ambiente social de tranquilidad pública en las zonas urbanas*. Concentrémonos, por ahora, en la labor preventiva. ¿Qué debe entenderse por preventiva?, ¿Se está haciendo referencia a la prevención del delito?

En distinta medida y en distintos aspectos nuestro ordenamiento le asigna tareas preventivas a la Policía<sup>24</sup>, al Ministerio Público, al INABIF, a Demuna, al Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social, así como a las Municipalidades. Teniendo en cuenta esto, creemos que convendría precisar el alcance de las tareas preventivas asignadas a las rondas urbanas o rondas vecinales en orden a deslindar competencias y evitar que éstas colisionen.

Ahora bien, lo que se aprecia es la fijación de finalidades abstractas<sup>25</sup>, y pese a la vaguedad de éstas podría pregonarse el consenso; pero, en lugar de contemporizar con el discurso genérico, deberían ofrecerse propuestas concretas y, lo más importante, es que éstas debieran ser coherentes y estar interrelacionadas con otras propuestas relativas a la política global de seguridad ciudadana.

El Proyecto no cuenta con ningún informe empírico o estadístico sobre el área de influencia de las rondas urbanas o vecinales, muchos menos sobre

---

<sup>24</sup> Conforme al Art. 166° de la Constitución de 1993, «La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras» (resaltado añadido)

<sup>25</sup> Siguiendo a Ortiz de Urbina, se debe abandonar la nefasta costumbre de discutir los problemas político-criminales en el más alto grado de abstracción, principalmente porque en ámbitos como el Derecho penal o la sanidad, las diferencias de criterio no se suelen dar en torno a los objetivos último (disminución de los delitos, mejora de la salud pública) sino en cómo se articulan los medios para alcanzarlos” Cfr. Ortiz de Urbina, p. 4.



el índice de criminalidad en el ámbito en que operan las rondas vecinales o urbanas, y tampoco cuenta con informes estadísticos sobre la población que integra dichas rondas.

Siguiendo a ORTIZ DE URBINA, la formulación de fines y objetivos genéricos sirve para producir “confianza” en la ciudadana<sup>26</sup>, pero la confianza no debería darse por satisfecha con discursos a favor de la lucha contra la inseguridad, sino con la explicitación y fundamentación de los medios que apoyarán tal cometido.

En este punto, el desafío que se nos plantea es el siguiente: O procuramos un programa de seguridad ciudadana articulado y coherente, desde el punto de vista del sistema, sus relaciones, sus órganos y funciones, o seguimos legislando de manera dispersa e inorgánica para brindar a la población -a los distintos y heterogéneos sectores de la población- el vaporoso mensaje de que “los tenemos en cuenta”.

Debería tenerse en cuenta, además, que una propuesta en materia de política criminal genera repercusiones en otros ámbitos, pues, tal como refiere BINDER, la Política Criminal no es un fenómeno simple ni único, toda decisión tomada en su contexto -o por lo menos, cada una de sus decisiones importantes- desencadena un proceso social<sup>27</sup>.

En efecto, el Proyecto en cuestión no dice nada sobre las reformas procesales, y organizativas que serían necesarias para poner en vigencia la norma. En ese sentido, sería necesario contar con información sobre el tipo de organización comunitaria de las rondas urbanas y vecinales y ver en qué medida este tipo de organización es compatible con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. El hecho que se le asigne una misión a las rondas -y en general a una organización- no supone, necesariamente, que estén en condiciones de cumplirla.

---

<sup>26</sup> Cfr. ORTIZ DE URBINA, p. 4.

<sup>27</sup> Cfr. BINDER, Alberto. *Iniciación al proceso penal acusatorio (para auxiliares de justicia)* Editorial Alternativas, 2002, p. 24



### **VIII. Sobre la necesidad de dictar una nueva norma: La insuficiencia del Derecho vigente**

En los proyectos de ley es común encontrar la justificación teórica de la propuesta, pero con mucha frecuencia las propuestas adolecen de justificación empírica que exprese el estado de la situación actual y la insuficiencia del Derecho vigente.

