

# REFORMA PROCESAL PENAL Y SEGURIDAD CIUDADANA

Por Liza Ramos Dávila<sup>1</sup>

## 1. Introducción

- 1.1. Desde la puesta en vigencia del Código Procesal Penal 2004<sup>2</sup>, se han emitido numerosas críticas (personales, sectoriales e institucionales) que ponen en cuestión la capacidad de la reforma para lograr investigaciones y juzgamientos más transparentes, eficaces y respetuosos de los derechos del ciudadano.
- 1.2. Las críticas más encendidas tienen que ver con la supuesta incapacidad del CPP 2004 para enfrentar el fenómeno criminal y reducir las tasas de delincuencia e inseguridad ciudadana.
- 1.3. Se aduce, por ejemplo, que se trata de un Código *pro delincuente*, de un sistema ineficiente, y, en general, de una reforma que, más allá de la celeridad de algunas decisiones, vendría favoreciendo el incremento de la inseguridad ciudadana<sup>3</sup>.
- 1.4. En este breve artículo, y sobre la base de informes y datos estadísticos, intentaremos responder la siguiente interrogante:

**¿Las críticas sobre la inseguridad ciudadana son atribuibles a la reforma procesal penal?**

<sup>1</sup> Socia de RAMOS DÁVILA CONSULTORES & ABOGADOS. <https://www.facebook.com/ramosdavilaabogados>  
Integrante del Instituto de Ciencia Procesal Penal. (INCIPP)

<sup>2</sup> En adelante, CPP 2004.

<sup>3</sup> Algunas notas publicadas por la prensa: "Juntas vecinales pedirán revisión del Nuevo Código Procesal penal": <http://eldigital.pe/publicacion/2012/12/08/catciu/juntas-vecinales-pedirn-revisin-del-nuevo-cdigo-procesal-penal-#.UWV8yqJg-pc> [última visita: 19.04.2013]; "Código procesal penal favorece a delincuentes": <http://www.diariohoy.com.pe/diariohoy/noticia.php?id=6787> [última visita: 18.04.2013]; "Código Procesal favorecerá a delincuentes": <http://eldigital.pe/publicacion/2012/12/08/catciu/teodoro-custodio-nuevo-cdigo-procesal-penal-favorecera-a-delincuentes-#.UMdbBuTAeqY> [última visita: 18.04.2013 ]; "Se abandona a la policía en la aplicación del NCPP": <http://eldigital.pe/publicacion/2012/12/08/catciu/se-abandon-a-la-policia-en-aplicacin-del-nuevo-cdigo-procesal-penal#.UMdb6-TAeqY> [última visita: 18.04.2013]; "Liberación de Delincuentes Genera Impunidad en Trujillo": <http://www.app-peru.org.pe/noticia/18-liberacion-de-delincuentes-genera-impunidad-en-trujillo-revela-congresista-luis-iberico> [última visita: 18.04.2013 ]; "Nuevo Código favorece a los nuevos corruptos": <http://www.rpp.com.pe/2011-01-15-amoretti-nuevo-codigo-procesal-penal-favorece-a-los-nuevos-corruptos-noticia-327346.html> [última visita: 18.04.2013]

## 2. Dos ideas básicas para la reforma procesal penal

En el discurso a favor de la reforma existen dos ideas fundamentales que son de utilidad para la pregunta que acabamos de lanzar:

**Delimitación de roles – Información de calidad**

### 2.1. "Delimitación de roles"

- a) Con anterioridad a la puesta en vigencia del CPP 2004, era común apreciar la yuxtaposición de etapas y la confusión de los roles asignados a cada operador. La investigación del delito es una buena expresión de este fenómeno. De acuerdo a la dinámica propia del antiguo Código de procedimientos de 1940, el delito es investigado por el Policía; y, sin perjuicio de las diligencias policiales ya realizadas, el Fiscal puede ordenar la realización de declaraciones en su despacho, para que luego –en la mayoría de los casos- el juzgado programe las mismas declaraciones que serán prestadas –en la mayoría de los casos- ante el secretario judicial.
- b) El CPP 2004 intenta romper esta dinámica repetitiva y acumulativa, asignándole al Ministerio Público la labor de investigación en colaboración estrecha con la Policía Nacional, mientras que al Juez le asigna la misión de controlar los actos de investigación y la legalidad del procedimiento.
- c) Esta delimitación de funciones, de tanta importancia para la evaluación de responsabilidades, no es tan clara en el ámbito de la seguridad ciudadana. En este ámbito existe, más bien, indefinición<sup>4</sup>.
- d) En las últimas semanas hemos apreciado cómo las autoridades del más alto nivel se escudan en los errores cometidos –o presuntamente cometidos- por otras autoridades, sin que el ciudadano tenga claro, exactamente, a quién –en concreto- debe "exigirle" seguridad ciudadana.

---

<sup>4</sup> La indefinición de roles y competencias así como la ausencia de efectividad, son favorables a los sectores que administran el discurso y/o el mercado de la inseguridad para sus propios intereses. En palabras de BINDER, *"existen fuerzas sociales, organizadas como mercados en expansión para las cuales el mantenimiento de la situación de miedo, inseguridad e ineficacia de las políticas de seguridad es una condición positiva para su crecimiento"*. Cfr. BINDER, Alberto, *El control de la criminalidad en una sociedad democrática-Ideas para una discusión conceptual-*, <http://new.pensamientopenal.com.ar/01102008/doctrina02.pdf>, [última visita: 22.04.2013]

- e) De ahí que surja la siguiente pregunta: ¿Existe una política de seguridad identificable o simplemente, un reparto de culpas e incapacidad de asumir responsabilidades?
- f) La reflexión sobre este tema es de importancia. Del mismo modo que para la reforma procesal penal es de suma importancia la determinación de los roles y funciones, en la política de seguridad ciudadana, debería quedar claro quién es responsable de qué.

## 2.2. "Información de calidad"

- a) El proceso penal que diseña el CPP 2004 estimula la oralidad, la publicidad y la contradicción como presupuestos para la toma de mejores decisiones. De este modo, las audiencias se convierten en la metodología de trabajo primordial pues constituye el escenario más adecuado para obtener información de calidad. La aplicación de esta metodología y su impacto en el nivel de atención de causas con el CPP 2004 se ha ido incrementado de manera progresiva, en los distintos distritos judiciales reformados<sup>5</sup>.
- b) ¿Qué mejor información que aquella que es sometida al escrutinio de las partes y del público? Esta condición es fundamental pues en el proceso penal se definen situaciones y declaran responsabilidades que afectan derechos fundamentales como la libertad personal. De allí que el modelo que diseña el CPP 2004 demande decisiones fundadas en información de calidad. Información que ha sido analizada, refutada, puesta a prueba, contrastada y corroborada.
- c) Ahora bien, este propósito de calidad en la información aún no se hace extensivo a las estadísticas que maneja cada operador o institución del sistema penal. Existe demasiada información dispersa y esa situación debería superarse con la integración de cifras, con el monitoreo cruzado y mejor aún con la implementación de un observatorio global de la criminalidad que aglutine la información, la procese y la valide<sup>6</sup>. Los esfuerzos de la Comisión de Implementación se vienen reforzando con el tiempo y esperamos una pronta

---

<sup>5</sup> Véanse los cuadros comparativos que reflejan la evolución del nivel de atención con el CPP 2004 desde su entrada en vigencia, en: SECRETARÍA TÉCNICA, COMISIÓN ESPECIAL DE IMPLEMENTACIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA. *La reforma procesal penal peruana. Hacia una justicia rápida y transparente. Informe estadístico nacional 2006 – 2010*. <http://sistemas3.minjus.gob.pe/sites/default/files/documentos/portada/cppLibroWeb.pdf> [última visita: 14.05.2013]

<sup>6</sup> Cfr. Proyecto de Ley N° 1029/2011-CR, del 19 de abril de 2012, que propone crear el SINAVIDE o Sistema Nacional de Información de la Violencia y el Delito. Sin perjuicio de ello, téngase en cuenta que desde el 15.07.2005 existe el Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público, creado mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1485-2005-MP-FN.

consolidación de los datos a nivel nacional<sup>7</sup>. Al respecto, es de mencionar que la deficiencia de datos estadísticos está asociada a diversas carencias tales como el inadecuado manejo del presupuesto asignado. Por otro lado, la disparidad de datos estadísticos entre instituciones como la Policía Nacional del Perú (PNP) y el Ministerio Público (MP), tiene que ver con diferencias metodológicas para la recolección de datos<sup>8</sup>, pero también con la resistencia institucional a cruzar e integrar información.

