



¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

Informe Defensorial N° 132

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima 1 - Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
E-mail: defensora@defensoria.gob.pe
Internet: [http:// www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)
Línea gratuita: 0800-15170

Elaborado por la Adjuntía en Asuntos Constitucionales
de la Defensoría del Pueblo.

Primera edición: Lima, Perú, enero del 2008.
750 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del
Perú N° 2008-01017.

La Defensoría del Pueblo agradece a la Cooperación
Técnica Belga (CTB) que hizo posible la presente
publicación.

INDICE

Presentación	11
I. INTRODUCCIÓN	15
1.1 Aspectos metodológicos	15
a) Objetivo del Informe	15
b) Identificación de niveles del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana supervisados	16
c) Instrumentos y estrategia para la recopilación de la información utilizada	18
1.2 Estructura del Informe Defensorial	20
1.3 Cooperación de autoridades e instituciones	22
II. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO CONDICIÓN PARA LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS	22
2.1 Naturaleza estructural de la problemática de la inseguridad ciudadana	22
2.2 Vulneración múltiple de derechos humanos producida por la inseguridad ciudadana	26
2.3 Responsabilidad de las instituciones estatales y comunales en garantizar la seguridad ciudadana	26
2.4 Las reacciones aisladas de la ciudadanía y la posterior creación de nuevas institucionalidades	28
2.4.1 La “natural” desconfianza ciudadana en las instituciones	28

2.4.2	Las reacciones primarias y desarticuladas	30
2.4.3	La apuesta por nuevas institucionalidades	31
2.5	El enfoque sistémico de la seguridad ciudadana	32
2.5.1	Necesidad de un concepto operativo	33
2.5.2	La consagración legal del enfoque sistémico	36
2.6	Hacia una política integral de seguridad ciudadana	37
2.6.1	Las leyes penales son necesarias pero insuficientes	38
2.6.2	Potenciar la experiencia de juzgados de paz letrados en comisarías	39
2.6.3	Fortalecimiento de las comisarías	40
2.6.4	Política penitenciaria resocializadora e incremento del número de penales y centros juveniles	41
2.6.5	Políticas de prevención	41
2.6.6	Activa participación de la sociedad civil	42
III.	EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA	44
3.1	La seguridad ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico	44
3.2	La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	47
3.2.1	El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC	49
3.2.1.1	Miembros del CONASEC	49
3.2.1.2	Funciones y Atribuciones del CONASEC	50

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

3.2.1.3	Secretaría Técnica del CONASEC	51
3.2.2	Los Comités de Seguridad Ciudadana	53
3.2.2.1	Miembros de los Comités de Seguridad Ciudadana	53
3.2.2.2	Funciones de los Comités de Seguridad Ciudadana	55
3.2.2.3	Secretarías Técnicas de los Comités de Seguridad Ciudadana	57
IV.	CONSTATAACIONES SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL CONTEXTO DE SU ACTUACIÓN	58
4.1	Sobre la problemática de inseguridad ciudadana	58
4.2	Sobre los órganos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	63
4.2.1	Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana	63
4.2.1.1	Conformación e inicio de funcionamiento del Comité Provincial	64
4.2.1.2	Funcionamiento de Secretarías Técnicas	69
4.2.1.3	Sesiones realizadas	71
4.2.1.4	Participación de representantes institucionales en la conformación del Comité Provincial	73
4.2.1.5	Participación de representantes en las sesiones del Comité Provincial	75

Defensoría del Pueblo

4.2.1.6	Labores de diagnóstico	77
4.2.1.7	Labores de planificación para el año 2008	80
4.2.1.8	Cumplimiento de funciones previstas normativamente	82
a)	Capacitación de Juntas Vecinales y Rondas campesinas	82
b)	Celebración de convenios	84
c)	Invitación de representantes de otras instituciones en calidad de “observadores”	86
4.2.1.9	Participación de la ciudadanía	88
4.2.1.10	Constataciones adicionales	90
4.2.2	Comités Regionales de Seguridad Ciudadana	92
4.2.2.1	Conformación e inicio de funcionamiento del Comité Regional	93
4.2.2.2	Funcionamiento de Secretarías Técnicas	101
4.2.2.3	Sesiones realizadas	104
4.2.2.4	Participación de representantes institucionales en la conformación del Comité Regional	107
4.2.2.5	Labores de Planificación para el 2007 y 2008	110
4.2.2.6	Cumplimiento de funciones previstas normativamente	115
a)	Expedición de directivas	115
b)	Invitación de representantes de otras instituciones en calidad de “observadores”	117
c)	Capacitación a la comunidad	120

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

d) Celebración de convenios	122
4.2.2.7 Constataciones adicionales	124
4.2.3 Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana	125
4.2.3.1 Inicio de funciones	126
4.2.3.2 Conformación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana	127
4.2.3.3 Sesiones realizadas	129
4.2.3.4 Secretaría Técnica	131
4.2.3.5 Tareas de planificación	135
4.2.3.6 Cumplimiento de funciones previstas normativamente	137
V. ESTRATEGIAS PARA FORTALECER EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA	138
5.1 Necesidad de consolidar el liderazgo de la autoridad elegida para el diseño y ejecución de las políticas de seguridad ciudadana.	138
5.2 Consolidación del compromiso de las entidades integrantes y de la coordinación interinstitucional	140
5.3 Fortalecimiento de las Secretarías Técnicas de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales	143
5.3.1 Sostenibilidad de las Secretarías Técnicas	144
5.3.2 Perfil del Secretario Técnico	145
5.4 Promoción de las tareas de planificación coordinada, sistemática y participativa	147
5.5 Reforzamiento de la participación de la ciudadanía	150