El juicio de insuficiencia se realiza a partir de las siguientes constataciones respecto del Derecho vigente<sup>28</sup>:

- a) Su contenido
- b) La interpretación judicial
- c) La práctica administrativa difícil de rectificar
- d) La resistencia social al contenido de la norma

Este elenco de requisitos o constataciones nos remite a la siguiente pregunta, ¿se han evaluado los medios técnicos y normativos con que cuenta el Derecho vigente para enfrentar el problema de la inseguridad? ¿El Proyecto en cuestión ha analizado la insuficiencia del Derecho vigente?

Porque, repetimos, el problema no viene tanto con la incorporación de representantes de las rondas urbanas o vecinales dentro de los Comités Provinciales y Distritales del SINASEC; ya que esta opción es expresión de la democracia representativa y además, el desarrollo de la Ley 27933. El inconveniente viene por el lado de las prerrogativas que, a partir de la propuesta normativa, se asignarían a las rondas urbanas o vecinales, tal como hemos expuesto en el punto IV.

Creemos que convendría absolver algunas de las siguientes interrogantes en orden a juzgar la necesidad de la norma propuesta:

- a) ¿Existe alguna demostración de que el índice de delincuencia se ha reducido al otorgarle a la comunidad competencias relativas a la seguridad ciudadana? A partir de la evaluación de los antecedentes o de información empírica sobre la situación actual se podrían formular valoraciones al respecto.

---

<sup>28</sup> SAINZ MORENO, Op. Cit., p. 36.



- b) ¿Existen mediciones sobre el tipo y frecuencia de comisión de los delitos o de atentados contra la seguridad ciudadana en el área de influencia de las rondas urbanas y rurales?
- c) ¿Se ha evaluado seriamente qué órganos son los originariamente encargados de responder a dicha demanda?, ¿se han detectado actuaciones deficientes en dichos órganos competentes? Pues si se invoca algún déficit en la actuación de dichos órganos, deberían evaluarse las probables causas<sup>29</sup>, y luego entonces, generar competencias alternativas.

El Proyecto no responde ni por asomo a estas cuestiones. En contraste, para evaluar la situación vigente, el Proyecto refiere las siguientes cifras:

*“En el Perú se ha producido un evidente deterioro en el ámbito de la seguridad interna: en el caso de la Policía Nacional, en 1985 el Perú tenía unos 120 mil efectivos; 16 años después (2006) existen más de 27 millones de peruanos pero sólo se cuenta con unos 92 mil policías. En definitiva, se produjo una disminución de 23.3% en la cantidad de efectivos policiales, mientras que la población aumentó en 29%. Pero todavía, de esos 92 mil, únicamente 15 efectivos están dedicados a la seguridad ciudadana diariamente”.*

Más adelante, la Exposición de Motivos compara el estándar internacional de 60 policías por comisaría y refiere que el Perú sólo tiene en promedio 20 policías por comisaría.

Con ese diagnóstico, podríamos preguntar ¿cuál es el problema? ¿La ineffectividad o insuficiencia policial? Siguiendo a BINDER, si decimos que existe inseguridad porque la policía es permisiva no estamos definiendo el problema, sino señalando la ausencia de un determinado curso de acción. Y es que, en materia de seguridad se suelen construir muchos círculos viciosos que impiden construir verdaderas políticas de seguridad<sup>30</sup> Y, en el

---

<sup>29</sup> La observación de SAINZ MORENO, es, en este punto, muy pertinente: “La racionalización del procedimiento de elaboración de una norma obliga a considerar y razonar todos los aspectos relevantes de la misma, empezando por la propia necesidad de la norma. En muchos casos, parece evidente que un examen de esta naturaleza, realizado honestamente, conduciría a la conclusión de que no es necesario reformar la norma, sino mejorar los servicios públicos, para que puedan aplicar debidamente el Derecho vigente. Entre otros, la reforma se produciría en términos diferentes. SÁINZ MORENO, Op. Cit. p. 33

<sup>30</sup> BINDER, p. 177



caso concreto, el Proyecto menciona diversos factores como supuestas causas de la violencia urbana, y así, de un salto nos habla de la inseguridad ciudadana.