- d) Retomando la idea “información de calidad”, tenemos que esta no es sólo aplicable a la información que se espera obtener en un escenario público y contradictorio, como un juicio penal. La información de calidad es una condición necesaria para la formulación de políticas y, naturalmente, para la crítica o censura contra una política pública determinada; en buena cuenta, es el insumo necesario para la toma de decisiones.
- e) Así entonces, si decimos que el CPP 2004 viene generando impunidad, o que la reforma procesal penal ha incrementado el índice de inseguridad ciudadana necesitamos contar con información de calidad que sustente dichas afirmaciones. Lamentablemente –no para sólo la reforma, sino para el nivel del debate que requieren nuestras instituciones- la información estadística que pretende sustentar las críticas a la reforma procesal penal desde la perspectiva de la seguridad ciudadana aún son inconsistentes. Del mismo modo, aún son incompletas e inorgánicas las estadísticas sobre el impacto de la reforma en el ámbito de la seguridad ciudadana.
- f) Sin perjuicio de lo antes señalado, creemos que ambas políticas –seguridad ciudadana y reforma procesal penal- deberían funcionar como engranajes, con sus propios objetivos y responsables, pero coincidentes y claros en la definición de un objetivo común: la disminución de la violencia y la construcción de paz social.

Reforma procesal penal y seguridad ciudadana no deberían ser esfuerzos divorciados o antagónicos. De hecho, para consolidar una reforma procesal penal exitosa, que coadyuve con una política coherente y orgánica sobre seguridad ciudadana se requiere, entre otras cosas, sustituir los viejos paradigmas con *información de calidad* y con una *clara delimitación de competencias*.

---

<sup>7</sup> Para mayor información sobre los datos estadísticos comparativos de los distintos distritos judiciales que vienen aplicando el CPP 2004, véase, SECRETARÍA TÉCNICA, COMISIÓN ESPECIAL DE IMPLEMENTACIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA. *La reforma procesal penal peruana. Hacia una justicia rápida y transparente. Informe estadístico nacional 2006 – 2010.* <http://sistemas3.minjus.gob.pe/sites/default/files/documentos/portada/cpplibroWeb.pdf><http://sistemas3.minjus.gob.pe/sites/default/files/documentos/portada/cpplibroWeb.pdf> [última visita: 14.05.2013]

<sup>8</sup> Para mayor detalle sobre la falta de estadísticas del delito, véase, DAMMERT, Lucía, Entrevista realizada por Rosa María Palacios, La Republica, 11.03.2013, <http://www.larepublica.pe/11-03-2013/lucia-dammert-muchos-delincuentes-son-adictos-alcoholicos-o-enfermos-mentales>, [Última visita, 08.04.13]

### ¿Cuáles son los paradigmas que hay que sustituir?

- El juez como responsable de la lucha contra el delito
- El fiscal como auxiliar del juez
- El defensor como auxiliar de la justicia
- La policía como ente autónomo en la investigación del delito
- La reforma procesal penal como generadora de inseguridad ciudadana.

### 3. Conceptos claros + información de calidad para una necesaria delimitación de competencias

#### 3.1. Los objetivos de la seguridad ciudadana y los de la reforma procesal penal son distintos

- a) Se denomina seguridad ciudadana a la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuye a la prevención de la comisión de delitos y faltas<sup>9</sup>. Esta definición referida a la acción integrada del Estado es diferente de la proporcionada por las Naciones Unidas, que define a la seguridad ciudadana como la *condición personal* –objetiva o subjetiva– de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros<sup>10</sup>. Lo anterior es coincidente con aquella definición que fuera planteada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>11</sup> y que sostiene que, *desde un enfoque de los derechos humanos*, la seguridad ciudadana es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales.
- b) Más allá de estas definiciones, que consideramos complementarias, creemos que la seguridad ciudadana no es un derecho, sino un estado de condiciones que permiten el goce de determinados derechos. De esta manera, desde su

<sup>9</sup> Cfr. Art. 2 de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

<sup>10</sup> PNUD COSTA RICA, *Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*, Resumen Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2005, PNUD, p. 2, <http://www.pnud.or.cr/images/stories/downloads/Resumen.pdf> [última visita: 18.04.13] En el mismo sentido, COSTA, Gino / ROMERO, Carlos, *Inseguridad ciudadana en Lima ¿Qué hacer?*, Lima, Ciudad Nuestra, 2010, p. 33.

<sup>11</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, publicado el 31 de diciembre de 2009. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf> [Última visita, 11.04.2013]

propio ámbito, el proceso penal reformado puede contribuir con garantizar tales condiciones.

- c) Si bien, la reforma procesal penal coadyuva con el mantenimiento de las condiciones que caracterizan la seguridad ciudadana, hay que tener en cuenta que un Código procesal penal tiene aplicación cuando el delito o falta ya se han cometido. En otras palabras, el CPP 2004 no es una herramienta de prevención de delitos, pero sí de investigación y sanción de los delitos que no pudieron ser evitados o no fueron prevenidos a tiempo.
- d) Este planteamiento es coherente con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2012) que nos habla de "*enfaticar la cultura de prevención*"<sup>12</sup>. Al respecto, es preciso recordar que las acciones de prevención tienen lugar antes de la comisión del delito. Cuando éste ya se ha cometido, ahí entonces ingresa el CPP para la investigación sobre las circunstancias del hecho y la determinación del presunto responsable. El CPP 2004 se vincula, en cierta medida, con la prevención cuando emplea herramientas de investigación tales como video-vigilancia, pero se trata de instrumentos complementarios en la investigación del delito.
- e) Veamos ahora qué ocurre cuando comparamos el proceso penal, en su división funcional, y las funciones que tiene asignada la política de seguridad ciudadana:

<b>SEGURIDAD CIUDADANA</b>	<b>PROCESO PENAL</b>
▪ Prevención del delito	▪ Investigación del delito
▪ Reducción de la delincuencia	▪ Juzgamiento del delito
▪ Control de la violencia	▪ Sanción del delito
¿A qué instituciones le corresponde cada una de estas funciones?	

- f) Si aplicamos la idea inicial de "delimitación de funciones" podremos afirmar lo siguiente: *Los objetivos de la reforma procesal y aquellos que corresponden a la política de seguridad ciudadana son distintos*. Naturalmente, eso no significa que el Poder Judicial y el Ministerio Público son observadores pasivos en la política de seguridad ciudadana. Estas entidades tienen competencias específicas luego de ocurrido el evento delictivo<sup>13</sup>; y, es innegable que la calidad de su actuación en la investigación de los delitos (MP) y en la determinación de la responsabilidad penal (PJ) influirá decisivamente en la

<sup>12</sup> CONASEC, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012, p. 4. [última visita: 19.04.2013] [http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/estadisticas/encuestas/PNSC\\_2012.pdf](http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/estadisticas/encuestas/PNSC_2012.pdf).

<sup>13</sup> El Plan Nacional de Seguridad 2012, ciudadana identifica tres momentos en que las distintas entidades intervienen: a) antes del evento, b) durante el evento, y c) después de la falta o delito, Op. Cit. 11.

percepción sobre seguridad ciudadana, y en la noción sobre el nivel de impunidad que las autoridades promueven o toleran.

- g) No obstante lo anterior, debemos ser muy cuidadosos al evaluar las cifras sobre la percepción de inseguridad ciudadana, ya que estos números son el resultado no sólo de la calidad de la actuación de los operadores, sino y –he aquí el riesgo- de representaciones, imágenes, confusión de roles y expectativas ciudadanas alimentadas con discursos que no necesariamente guardan relación con los objetivos de la reforma procesal penal<sup>14</sup>.
- h) Así por ejemplo, la conclusión célere de causas, la disminución de la aplicación de prisiones preventivas o el empleo de criterios de oportunidad, como la terminación anticipada, son considerados logros por quienes impulsan la reforma procesal penal, pero al mismo tiempo como datos negativos que algunos asocian al incremento de la inseguridad ciudadana.
- i) Hay que tener en cuenta que herramientas procesales tales como la terminación anticipada no son inocuas ni neutrales. Su potencialidad positiva o negativa depende del uso que los operadores hagan de ellas. En el caso de la terminación anticipada, por ejemplo, su mal uso puede conducir a que inocentes acepten cargos sólo para evitar el drama de un proceso penal prolongado o consecuencias más graves si deciden ir a juicio; del mismo modo, la terminación anticipada puede promover que agentes responsables de hechos graves consigan penas por debajo de lo que dicta el merecimiento de pena. Por esta razón, el juez Taboada, advierte que el mal uso de este instituto podría convertir al proceso penal en *“una regulación de conflictos regido por criterios de poder y no por criterios jurídicos.”* Sin embargo, esta razonable advertencia no debe llevarnos a la conclusión automática de que la herramienta es de por sí negativa para la solución de conflictos de relevancia penal, o peor aún, que es causa del incremento de la inseguridad ciudadana, negando así los beneficios de su aplicación entre los que se encuentran el aligeramiento de la carga procesal y la definición pronta del conflicto penal, que son también objetivos del sistema penal<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> En el mismo sentido, las expresiones de LAGOS Martha y Lucia DAMMERT, *La Seguridad Ciudadana El problema principal de América Latina*, Lima, Mayo 2012, [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf) quienes señalan que “Lo que se puede recoger a través de encuestas de opinión son *percepciones, actitudes, opiniones, valores, comportamiento, y conocimiento*. No obstante ello, advierten que “las percepciones, verdaderas o falsas se transforman en realidades y determinan el comportamiento de las personas”.

<sup>15</sup> TABOADA PILCO, Giampol, “El Proceso Especial de Terminación Anticipada en el Nuevo Código Procesal Penal. Especial referencia a su aplicación en el Distrito Judicial de La Libertad”, en *Alerta informativa*, p. 35: “En aplicación del NCPP en el Distrito Judicial de La Libertad (abril-2007 a marzo-2008), la salida alternativa de solución del conflicto jurídico penal con mayor utilización por los sujetos procesales es la terminación anticipada con 395 casos (53%), seguido del sobreseimiento con 279 casos (37%) y finalmente del principio de oportunidad con 74 casos (10%).”

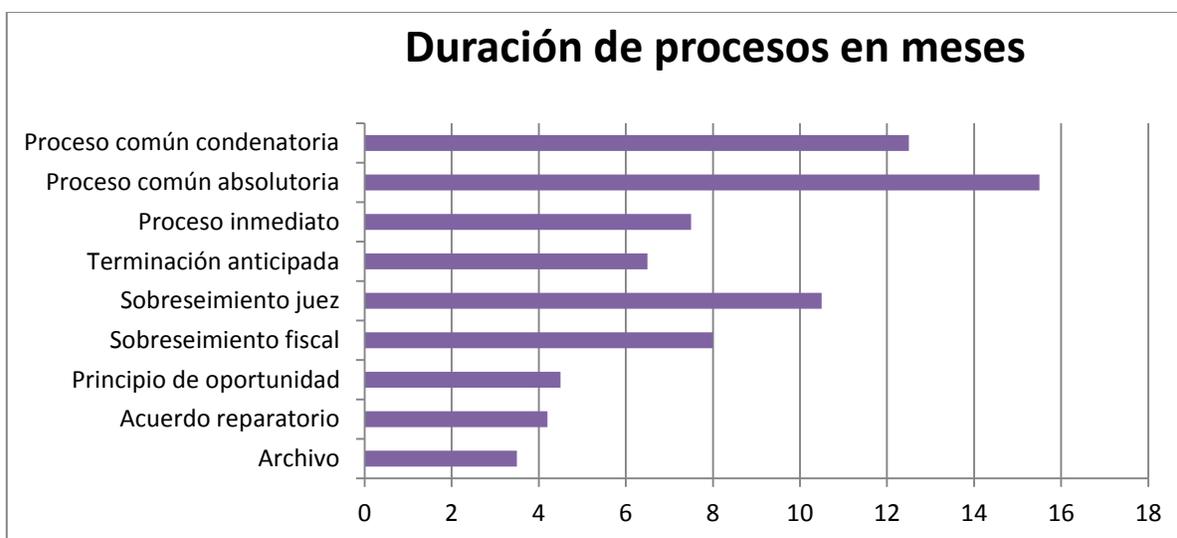
- j) La mala aplicación de una ley o la mala actuación de los servidores o funcionarios públicos en otros sectores de la administración pública no nos conduce a exigir la derogación o modificación de la Constitución o las leyes orgánicas de las instituciones involucradas; sin embargo, en el ámbito del proceso penal, las deficiencias en el funcionamiento o aplicación de las nuevas instituciones suelen ser atribuidas de inmediato al CPP 2004.
- k) De este modo observamos que cuando se evalúa la reforma desde la perspectiva de la seguridad ciudadana se suele invertir la denominada *falacia normativista*. No es que las leyes sean reputadas como soluciones a los problemas, sino que, en este caso, el CPP 2004 mismo es calificado como la causa de los problemas asociados a la seguridad. Las críticas provienen, por lo general, de los colectivos que desde siempre han denostado reformas al modo burocrático, verticalizado y falto de control que caracterizó al proceso penal del Código de Procedimientos penales de 1940. Aquí, podemos citar, en primer lugar a determinados sectores de la Policía Nacional, a ciertos políticos y a determinado sector de la prensa.
- l) Se sostiene así que algunas de las novedades del CPP 2004, como la terminación anticipada funcionan como *puerta giratoria*, pues liberan a los delincuentes al poco tiempo de haber sido capturados por la policía. En este campo las declaraciones son bastante elocuentes. En una nota publicada hace unos años, a propósito de una reunión con policías y autoridades municipales, se adujo que «la mala aplicación de los llamados “procesos especiales” y de ciertas garantías del nuevo código procesal penal, han creado una “coladera” que permite la pronta liberación de muchos delincuentes en la ciudad de Trujillo»<sup>16</sup>. El panorama sobre las ventajas o beneficios de determinada herramienta procesal se ensombrece por las críticas sobre su aplicación, que en algunos casos pueden ser fundadas, pero que en buena medida producen un efecto distractor frente a importantes cuestiones que deberían ser analizadas y debatidas, como por ejemplo, si la Policía Nacional está o no cumpliendo su función en la prevención e investigación del delito, como responsable de la seguridad ciudadana.
- m) De todos modos, es fundamental verificar y medir el nivel de acierto con que se vienen aplicando las medidas y, en general, todas las decisiones fiscales y judiciales que tienen por efecto la restricción de derechos y la constitución de estados jurídicos dentro del proceso penal, puesto que no solo es importante medir la capacidad de atención del nuevo modelo y la eficacia sobre el tiempo

---

<sup>16</sup> Se trata de las declaraciones del congresista Luis Iberico, quien indicó que “hay que evaluar la ejecución del nuevo código, por el cual la investigación del delito está en manos del fiscal y no de la policía; así como los “procesos especiales” como la “terminación anticipada” y el “principio de oportunidad”, cuya aplicación indiscriminada estaría generando una situación de impunidad. Cfr. <http://www.app-peru.org.pe/noticia/18-liberacion-de-delincuentes-genera-impunidad-en-trujillo-revela-congresista-luis-iberico>

promedio para lograr tal nivel de atención, sino sobre todo el acierto y la calidad de las decisiones<sup>17</sup>.

- n) Así, por ejemplo, según el informe de 2010 de la Secretaría Técnica de Implementación del Nuevo Código Procesal Penal, STINCPP<sup>18</sup>, se aprecia una sensible disminución de tiempo invertido en el procesamiento de causas. En dicho informe se menciona que, de acuerdo al "Estudio para la determinación de la línea base del tiempo de procesamiento de casos en el distrito judicial de Huaura", en promedio un proceso ordinario duraba 28 meses (835 días), mientras que el sumario duraba 23 meses (694 días); por el contrario, con la vigencia del CPP 2004 -conforme a los cuadros elaborados por el Ministerio Público- la duración de los procesos, en meses, es la siguiente:



- o) Estas mediciones reflejan que hay aspectos positivos que la reforma procesal penal ofrece para paliar una de las graves taras de la justicia penal en nuestro país, y es el retraso irrazonable para la determinación de la responsabilidad o la definición del conflicto.