En este punto, me permito referir el estudio realizado por MATUS ACUÑA, que si bien está referido a otro país, vale la pena considerar por las conclusiones a las que arribó su evaluación. En su trabajo titulado “Por qué no bajan las tasas de criminalidad en Chile?”<sup>31</sup> Matus postula lo siguiente: Mientras que en Estados Unidos se aprecia una *“inesperada, persistente y generalizada baja en las tasas de criminalidad, tendencia que empezó durante la década de 1990 y que no ha variado en los primeros años del siglo XXI, en Chile se aprecia un fenómeno inverso”*<sup>32</sup>, esto es, un “persistente aumento de las tasas de criminalidad”. El descenso de la criminalidad en Estados Unidos de Norteamérica se debería a los siguientes factores determinantes, a) el incremento del número de policías, b) el aumento de la población penal, c) la disminución de la epidemia del crack, y d) la legalización del aborto.

El Proyecto no remite a ninguna evaluación o estudio empírico, ni nacional ni extranjero, pero cuando cita las cifras resalta el problema de la insuficiencia de policías, por lo que podríamos deducir que, en cuanto a la dotación policial, esa es la línea que sigue el Proyecto, pero pronto desistimos de esta suposición, pues, desde la insuficiencia en el número de policías el Proyecto salta hacia la –no sustentada- idoneidad de las rondas urbanas o vecinales.

Si es que la dotación policial es insuficiente, o esta institución no está cumpliendo adecuadamente su función, ¿por qué debemos asumir que la solución vendrá con la asignación de funciones de policía a las rondas urbanas o vecinales? Es que no se trata solo de atender la demanda de participación ciudadana, sino de asignar las funciones según las competencias, condiciones y los medios necesarios para cumplirlas.

El paternalismo del Estado, junto con la tendencia a la legislación simbólica genera fórmulas nefastas que tienen como resultado la yuxtaposición de funciones en diversos órganos. Lo razonable sería exigir al responsable que

---

<sup>31</sup> MATUS ACUÑA, Jean Pierre, “¿Por qué no bajan las tasas de criminalidad en Chile?” Revista de Derecho Penal y Criminología Universidad Nacional de Educación a Distancia. 2da Época, Madrid, Julio, 2006, N° 18. pp. 533 – 567.

<sup>32</sup> MATUS ACUÑA, Ob. Cit. p. 534



cumpla con las funciones originalmente asignadas, o dotarle de los medios para que cumpla de manera adecuada<sup>33</sup>, y no crear órganos paralelos para que cumpla funciones semejantes.

Ahora bien, se podría esgrimir que la actuación de los ronderos constituye un mecanismo alternativo o de apoyo en la función de seguridad ciudadana; pero, insistimos, las atribuciones que le asigna el proyecto rayan en el exceso y la arbitrariedad; y, en esa medida, en lugar de contribuir con la seguridad ciudadana, se podría estar alimentando el caos y la anomia social<sup>34</sup>.

Más aún, resulta alarmante que el propio Proyecto, en su exposición de motivos, señale que *desde el 2001, los policías que enfrentan a la extendida delincuencia carecen de un entrenamiento adecuado para hacer uso de sus armas de fuego, por falta de recursos*. Es decir, al déficit en el número de policías se suma la existencia de policías no entrenados. Y, si es así, preguntamos, ¿cómo así se pretende delegar algunas de las funciones de policía a los ronderos, cuando por su composición tampoco han recibido el entrenamiento adecuado? A no ser que, exista un entrenamiento especial para cumplir labores de rondero urbano o vecinal. Esto no lo aclara el Proyecto.

Más adelante, el Proyecto habla de la necesidad de un rápido y creativo replanteamiento de la distribución del personal, para redireccionar unos 10 mil efectivos desde labores administrativas y de servicios hacia la seguridad ciudadana. Esta invocación así como los párrafos que le siguen nos revelan la total desconexión entre el objeto de la propuesta normativa y su Exposición de motivos.

Pero, aun asumiendo que la Exposición de Motivos (referida a la policía) corresponde con el objeto de la propuesta (referida más bien a las rondas

---

<sup>33</sup> Citando a QUINTERO OLIVARES, “es preciso asumir que la posible ineficacia práctica no puede ser nunca un excusa para, en nombre de ella, renunciar a la crítica o a la verificación del cumplimiento”, en *La Justicia penal en España*, Aranzadi, 1998, p. 29. Y, en ese sentido, creemos que, en lugar de delegar las funciones propias de la Policía y del Ministerio público a los ronderos comunales o vecinales debería buscarse que los primeros asuman y cumplan sus funciones.

<sup>34</sup> En este aspecto conviene recordar a BINDER cuando sostiene que: “muchos modelos han tomado como eje la defensa de las garantías que protegen la dignidad humana, han sido contruidos desde una perspectiva de “resistencia” y, en cierto modo, se inhabilitan a sí mismos como políticas criminales alternativas, porque sólo pueden funcionar “fuera” del poder”. Cfr. BINDER, Op. Cit. p. 31



urbanas o vecinales) recordemos lo que al respecto señala BINDER: “la primera dimensión del problema de seguridad es el aumento de la conflictividad en la mayor parte de los sectores sociales y no el problema policial”<sup>35</sup>. Sobre este tema, sin embargo, el Proyecto, no se pronuncia.

Lo que sí intenta el Proyecto es cuantificar el problema de delincuencia, pero aquí se citan algunos datos que sencillamente generan estupor. La Exposición de Motivos nos dice que “No existen datos de encuestas del año 2008 o del presente año. Las que se consignan corresponden a los años 2005 al 2007” Es decir, el proyecto parte de bases empíricas inexistentes y las que se mencionan, no están actualizadas.

La Exposición de Motivos también expone lo siguiente: “De manera general las tendencias se mantienen en cuanto al aumento de la delincuencia en un contexto mayor de inseguridad ciudadana.” Y ante esta afirmación podríamos preguntar, ¿cuál es la base cuantitativa y cualitativa para medir tal tendencia o aumento, si es que no se cuenta con cifras actuales?

Seguidamente el Proyecto menciona una encuesta y algunas cifras sobre las causas de la delincuencia según la opinión de los encuestados:

- 62% de los encuestados atribuye al consumo de drogas
- 51% al desempleo
- 43% a la pobreza y a las desigualdades sociales
- 36% al bajo nivel educativo
- 24% a las carencias efectivas en el hogar
- 13% al mal funcionamiento de la justicia
- 14% a la poca eficacia de la policía
- 12% a la poca dureza de las penas
- 9% a la escasez de medios de la policía
- 7% a la falta de colaboración ciudadana
- 6% a la ineficacia del sistema penitenciario
- 5% a la lejanía de las comisarías

---

<sup>35</sup> Cfr. BINDER, Op. Cit., p. 179.



Si bien, la opinión ciudadana es importante, llama la atención que se cite como respaldo de un proyecto de ley, *cifras desactualizadas* que remiten a la *sola opinión* de los encuestados, sin ningún otro respaldo empírico o de corroboración.

Las cifras en cuestión nos sugieren las siguientes preguntas:

- a) ¿Cuál es la fuente de dichas encuestas?
- b) ¿De dónde procede la muestra?
- c) ¿Cuál es la data de la encuesta?, Pregunta obligada si tenemos en cuenta que el Proyecto señala que *no contamos con encuestas actualizadas, y que sólo se cuenta con datos de los años 2005 al 2007*<sup>36</sup>

Ahora, bien, el análisis técnico jurídico es importante, pero no es suficiente. De allí que se insista en la necesidad de pronunciamientos de sociólogos, criminólogos y antropólogos. Esta exigencia guarda relación con la racionalidad pragmática a la que hace referencia ATIENZA<sup>37</sup>. No se aprecia el concurso de estos profesionales en la elaboración del proyecto en cuestión.