<sup>17</sup> Sobre la medición de a) eficiencia sobre el resultado, b) eficacia sobre el tiempo promedio y c) metodología para la atención de casos, véase, SECRETARIA TÉCNICA, COMISIÓN ESPECIAL DE IMPLEMENTACIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA. *La reforma procesal penal peruana. Hacia una justicia rápida y transparente. Informe estadístico nacional 2006 – 2010.*

<http://sistemas3.minjus.gob.pe/sites/default/files/documentos/portada/cppLibroWeb.pdf>

<sup>18</sup> COMISIÓN ESPECIAL DE IMPLEMENTACIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, *Informe General sobre los resultados de la aplicación del Código procesal penal – Abril 2010*, Pag.14

<http://sistemas3.minjus.gob.pe/sites/default/files/documentos/cpp/documentos/INFORME-ABRIL-010.pdf> [última visita: 22.04.2013]

- p) En el mismo sentido, al revisar la estadística del INPE podemos observar que en las Direcciones Regionales que comprenden distritos judiciales reformados se ha logrado revertir o mantener la cifra de procesados por debajo de la de los sentenciados. Por el contrario, las regiones que comprenden a distritos donde el CPP 2004 aún no se encuentra plenamente vigente, los procesados en cárcel siguen siendo más numerosos que los encarcelados con condena. Esta tendencia a reducir el hacinamiento carcelario es un dato positivo, pero ha sido interpretado por algunos como la puerta giratoria del sistema, pues se ve en dichas liberaciones el primer paso hacia la impunidad.
- q) Lo que muestran estas cifras es que sí existen aspectos positivos y logros que concederle a la reforma procesal. La pregunta es ¿por qué tales logros no son reconocidos?, ¿Por qué se ensombrece el panorama de la reforma procesal penal con la asignación de falsas responsabilidades relacionadas con la seguridad ciudadana?

### **3.2. El incremento de la inseguridad ciudadana no tiene relación directa con la vigencia del CPP 2004**

- a) El problema de la seguridad ciudadana no tiene que ver sólo con el CPP 2004 o las herramientas que este contenga para la investigación o sanción del delito. Como ya se comprende, la seguridad ciudadana forma parte de una política pública de carácter integral, que debe ser articulada y transversal, y supone no sólo la sanción del delito, sino además el análisis del fenómeno y de sus causas<sup>19 20</sup>.
- b) Para medir el incremento inseguridad ciudadana, entre los indicadores más empleados se encuentran la *tasa de homicidios*, la *victimización* y la *percepción de inseguridad*.
- c) En cuanto al primer indicador -*homicidios por 100 mil habitantes*<sup>21</sup>, de acuerdo con una encuesta elaborada por Ipsos Apoyo, en el año 2010, la tasa promedio de homicidios por cada 100 mil habitantes en el Perú fue de 9.19. Y, aun

---

<sup>19</sup> Esta afirmación es coincidente con lo planteado por el *Informe de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de elaborar propuestas técnico normativas necesarias para enfrentar y combatir los delitos violentos que afectan la seguridad ciudadana en el país*, constituida mediante R.S. N° 238-2011-PCM, del 11 de agosto del 2011. Según el Informe de esta Comisión, "se debe asumir la trascendencia práctica de regir el sistema penal por directrices de política criminal basadas en la prevención del delito; de lo contrario, cualquier esfuerzo que se haga desde el punto de vista de la norma, será poco efectivo o nulo". CONASEC, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012, p. 4.

<sup>20</sup> Sobre el tema, ver BINDER, Alberto, *El control de la criminalidad en una sociedad democrática, Ideas para una discusión conceptual*, en: <http://new.pensamientopenal.com.ar/01102008/doctrina02.pdf> , [última visita: 22.04.2013]

<sup>21</sup> CIUDAD NUESTRA, sobre la base de estadística delictiva de la Policía Nacional y de población del Instituto Nacional de Estadística e Informática

cuando el indicador subió a 9.45 en el 2011, las cifras siguen siendo bajas en comparación con el resto de la región. Las cifras son bajas –no por ello insignificantes- también según las estadísticas de la Policía Nacional del Perú.<sup>22</sup>

**HOMICIDIOS**  
**(por cien mil habitantes)**  
**2005 - 2010**

Años	Población Demográfica Total	Denuncias por delitos de Homicidio	Tasa de delitos de Homicidio por cien mil habitantes
2005	27,810,540	3,057	11.0
2006	28,151,443	3,141	11.2
2007	28,481,901	2,943	10.3
2008	28,807,034	3,332	11.6
2009	29,132,013	2,969	10.2
2010	29,461,933	2,709	9.2

FUENTE : DIRTEPOLES-PNP, INEI  
ELABORACIÓN: EMG-PNP-DIRPEP/DIVEST

- d) Según estadísticas integradas por Ciudad Nuestra, la tasa de homicidios más alta se encuentra en el departamento de Amazonas en razón de 30.6 homicidios por 100 mil habitantes, mientras que en Lima la cifra asciende a 5.4. Y, aun cuando comparativamente resulta una cifra menor respecto a varias ciudades del país, es de notar que entre el año 2000 existe un incremento constante de la tasa de homicidios en Lima (708 en el año 2000 a 1074 en el año 2012)<sup>23</sup>.
- e) Con relación a las causas de dichos homicidios, de acuerdo a la investigación de Ciudad Nuestra, el 41% de homicidios en Lima Metropolitana tiene como móvil la violencia interpersonal y familiar; mientras que, el 31% se debe a la delincuencia común y organizada<sup>24</sup>. Este primer dato ya nos da ciertas luces sobre el origen del problema que tiene sus bases en la estructura social y en la célula misma de la sociedad, que es la familia. Sobre la violencia intrafamiliar, un cuadro publicado por la Secretaría Técnica de la CONASEC correspondiente

<sup>22</sup> Ver estadísticas publicadas por la SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONASEC, *Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, Estadísticas PNP 2005 – 2010, <http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/3.ESTADISTICAS%20PNP%202005-2010%20INDICADORES.pdf> (última visita: 23.04.2013)

<sup>23</sup> Cifras por cada 100 mil habitantes.

<sup>24</sup> GUSHIKEN, Alfonso; Gino COSTA, Carlos ROMERO y Catherine PRIVAT (2010). ¿Quiénes son asesinados en Lima? ¿Cómo, cuándo y por qué? Lima: Ciudad Nuestra, p. 48.

al periodo 2005 - 2010<sup>25</sup> también nos muestra una tendencia creciente con relación a este fenómeno.

**DENUNCIAS POR VIOLENCIA INTRAFAMILIAR/  
FAMILIAR/DOMÉSTICA  
(por cien mil habitantes)  
2005-2010**

Años	Población Demográfica	Denuncias violencia intrafamiliar/familiar/doméstica	Tasa por cien mil habitantes
2005	27,810,540	76,255	274.2
2006	28,151,443	86,147	306.0
2007	28,481,901	87,292	306.5
2008	28,807,034	91,929	319.1
2009	29,132,013	95,749	328.7
2010	29,461,933	95,219	323.2

FUENTE : DIRTEPOLES-PNP, INEI  
ELABORACIÓN: EMG-PNP-DIRTEP/INVEST

- f) Entre las causas directas de la delincuencia se señalan, la historia de violencia familiar, la insuficiente prevención y participación ciudadana; el limitado accionar en la investigación y control de los delitos y faltas; el limitado efecto de la sanción de la delictividad; y el abuso de las sustancias psicotrópicas<sup>26</sup>. Pero cuando se hace referencia al *limitado accionar en la investigación y control de los delitos y faltas*, no se menciona a la puesta en vigencia del CPP 2004 o a la reforma puesta en marcha en Trujillo y otras ciudades del país, sino al *limitado sistema de intercomunicación entre PNP, serenazgo y vigilancia privada, así como a la debilidad de la ejecución de las normas como medio disuasivo*<sup>27</sup>. Estos no son problemas normativos. Son problemas institucionales de carácter estructural.
- g) El limitado accionar en la investigación nos lleva a preguntarnos, por ejemplo, ¿por qué no se utilizan estrategias diferenciadas para investigar el delito? ¿Por qué se siguen tolerando mercados ilegales en el robo de auto partes,

<sup>25</sup> SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONASEC, *Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, Estadísticas PNP 2005 – 2010, <http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/3.ESTADISTICAS%20PNP%202005-2010%20INDICADORES.pdf> (última visita: 23.04.2013)

<sup>26</sup> Cfr. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, 2012 p. 11, ver cuadro 5, p. 12.