Y el Proyecto tampoco contiene cifras actuales ni estudios elaborados o respaldados por la CONASEC (Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana)

---

<sup>36</sup> De hecho, no existen bases de datos integradas que permitan a la policía, a la Fiscalía y al Poder Judicial contar con información uniforme y actualizada sobre los índices, frecuencia y antecedentes de los delitos o infracciones que se cometen en el ámbito de las rondas urbanas o vecinales. Debería evaluarse la propuesta presentada por el entonces Ministro Pedro Pablo Kuczynski consistente en asignar un porcentaje del Fondo de Defensa Nacional para el equipamiento informático de las comisarías en interconexión con otras instituciones públicas tales como el Ministerio Público, el RENIEC y el Poder Judicial

<sup>37</sup> Para Atienza, existen cinco niveles para evaluar la racionalidad legislativa: *racionalidad lingüística*, es decir, el emisor (edictor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la Ley) al receptor (el destinatario); una *racionalidad jurídico formal*, es decir, la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico; una *racionalidad pragmática*, orientada a lograr que los destinatarios adecúen su conducta a lo que establece la Ley; una *racionalidad teleológica*, pues la Ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; y una *racionalidad ética*; pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética. ATIENZA, Manuel: *Contribución a una teoría de la legislación*, Civitas, Madrid, 1997. p. 27 y 28.



que es el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana<sup>38</sup>.

## **IX. Sobre la valoración de la norma y sus costes**

La valoración de la fórmula elegida supone la valoración técnica (comparación con otras fórmulas) y una valoración jurídica (constitucionalidad, competencias, armonía en relación con el ordenamiento jurídico)<sup>39</sup>.

Regresando al cuadro sinóptico expuesto en el punto VI, preguntamos, ¿se ha previsto la existencia de órganos administrativos y judiciales capaces de aplicar la norma?

Nótese que la pregunta no habla sólo de la existencia de un operador, sino de un operador capaz de aplicar la norma propuesta. Lo anterior nos conduce a otra interrogante, ¿sobre qué base empírica se considera que las rondas urbanas o vecinales son capaces de cumplir las funciones expuestas en el proyecto? Repetimos, no nos referimos a la propuesta de incorporar un representante de las rondas en los comités, sino a todas las otras funciones que el Proyecto le atribuye a las Rondas Urbanas o Vecinales.

Sin perjuicio de indicar que las funciones que desarrolla el proyecto son, algunas incoherentes y otras, sencillamente contrarias con la Constitución, la pregunta que sigue es si se ha dotado –o se ha planificado dotar- a las

---

<sup>38</sup> El CONASEC tiene las siguientes funciones:

- a) Establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.
- b) Aprobar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana.
- c) Promover la investigación en materia de Seguridad Ciudadana.
- d) Evaluar la ejecución de la política de Seguridad Ciudadana.
- e) Promover el intercambio y/o cooperación internacional en materia de Seguridad Ciudadana.
- f) Elaborar anualmente un informe Nacional sobre Seguridad Ciudadana.
- g) Informar a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República sobre los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana antes de su respectiva aprobación.
- h) Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

<sup>39</sup> Cfr. SÁINZ MORENO, Op. Cit. p. 34 y 37.



rondas urbanas y vecinales de los medios para cumplir esta propuesta. El Proyecto no dice nada al respecto.

Si bien el Proyecto hace referencia a la Constitución y a los deberes del Estado en materia de seguridad ciudadana, se queda corto en la búsqueda de coherencia intrasistemática, en la medida que atribuye a las ronderos funciones y tareas que chocan con la Constitución y con el Código Procesal Penal.

El otro aspecto a considerar dentro del rubro de valoración de la norma, es el coste económico de la propuesta. Y no nos referimos al análisis financiero sino al análisis coste-beneficio<sup>40</sup>. En efecto, el coste de una norma no es sólo monetario. Siguiendo a MARTIN CASALS<sup>41</sup> una medida puede suponer costes para la administración aún cuando éstos no se reflejen directamente en el presupuesto.

Sobre este punto anota SAINZ que, los elementos que componen el coste de una norma conforman tres grupos: a) los que determinan el coste de elaboración y actualización de la norma; b) los que determinan el coste de aplicación de la norma por la Administración y de su cumplimiento por los afectados; y, c) los que determinan el coste de vigilancia y control<sup>42</sup>.