<sup>27</sup> Idem, p. 12.

contrabandos, robos al paso en determinadas avenidas? Sobre las causas de esta deficiencia, para Binder, *"no suele realizarse una tarea sostenida de investigación sobre los mercados ilegales que regulan buena parte de la criminalidad"*, en parte porque aquí encontramos nichos de corrupción que no quieren ser tocados y, en parte, porque la justicia penal se desentiende de estos casos al no tener una visión proactiva de la investigación, y simplemente espera que los casos lleguen a los despachos"<sup>28</sup>. Puede notarse que esta reflexión tampoco nos conduce a una ley o a un Código como la causa del problema de la criminalidad.

- h) Por su parte, en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2012 se señala que en el año 2011, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Economía y las demás instituciones del SINASEC participaron en la *"Revisión y ampliación del Programa Presupuestal Estratégico Seguridad Ciudadana"* y llegaron a la conclusión que el problema del incremento de la inseguridad ciudadana está asociado a la violencia de convivencia intrafamiliar y la violencia delincuencial que se vive en nuestro país<sup>29</sup>.
- i) En el mismo sentido, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana del año 2012 identifica, como factores causales de este problema, a las relaciones familiares y del hogar, y en segundo lugar a los factores sociales y de la comunidad<sup>30</sup>. Si atendemos a esta prelación de causas, apreciaremos que la falla es de origen, de estructura. Pero, esto tampoco debería sorprendernos pues somos parte de una sociedad que convive con la violencia y que ha llegado a tolerarla en niveles que considera inevitables o como un costo derivado del "desarrollo"<sup>31</sup>.
- j) En consecuencia, si realmente queremos prevenir el delito y la inseguridad ciudadana debemos ampliar y profundizar la acción preventiva e incorporar a más actores (Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Juntas vecinales, entre otros) y desarrollar otro tipo de interacciones con los sectores en riesgo o con sectores vulnerables. Estas nuevas interacciones deberían fomentar el respeto por

---

<sup>28</sup> Cfr. BINDER, Alberto, "La reforma de la justicia penal en el Perú en el marco del movimiento de reforma de la justicia penal en América Latina. Visiones y estrategias", en: *Juntos generamos Justicia. El nuevo Código Procesal Penal. Implementación, Experiencias y Conclusiones. 2003 – 2010*, p.10

<sup>29</sup> CONASEC, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012, p. 11

[http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/estadisticas/encuestas/PNSC\\_2012.pdf](http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/estadisticas/encuestas/PNSC_2012.pdf) [última visita: 20.04.2013]

<sup>30</sup> *Ibíd*em, p. 11.

<sup>31</sup> De allí que BINDER, Alberto, advierta que *"Si un niño o un adolescente juegan a matar personas todos los días, eligiendo el arma, el blanco y apuntando con saña para causar el mayor daño, ¿podemos tener la expectativa razonable de que la violencia constituya para él un hecho que sea repudiado, no ya moralmente, sino en el plano de la sensibilidad? Evidentemente no. Lo mismo sucede si recibimos imágenes reales o ficticias (o a través de un relato intermedio donde se mezclan realidad, ficciones y arquetipos)*. En: *El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual*.

valores y sobre todo la educación y el acceso a mejores oportunidades. Sobre este enfoque existen algunas iniciativas que deberían ser replicadas y alentadas<sup>32</sup>.

- k) En efecto, si sólo nos concentramos en lo que hace o debe hacer el Ministerio Público o el Poder Judicial, llegaremos demasiado tarde, ya que –repetimos- la seguridad ciudadana tiene que ver con prevención antes que con sanción, y las instituciones mencionadas (MP, PJ) no tienen por función directa la prevención del delito.
- l) La incidencia de factores socio-económicos en la aparición del crimen y la violencia es ineludible. Sólo como dato, durante el periodo del 2000 al 2010, el 67% de denuncias registradas ante la PNP fue por la comisión de delitos contra el patrimonio<sup>33</sup>. Otra cifra de consideración que nos recuerda que la causa del fenómeno delictivo es anterior a la intervención del sistema penal. El siguiente cuadro, publicado por la Secretaría Técnica de la CONASEC, es sólo una muestra de la alta incidencia de los delitos contra el patrimonio<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, el programa “Sembrando mi Música contigo – Sinfonía por el Perú” que será implementado en los sectores más pobres de Lima.

<sup>33</sup> Compendio de Información estadística de victimización comparada registrada por la Policía Nacional del Perú 2009-2010 de la Secretaría Técnica del CONASEC, <http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/4.COMPENDIO%20DE%20INFORMACION%20ESTADISTICA%202009-2010.pdf>, pág. 11. [última visita: 19.04.2013]

<sup>34</sup> SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONASEC, *Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, Estadísticas PNP 2005 – 2010, <http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/3.ESTADISTICAS%20PNP%202005-2010%20INDICADORES.pdf> (última visita: 23.04.2013)

**ROBO AGRAVADO**  
**(por cada cien mil habitantes)**  
**2005 - 2010**

Años	Población Demográfica	Denuncias por delitos de robo agravado	Tasa de Robo agravado por cien mil habitantes
2005	27,810,540	45,594	163.9
2006	28,151,443	45,997	163.4
2007	28,481,901	41,606	146.1
2008	28,807,034	42,931	149.0
2009	29,132,013	48,785	167.5
2010	29,461,933	56,814	192.8

FUENTE : DIRTEPOLES-PNP, INEI  
ELABORACIÓN: EMG-PNP-DIRPEP/DIVEST



- m) Es decir, existe una baja tasa de homicidios con relación al resto de la región, pero existe una tendencia creciente en cuanto a los delitos contra el patrimonio, sobre todo los de hurto y robo, con especial referencia a Lima y Callao<sup>35</sup>.
- n) Volviendo por un momento a la tasa de homicidios, se ha determinado que el mecanismo más empleado en estos casos, es el arma de fuego (47%).<sup>36</sup> Y, como puede notarse, el control de armas no está entre las herramientas que ofrece el CPP 2004<sup>37</sup>. Además, controlar el mercado negro de armas no es una función directa del Ministerio Público o del Poder Judicial, a menos que exista una investigación u ocurrencia criminal ya detectada.<sup>38</sup> Es este uno de los campos en donde debería reforzarse la labor de inteligencia policial y de

<sup>35</sup> Para mayor detalle, ver los cuadros elaborados por la División de Estadísticas de la Región Policial de Lima y Callao:

[http://www.pnp.gob.pe/ESTADISTICA\\_DELINCUENCIAL/SEGUN%20REGIONES%20Y%20FRENTE%20POLICIALES%20-%20%20REPORTE%20NOVIEMBRE%202012.pdf](http://www.pnp.gob.pe/ESTADISTICA_DELINCUENCIAL/SEGUN%20REGIONES%20Y%20FRENTE%20POLICIALES%20-%20%20REPORTE%20NOVIEMBRE%202012.pdf) [última visita: 23.04.13]

<sup>36</sup> GUSHIKEN, Alfonso; Gino COSTA, Carlos ROMERO y Catherine PRIVAT, 2010. *¿Quiénes son asesinados en Lima? ¿Cómo, cuándo y por qué?* Lima: Ciudad Nuestra, p. 55.

<sup>37</sup> Le corresponde a la SUCAMEC, o Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de uso Civil, "controlar, administrar, supervisar, fiscalizar, normar y sancionar las actividades en el ámbito de los servicios de seguridad privada, fabricación y comercio de armas, municiones y conexos, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil, de conformidad con la Constitución Política del Perú (...)" Cfr. Decreto Supremo N° 1127 del 06.12.12

<sup>38</sup> El reciente Decreto Supremo N° 006-2013-IN (13.04.2013) pretendería generar un mayor control sobre las armas que circulan en el país a través del registro obligatorio y el establecimiento de un número máximo de armas que es posible poseer legalmente. Como es de notar, esta tarea tampoco tiene relación directa con la implementación del Código Procesal Penal.

coordinación con el Ministerio Público<sup>39</sup>. Si preguntamos cómo está funcionando este control policial y lo cotejamos con resultados podríamos llevarnos muchas sorpresas.

- o) Junto con la tasa de homicidios, otro indicador de importancia es el denominado *victimización*. De acuerdo con el Informe Técnico N° 2-2013, de ENAPRES, sobre Seguridad Ciudadana, "Al comparar los resultados del semestre de análisis, julio -diciembre 2012, con el mismo periodo del año anterior, se observa una disminución de las víctimas de algún hecho delictivo en la población de 15 y más años de edad de las principales ciudades, en 6,8 puntos porcentuales"<sup>40</sup>. La muestra fue obtenida en 28 principales ciudades del país.
- p) Los datos que arroja la aludida encuesta reflejan el instrumento denominado, *victimización objetiva* o -víctimas reales en un periodo determinado- que, coincidiendo con VÁSQUEZ, constituye el más confiable instrumento para medir el crecimiento o variación de la delincuencia<sup>41</sup>.
- q) Las cifras sobre victimización muestran un ligero descenso. "Al comparar los resultados del semestre de análisis, julio -diciembre 2012, con el mismo periodo del año anterior, se observa una disminución de las víctimas de algún hecho delictivo en la población de 15 y más años de edad de las principales ciudades, en 6,8 puntos porcentuales"<sup>42</sup>. La muestra fue obtenida en 28 principales ciudades del país.
- r) Es de notar, sin embargo, que las cifras sobre victimización (víctimas reales) no es coincidente con la *percepción de inseguridad ciudadana*. Al respecto, VÁSQUEZ comenta que "En el último año, la criminalidad en el Perú ha descendido en 6%, (...) No obstante ello, el temor de la ciudadanía frente a la criminalidad no ha variado significativamente. Más del 80% de los peruanos teme ser víctima de un delito"<sup>43</sup>. Según datos del INEI, de la comparación de

---

<sup>39</sup> Conforme recoge la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, sobre Seguridad Ciudadana, "las relaciones entre la policía y el sistema de justicia penal, el gobierno y la misma sociedad se caracterizan, a menudo, por los conflictos en lugar de la cooperación", en *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párrafo 17.

<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf> [Última visita, 11.04.2013]

<sup>40</sup> Informe Técnico N° 2, Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Febrero – 2013, <http://www.inei.gov.pe/web/BoletinFlotante.asp?file=15908.pdf>

<sup>41</sup> VÁSQUEZ GANOZA, Carlos Zoe, "Seguridad Ciudadana y Los Instrumentos de análisis – Criminalidad en el Perú", *Suplemento de Análisis Legal de El Peruano – Jurídica (Derechos Humanos – Desafíos actuales)*, 05.03.2013

<sup>42</sup> Informe Técnico N° 2, Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Febrero – 2013, <http://www.inei.gov.pe/web/BoletinFlotante.asp?file=15908.pdf>

<sup>43</sup> *Ibidem*.

los semestres julio – diciembre de los años 2011 y 2012, se observa que la percepción de inseguridad ciudadana disminuyó de 87.4% a 86.7%<sup>44</sup>. Pese a este ligero descenso, la cifra es bastante alta.

- s) Sobre las causas de esta disparidad, como hemos mencionado anteriormente, la percepción es el resultado no sólo de la experiencia directa sino de representaciones, imágenes, confusión de roles y expectativas ciudadanas alimentadas con discursos que no necesariamente guardan relación con los objetivos de la reforma procesal penal. Este fenómeno de disparidad entre la criminalidad real y la criminalidad temida no es insólito en absoluto; la sociedad actual se caracteriza precisamente porque *la vivencia subjetiva de los riesgos es claramente superior a la propia existencia objetiva de los mismos.*<sup>45</sup>
- t) Sin perjuicio de lo señalado, la información estadística aún es insuficiente. En efecto, hasta ahora nuestro país carece de información cruzada a nivel regional o nacional que nos permita evaluar la evolución o involución de la seguridad ciudadana –y de la propia implementación del CPP 2004-. A partir de esta carencia de estudios uniformes lo mínimo que podemos hacer es invocar a las autoridades e instituciones a que promuevan estudios cuantitativos, los crucen e integren y que analicen el problema de la inseguridad con sus causas y factores condicionantes, en lugar de lanzar críticas sin fundamento.
- u) Que no se nos ocurra que vamos a fortalecer la seguridad ciudadana atacando a la reforma procesal penal. Esto sería irresponsable y funesto. Los operadores del sistema penal contribuyen con actuaciones eficientes y arregladas a Derecho, pero los responsables primitivos de la seguridad ciudadana pertenecen a otros sectores.

### **3.3. Los responsables de la seguridad ciudadana no son –en primer lugar- los jueces**

- a) Con la actual reforma procesal penal la antigua confusión de roles entre operadores da paso a una clara delimitación de funciones. El CPP 2004 asigna funciones específicas a cada operador y es sobre esa base que los ciudadanos e instituciones pueden evaluar, medir el desempeño de cada operador, en suma, exigir resultados. En efecto, cuando existe una delimitación clara de funciones, el rendimiento de cuentas es menos complejo.
- b) Cuando hablamos de la seguridad ciudadana, en cambio, parece que existe indeterminación y que no se termina por definir los contornos de la responsabilidad. Decimos “parece” porque en realidad existen instituciones

---

<sup>44</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – Encuesta Nacional de Programas Estratégicos, 2011 – 2012. <http://cde.elcomercio.e3.pe/66/doc/0/0/5/7/6/576206.pdf> [última visita 18.04.13]

<sup>45</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesús María, La expansión del Derecho penal, BdF, Buenos Aires, 2006, p. 27.

responsables en cada estadio o fase de la política de seguridad ciudadana. Estas fases que, a decir de Ciudad Nuestra, se retroalimentan continuamente, son<sup>46</sup>:

- a. Formulación y gestión de la política
  - b. Prevención
  - c. Control y sanción
  - d. Rehabilitación y reinserción social
  - e. Evaluación y supervisión
- c) El CPP 2004, reputado como responsable del incremento de la inseguridad ciudadana en determinados distritos, tiene aplicación en el control y sanción del delito; y, en determinados casos, en la prevención; pero no interviene en las otras fases.
- d) En cambio, una institución que tiene amplias atribuciones –y por lo tanto responsabilidades- en materia de seguridad ciudadana, es el SINASEC, o Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, creado mediante Ley 27933. Este sistema tiene por objeto coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social (Art. 3). En la misma línea, es el CONASEC o Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana -presidido por el propio Presidente de la República- el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana; con autonomía funcional y técnica (Art. 5)<sup>47</sup>.
- e) Por su parte, los gobiernos locales tienen una responsabilidad importante en la definición de estrategias y planes; sin embargo, aquí también existen deficiencias. De la revisión de los documentos elaborados por el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, se tiene que al principio existían retrasos en la instalación de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales, y aun cuando esa dificultad parece haberse superado, aún está pendiente la elaboración de los informes con estrategias y recomendaciones por parte de

---

<sup>46</sup> Ver más en, COSTA, Gino; Juan BRICEÑO y Carlos ROMERO. 2009. Metodología para el diagnóstico, prevención y control de la corrupción en los programas de seguridad ciudadana. Informe de consultoría. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>47</sup> Según el art. 9 de la Ley 27933, las funciones del CONASEC son: 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, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República sobre los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana antes de su respectiva aprobación; H. Promover estrategias de prevención contra las actividades delictivas; I. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

cada Comité<sup>48</sup>. Ni qué decir de la ejecución de dichos planes. En general, se habla mucho de estrategias integrales, pero no se ejecutan medidas que fomenten la integración de esfuerzos.