Pero además, el coste global de la norma está compuesto por el coste de *adaptación*, que consiste en el coste derivado de la adaptación de la situación existente antes de la vigencia de la norma hasta lograr la situación que pretende la norma, y en este rubro se encuentra el coste de formación de las personas encargadas de operar la norma, es decir, la capacitación. No se dice nada al respecto. Y, como era previsible, el proyecto repite la fórmula que encontramos en numerosos proyectos de ley: "*El presente Proyecto de Ley no propone incremento ni disminución del gasto... al contrario significa un beneficio*" para luego añadir argumentos

---

<sup>40</sup> "El análisis financiero consiste básicamente en la comparación de los ingresos y costes generados durante la vida del proyecto. La diferencia entre los ingresos totales y los costes totales es el valor actual neto (...) En el análisis coste-beneficio la aproximación es diferente. No se comparan ingresos con costes, sino beneficios sociales con costes sociales (...) Es importante no confundir el significado del término beneficio, entendido como resultado financiero, del término beneficio social entendido como el conjunto de todos los efectos socialmente deseable que se derivan del proyecto y que a veces no se traducen en ingresos" DE RUS, 2001. Citado por ORTIZ DE URBINA, Op. Cit., p. 8

<sup>41</sup> Citado por ORTIZ DE URBINA, Op. Cit, p. 7

<sup>42</sup> Cfr. SÁINZ MORENO, Op. Cit. p. 42.



que no tiene ninguna relación con la valoración económica del proyecto. Para el Proyecto, la vigencia de la propuesta sería un beneficio, *“no sólo por la actualización y adecuación de la legislación sobre Seguridad Ciudadana a la realidad social, sino fundamentalmente porque es necesario que se valore los aportes de la sociedad civil, concretamente, nos referimos a las Rondas Campesinas y Rondas Urbanas o Rondas Vecinales”*

Otro aspecto, por lo general inadvertido en la labor legislativa, tiene que ver con el presupuesto asignado para evaluar los resultados en la implementación y aplicación de la norma.

Sería conveniente, a este respecto, precisar cuál ha sido el presupuesto asignado a seguridad ciudadana desde que está vigente la Ley 27933, y cuánto de ello se ha ejecutado.

## **X. Los inconvenientes que plantea el Proyecto**

Además de las lagunas y contradicciones desde el punto de vista de la metódica de la legislación, el Proyecto expone los siguientes inconvenientes:

- a) Indefinición de procedimientos
- b) Indefinición de funciones
- c) Yuxtaposición de competencias
- d) Ausencia de políticas integradas

## **XI. Los riesgos que genera el Proyecto**

Algunos de los riesgos que podría generar el Proyecto son:

- a) Usurpación de funciones
- b) Insubordinación
- c) Linchamientos



## **XII. Conclusión**

- a) Si la finalidad es integrar a las Rondas Urbanas o Vecinales en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, un primer paso es, en efecto, incorporar a un miembro de dichas Rondas dentro de los Comités Provinciales y Distritales, tal como propone el Artículo 5 del Proyecto, que modifica los artículos 15° y 16° de la Ley 27963; sin embargo, el proyecto incorpora decisiones y procedimientos que no guardan relación con la finalidad expresada<sup>43</sup>, y que corresponden a la política criminal; por lo tanto, deberían ser parte de una visión integral y no ser propuestas de modo disgregado.
- b) El Proyecto plantea asignarle funciones estatales a un colectivo ciudadano que no depende de una institución o Ministerio, que sólo responde ante su Asamblea, y cada Asamblea es autónoma en su regulación; con lo cual, habrá procedimientos, métodos y sanciones, en función del criterio de las mayorías.
- c) Una propuesta de ley no debería limitarse al análisis técnico jurídico – que, a decir verdad, es defectuoso en el proyecto analizado- sino que debería contar con información empírica de respaldo así como de la dotación de los medios materiales necesarios para cumplir la propuesta y la previsión de otras reformas conexas para así generar un ordenamiento coherente y orgánico.
- d) Y esta exigencia no sólo es impuesta por la metódica de la legislación, sino por la Política Criminal; pues, no estamos hablando sólo de la exigencia de administrar racionalmente los recursos estatales, sino, de administrar adecuadamente las herramientas con que cuenta el Estado en el ámbito de la Política criminal general; y las rondas podrían ser una importante herramienta, pero primero deberían prepararse las condiciones, seriamente.
- e) Es necesario superar la visión de que si un órgano o colectivo es bueno para cumplir una función, debe serlo también para otras. La idoneidad