- f) De acuerdo a información recogida por el área de Información y Estadísticas de la CONASEC, al año 2013 aún existe un alto nivel de retraso en la formulación de los planes de Seguridad Ciudadana por parte de los Comités, regionales, provinciales y distritales<sup>49</sup>.

**CUADRO NUMÉRICO DE LA SITUACIÓN DE LOS PLANES DE SEGURIDAD CIUDADANA 2013, PERIODO: 01ENE2013 AL 20MAR2013**

SITUACIÓN	CORESEC	COPROSEC	CODISEC	TOTAL
FORMULARON	3	42	330	375
NO FORMULARON	23	152	1314	1489
TOTAL	26	194	1644	1864

[\*] Para el caso específico del Comité Provincial de Lima Metropolitana además de las funciones y atribuciones que tiene como Comité Provincial dentro del SINASEC, asume las que le corresponde a un Comité Regional, de conformidad a la Tercera Disposición Complementaria Transitoria y Final del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana 27933

FUENTE : COMITÉS DE SEGURIDAD CIUDADANA  
ELABORACIÓN : AREA DE INVESTIGACIÓN Y ESTADÍSTICA/ST-CONASEC

- g) Puede ser que esta aparente incuria haya motivado la reciente aprobación de un estímulo económico de S/. 1,100 millones de soles para los gobiernos locales que ejecuten su plan de seguridad ciudadana. Este incentivo, notamos, no es por la realización de actividades extraordinarias o logros excepcionales, sino por cumplir lo que Constitución manda en su artículo 197° y la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, en su artículo 85<sup>50</sup>.

### **3.4. El presupuesto para la seguridad ciudadana y para la reforma procesal penal no son los mismos**

- a) A este punto ya debe quedar claro que si no hay unidad de objetivos, tampoco debería haber unidad de presupuestos. En efecto, el presupuesto que se

<sup>48</sup> SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA. *Resumen de los Comités de Seguridad Ciudadana 2007-2012.*

<http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/ESTADISTICAS%20CONASEC%202007-2012%20VILLAR%201400%20PLANES%281%29.pdf>

<sup>49</sup> Cfr. CONASEC, *Resumen de la situación de los Comités de Seguridad Ciudadana por regiones 2013*, <http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/Copia%20de%20CUADRO%20NUMERICO%20PSCYCS%20AL%2018ABR2013.pdf>

<sup>50</sup> Cfr. Decreto Supremo 02-2013-EF.

asigna a las instituciones responsables de la seguridad ciudadana es totalmente distinto del que se asigna para la implementación del CPP 2004.

- b) Y aquí es preciso llamar la atención sobre una de las demandas más frecuentes en los medios de comunicación. Nos referimos a la alegada insuficiencia de fondos para luchar contra la delincuencia. Este dato no sería del todo exacto si analizamos el *Ranking de Ejecución de Inversiones del Sector Público del Perú, del año fiscal 2011*<sup>51</sup>, elaborado por un grupo parlamentario, sobre la base de cifras proporcionadas por el Ministerio de Economía y Finanzas. El informe parlamentario muestra con claridad que uno de los sectores responsables de la seguridad ciudadana, el sector Interior, gastó sólo el 7.6% de su presupuesto, mientras que el sector Justicia gastó 34.4% en el año 2011. En ambos casos hay deficiencias en la ejecución, pero la cifra de 7.6 de ejecución deja muchas preguntas sueltas. Hacia el tercer trimestre de 2012, el sector Interior figura con un 12.4% de ejecución presupuestal<sup>52</sup>. Luego, al final del año 2012, el sector Interior da un salto en su ejecución presupuestal y aparece con un 49.4%<sup>53</sup>, mientras que el sector Justicia registra 48.5%. Si estas cifras son ciertas, parecería claro que no es la falta de recursos la razón que impide ejecutar acciones y políticas concretas en materia de seguridad ciudadana.

### **3.5. La prisión preventiva no es una herramienta de la seguridad ciudadana**

- a) El Tribunal Constitucional peruano en el Expediente N 349-2004-AA/TC considera a la seguridad ciudadana *"como un estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza o reparados en caso de vulneración o desconocimiento. (...) "Cabe precisar que, cuando se trata de bienes jurídicos como los aquí descritos, no resulta extraño, sino perfectamente legítimo el que, bajo determinadas circunstancias; y como se anticipó anteriormente, los derechos puedan verse restringidos en determinados ámbitos de su contenido, a fin de compatibilizar los objetivos sociales propios de todo bien constitucional con los intereses individuales correspondientes a todo atributo o libertad"*.
- b) Esta declaración no constituye una licencia para disponer la privación preventiva de la libertad de los ciudadanos imputados de delito; sin embargo,

---

<sup>51</sup> *Ranking de Ejecución de Inversiones del Sector Público del Perú, del año fiscal 2011*. Cfr. <http://e.gestion.pe/128/doc/0/0/4/3/3/433529.pdf> [última visita: 19.04.13]

<sup>52</sup> EGUREN NEUENSCHWANDER, Juan Carlos, *Ranking del Avance de la Ejecución de Inversiones del Sector Público. Año Fiscal 2012 (al Tercer Trimestre)* <http://www.congreso.gob.pe/congresista/2011/jceguren/ranking3erTrimestre.pdf> [última visita: 19.04.13]

<sup>53</sup> EGUREN NEUENSCHWANDER Juan Carlos, *Ranking de Ejecución de Inversiones del Sector Público del Perú, del año fiscal 2012*, Cfr. <https://docs.google.com/file/d/0B-asH2BnROwsYUNmN1Z4Q0hVTg/edit?pli=1> [última visita: 19.04.13]

en la práctica, el derecho a la libertad personal y la garantía de presunción de inocencia, más allá de los presupuestos legales, ceden ante reclamos concretos de actuación del sistema penal especialmente cuando se enarbola la bandera de la seguridad ciudadana. Así lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos<sup>54</sup>.

- c) El problema es que, de este modo no se refuerza la seguridad ciudadana, y tampoco la protección de derechos como la presunción de inocencia. Es probable que la reacción inmediata (prisión preventiva) ante hechos que afectan la seguridad ciudadana genere un clima de aparente satisfacción y confianza; sin embargo, estas prácticas debilitan la posición del ciudadano frente al Estado.
- d) Además, téngase en cuenta que si somos coherentes con el verdadero significado del principio *favor libertatis*, ni la prensa ni los políticos deberían sorprenderse ante un mandato de comparecencia (ya que eso es lo normal), ante la prisión preventiva, que debería ser lo excepcional.
- e) Finalmente, debe recordarse que ninguno de los presupuestos de la prisión preventiva tiene por finalidad evitar que el procesado, con la prisión, siga cometiendo delitos. El evitar la reiteración delictiva vendría a ser una suerte de un infiltrado procedente de la política securista que no es compatible con el derecho a la presunción de inocencia. Si el objetivo es la evitación del delito, esa no es función de la prisión preventiva y tampoco es tarea de los jueces o fiscales evitar que un procesado siga cometiendo un delito que aún no se ha probado que cometió.
- f) La Constitución es muy clara, la prevención del delito es tarea policial (Art. 166°) Así que, cada vez que un procesado recibe comparecencia en lugar de prisión preventiva, sale y vuelve a delinquir, no debemos mirar enojados al Juez con « *¿y por qué no lo metiste preso?*», sino que debemos mirar a la PNP y preguntarle: « *¿y dónde estabas que no evitaste este delito?*» Lo que queremos decir es que, cuando la PNP critica las distintas formas en que el sistema de justicia libera a una persona y ésta delinque otra vez, lo que está haciendo es culpar a otros de un fracaso suyo<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> "Al respecto, corresponde señalar que las políticas de seguridad ciudadana históricamente implementadas en numerosos Estados de las Américas se han caracterizado, en términos generales, por su desvinculación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y en muchos casos, en nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia, se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria". COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Diciembre 2009, párrafo 32. Del mismo modo, el párrafo 13, que señala que, "en varios países de la región se ha apelado a políticas que han resultado históricamente ineficaces para solucionar las demandas sociales sobre seguridad ciudadana, basadas en planteos de incrementar la presión punitiva; reducir las garantías procesales; o bajar la edad de imputabilidad para aplicar el derecho penal de adultos a los niños y niñas.