---

<sup>43</sup> Así, SAINZ MORENO señala que “la vieja técnica del encubrimiento o del disimulo, la técnica de “colar” en una ley, normas que no sirven a la finalidad y objetivos de esta, cuando la coyuntura lo permite, es una tentación irresistible, muy difícil de combatir. Pero la obligación de exponer la finalidad de cada precepto o grupo de preceptos puede contribuir no sólo a evitar esas “normas sorpresas”, sino a aumentar la lógica interna del precepto y, por lo tanto, su claridad. Cfr. Op. Cit. p. 35



no tiene que ver con los buenos antecedentes, sino más bien con competencias en materias específicas y disponibilidad de medios para cumplir tareas.

- f) Si lo que se pretende es reforzar el papel que cumplen las Rondas Urbanas o Vecinales es preciso capacitarlas y asignarle funciones con respaldo constitucional en coherencia con otras políticas de seguridad ciudadana. El Proyecto en cuestión las debilitaría pues le asigna funciones que no estaría en condiciones de cumplir, algunas de las cuales, incluso, son inconstitucionales.
- g) Dado que *eficiencia* y *garantías* son objetivos conciliables, el Estado y en concreto el legislador, deberían propender no sólo a la búsqueda de eficiencia sino a la intensificación de las garantías, entendidas estas últimas como “autolimitaciones del propio poder”<sup>44</sup> Y, en ese sentido, propuestas como la aquí comentada, no autolimitan, sino que expanden sin límites precisos, algunas funciones de policía a colectivos que no están adecuadamente entrenados, y por lo tanto, no ofrecen garantías de eficiencia en las tareas que se les encomendarían.
- h) Deberíamos abandonar la práctica de legislar a partir de intuiciones o de pareceres más o menos compartidos por la comunidad. Legislar es una labor seria que involucra presupuesto nacional, el costo de oportunidad, el tiempo de personas que han sido designadas para representar a la Nación, y genera efectos que impactan en diversos ámbitos de la sociedad
- i) Por ello, frente a la tendencia a contar y enumerar los proyectos de ley cual si se tratasen de una colección personal, nuestros legisladores deberían procurar la elaboración de propuestas serias, bien fundamentadas y que además de necesarias, sean viables<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Tomo la expresión de BINDER, Op. Cit. p. 31

<sup>45</sup> ¿Es acaso difícil deliberar para legislar? Recogiendo en parte lo expresado por ORTIZ DE URBINA, pareciera que en la realidad de la toma de decisiones parlamentarias hay menos de deliberación y más de juego de intereses, de activismos, de correlación de fuerzas y, de negociaciones. En el mismo sentido, MUJICA, Jaris, “Hacia una etnografía del Parlamento peruano”, en: <http://www.pucp.edu.pe/escueladegobierno/images/documentos/investigaciones/jarismujica.pdf>, quien sostiene que, “La exposición y debate que se produce en el Hemiciclo y en las instancias de exposición argumental del Parlamento no funcionan en realidad como campos de discusión, sino como escenarios



**RAMOSDÁVILA**

Consultores & Abogados.

- j) En el caso concreto de la seguridad ciudadana, las propuestas deberían considerar –además de las pautas que ofrece la teoría de la legislación– dos fenómenos básicos: por un lado la *hiperconflictividad social* y por otro lado la *impunidad estructural*<sup>46</sup>. ¿Se disminuirán estos fenómenos asignándole a las Rondas Urbanas o Vecinales funciones de policía? Considerando la ausencia de datos empíricos, de reglas difusas y contrarias a la Constitución que el Proyecto propone, nuestra respuesta es, por decir algo, escéptica.

Lima, Noviembre de 2010

---

para la performance parlamentaria. Es un espacio teatralizado que muestra sobre bastidores diversas demandas, pero que oculta, tras el escenario, un campo de negociación compleja”

<sup>46</sup> BINDER, p. Op. Cit. 179.