<sup>55</sup> Cfr. CHINCHAY CASTILLO, Documento inédito, p.1

- g) Finalmente, si el procesado es liberado porque no se ha logrado acreditar su responsabilidad, este no es un problema que nace con el CPP 2004. Se trata de un problema de tipo estructural que es propio del antiguo modelo que padece de una *profunda debilidad del sistema de investigación y de presentación de pruebas*<sup>56</sup>.
- h) Entre las principales dificultades en la investigación del delito podemos mencionar la *ineficacia para recolectar pruebas de modo rápido y guardarlas convenientemente* (que es responsabilidad de la policía y del Ministerio Público) así como la *incapacidad de la justicia penal de llevar rápidamente estos casos a juicio* (que es responsabilidad del Poder Judicial)<sup>57</sup>. Ambas dificultades se transforman en impunidad, y esto genera un impacto altamente negativo entre la población. Con todo, se trata de una función coadyuvante, pero no primigenia.

#### 4. Ideas finales

**4.1.** Cuando se sostiene que la reforma procesal exige un cambio cultural también se hace referencia a las expectativas que, tradicionalmente, se tienen respecto de las instituciones integrantes del sistema penal. Si bien, desde la perspectiva del antiguo modelo se exige al juez que investigue y encarcele a los detenidos por determinados delitos, desde la perspectiva del proceso penal reformado existen algunas exigencias que no se pueden soslayar; por ejemplo, que las decisiones se tomen como consecuencia del debate oral, público y contradictorio. Estas exigencias no deberían verse como puertas para la impunidad, sino como escudos de protección para toda la sociedad. En efecto, los problemas asociados a la inseguridad ciudadana no se neutralizarán o encauzarán con más severidad de las penas o con mandatos de detención automáticos<sup>58</sup>, tampoco con la alteración del modelo procesal penal adoptado en el CPP 2004, puesto que la inseguridad ciudadana no es causada por un solo factor, "sino por la convergencia de muchos,

---

<sup>56</sup> BINDER, Alberto, "La reforma de la justicia penal en el Perú en el marco del movimiento de reforma de la justicia penal en América Latina. Visiones y estrategias", en: *Juntos generamos Justicia. El nuevo Código Procesal Penal. Implementación, Experiencias y Conclusiones. 2003 – 2010*, p.9,

<sup>57</sup> Cfr. BINDER, Alberto, "La reforma de la justicia penal en el Perú en el marco del movimiento de reforma de la justicia penal en América Latina. Visiones y estrategias", en: *Juntos generamos Justicia. El nuevo Código Procesal Penal. Implementación, Experiencias y Conclusiones. 2003 – 2010*, p.10.

<sup>58</sup> Como anota el Informe del Centro de Investigación Parlamentaria, sobre Seguridad Ciudadana, "[l]a legislación reciente y los proyectos de ley pendientes, priorizan iniciativas de control y no logran cubrir todas las propuestas planteadas en el Acuerdo Nacional". Esta observación realizada en el año 2005 es aún vigente.

[http://www.observatoriourbano.org.pe/modulo\\_vigilancia\\_ciudadana/01INFORMACION/01TERMINOLOGIA/seguridad\\_ciudadana\\_terminologia01.pdf](http://www.observatoriourbano.org.pe/modulo_vigilancia_ciudadana/01INFORMACION/01TERMINOLOGIA/seguridad_ciudadana_terminologia01.pdf) [última visita: 22.04.13]

convergencia frecuentemente relacionada con situaciones de intensa vulnerabilidad humana y social”<sup>59</sup>.

- 4.2. El problema del desborde de la expectativa ciudadana se agudiza en la medida que no existe una labor de pedagogía social acerca de las funciones de cada operador del sistema penal, no sólo en relación con el nuevo proceso penal, y la metodología oral de los juzgamientos, sino además con las competencias que el proceso penal tiene con relación a la seguridad ciudadana. Por lo tanto, el cambio cultural asociado a la reforma procesal penal no está referido sólo a lo que los operadores pueden y deben hacer, sino a lo que la comunidad puede y debe esperar de ellos. En suma, debe existir correspondencia entre las competencias y las expectativas.
- 4.3. De ahí que resulte imperativo trazar una política pública de seguridad ciudadana transversal<sup>60</sup>, integral y orgánica, con responsables, de largo plazo, con indicadores uniformes y estadísticas cruzadas, con rendimiento de cuentas<sup>61</sup> y respeto por la Constitución<sup>62</sup>. Dentro de esta política articulada, los responsables del proceso penal tienen competencias específicas pero éstas no son primarias ni excluyentes. Hay otras instituciones que deben actuar antes.
- 4.4. Es innegable que el proceso penal y la reforma que se ha emprendido en varias ciudades de nuestro país tienen un impacto en la *política macro de seguridad ciudadana* –asumiendo que tal política existe y asumiendo que es una preocupación genuina de este gobierno- como podrían tenerla otras instituciones y procesos<sup>63</sup>; sin embargo, teniendo en cuenta las competencias asignadas a cada

---

<sup>59</sup> PNUD COSTA RICA, *Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*, Resumen Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2005, PNUD, p. 2, <http://www.pnud.or.cr/images/stories/downloads/Resumen.pdf> [última visita: 18.04.13]

<sup>60</sup> Cfr. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2012, [http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/estadisticas/encuestas/PNSC\\_2012.pdf](http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/estadisticas/encuestas/PNSC_2012.pdf), p. 11. [última visita: 19.04.2013]

<sup>61</sup> Lo que debemos generar es un compromiso genuino de las autoridades. La actual desidia y el reparto de culpas, creemos, no se superarán con la sola interposición de denuncias contra los responsables del incumplimiento de las obligaciones derivadas del Plan, (Art. 377° del Código Penal) tal como lo establece el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2012, p. 58.

<sup>62</sup> “Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales. Asimismo deben abordar las causas de la criminalidad y la violencia”, en: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Publicado el 31 de diciembre de 2009, p. 1. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf> > (Última visita, 11.04.2013)

<sup>63</sup> En el año 1996, en el marco de la 49° Asamblea Mundial de la Salud se adoptó la Resolución N° WHA49.25, en la que se señala que la *violencia es un problema de salud pública fundamental* y creciente en todo el mundo. La erradicación de la violencia es uno de los cometidos de la política de seguridad ciudadana.

institución, no podemos atribuirle la titularidad de esta política macro<sup>64</sup> de manera exclusiva al Poder Judicial o a la reforma procesal penal o al CPP 2004, puesto que la seguridad ciudadana tiene sus propios componentes y sus propias instituciones a cargo. El proceso penal no es un mecanismo de control de la seguridad ciudadana. Su finalidad es la investigación y determinación de la responsabilidad penal ante un delito cometido.

- 4.5.** Finalmente, es necesario tener claro que la *demanda de más protección* no debe interpretarse como *demanda de punición*; en otras palabras el gobierno debe ser responsable al canalizar cada una de estas expectativas<sup>65</sup>. Por lo tanto, más allá del discurso proselitista o de generación de simpatías coyunturales es necesario diseñar y ejecutar una política que, sin alterar el modelo constitucional y los principios del proceso penal, comprometa a todos los actores en un solo fin: Identificar los focos de violencia y limitarla; dialogar y reforzar la paz social.

---

<sup>64</sup> A través del Acuerdo Nacional suscrito en el año 2002, se incorporó como séptima política de Estado "la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana". En el año 2013, debido a recientes sucesos de criminalidad violenta, este objetivo ha recobrado protagonismo en el discurso gubernamental.

<sup>65</sup> Sobre el particular ver a SILVA SÁNCHEZ, Jesús María, *La expansión del Derecho penal*, BdF, Buenos Aires, 2006, p. 7. Por su parte, BINDER sostiene que el tipo de dialogo que existe entre la dirigencia política y la sociedad es también una condición de ineficacia del control de criminalidad. BINDER, Alberto, *El control de la criminalidad en una sociedad democrática-Ideas para una discusión conceptual-*, <http://new.pensamientopenal.com.ar/01102008/doctrina02.pdf> , [última visita: 22.04.2013]