VI. CONCLUSIONES	157
-------------------------	------------

VII. RECOMENDACIONES	174
-----------------------------	------------

ANEXOS

Anexo N° 1: Resolución Defensorial N° 066-2007/DP, publicada el 29 de diciembre de 2007, que aprueba el Informe Defensorial N° 132 “¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”.	179
Anexo N° 2: Ley N° 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, publicada el 27 de mayo de 2003 (incluye modificaciones realizadas por Ley N° 28863, publicada el 05 de agosto de 2006).	189
Anexo N° 3: Decreto Supremo N° 012-2003-IN-Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, publicado 08 de octubre de 2003.	199
Anexo N° 4: Resolución Ministerial N° 0636-2007-IN/CONASEC, publicada el 29 de agosto de 2007, mediante la cual se dispone la difusión y cumplimiento de la Directiva N° 01-2007-IN/0101.01, referida a los Procedimientos para la formulación, aprobación y evaluación de los planes locales de seguridad ciudadana y las responsabilidades de los miembros que conforman los comités de seguridad ciudadana.	224

PRESENTACIÓN

La seguridad ciudadana es el segundo problema más crítico en cinco de las seis ciudades comprendidas en el “*Estudio de Victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo*” realizado por Apoyo – Opinión y Mercado en el año 2005 para el Ministerio del Interior. Asimismo, el 74% de la población de Lima percibe que la delincuencia ha aumentado en el último año, según una encuesta del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, realizada en noviembre del 2007. La existencia del problema lo observamos o sufrimos casi todos; vale entonces preguntarse ¿qué hacemos como Estado para contar con ciudadanos más seguros?

La seguridad ciudadana constituye un tema de especial preocupación para la Defensoría del Pueblo, toda vez que involucra la vigencia de derechos tan importantes como la vida, la libertad y el patrimonio de las personas. Por esta razón, parte importante del trabajo de la Defensoría del Pueblo a nivel nacional se ha focalizado en la supervisión de las entidades estatales encargadas de garantizar el respeto y defensa de los derechos de la ciudadanía, de modo tal que se aseguren las condiciones idóneas para el progreso y bienestar de la sociedad, pues sin una adecuada seguridad ciudadana no sería posible alcanzar el desarrollo integral de la nación.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo interviene en materia de seguridad ciudadana en su condición de institución integrante del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, establecido mediante Ley N° 27933. De esta manera, representada por su Adjuntía en Asuntos

Constitucionales, la Defensoría del Pueblo forma parte del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC). También, a través de las Oficinas Defensoriales y Módulos de Atención Defensorial, participa en los Comités Regionales, Provinciales a nivel nacional llegando, incluso, a realizar actividades de capacitación con Comités Distritales de Seguridad Ciudadana y Juntas Vecinales.

Para la Defensoría del Pueblo, la inseguridad ciudadana no sólo se debe concebir como un problema de funcionamiento de instituciones, sino también como un grave obstáculo al libre desarrollo de las personas y la consolidación del sistema democrático, sobre todo teniendo en cuenta que actualmente la población se ha formado una extendida percepción negativa acerca del estado de la seguridad ciudadana en nuestro país. Apesar de los esfuerzos realizados por las diferentes entidades estatales e incluso por la misma sociedad, la percepción de inseguridad ciudadana es —como hemos mencionado— aún muy significativa entre la población. Por esta razón, es preocupación constante de la Defensoría del Pueblo analizar y resaltar los avances obtenidos y las dificultades que se presentan dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y de sus instancias operativas, así como formular recomendaciones, desde una perspectiva de coordinación interinstitucional y promoción de la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social.

La necesidad de respaldar el diseño estatal establecido para afrontar la problemática de inseguridad ciudadana llevó a la Defensoría del Pueblo a publicar en marzo del 2006 un documento denominado *“Hacia un sistema de seguridad ciudadana. Lineamientos de trabajo”*.

En el mismo, se ha destacado la necesidad de adoptar una perspectiva integral para abordar los problemas que atentan contra la seguridad ciudadana, así como instituir una instancia interinstitucional para abordar estas situaciones. En esa línea, en marzo del 2007, la Defensoría del Pueblo también elaboró el Informe Defensorial N° 119, titulado “*Justicia de Paz Letrada en Comisaría: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana*”, en el cual se hace una evaluación respecto a la instalación y funcionamiento de los juzgados de paz letrados que se encuentran en dependencias policiales como estrategia específica del Estado para afrontar las proliferación de ilícitos penales menores (faltas) desde una experiencia de coordinación interinstitucional cercana a la ciudadanía.

En esa dirección, el Informe Defensorial N° 132, denominado “¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”, busca contribuir a que las instituciones y los ciudadanos organizados, que integran el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, dinamicen el trabajo coordinado de diseño y ejecución de políticas locales, regionales y nacionales de seguridad ciudadana.

El presente informe es el resultado de una evaluación realizada sobre la situación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, a nivel del Consejo Nacional, los 26 Comités Regionales de Seguridad Ciudadana y 12 Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana (Lima, Arequipa, Chiclayo, Chimbote, Cusco, Huamanga, Huancayo, Ica, Iquitos, Pucallpa, Piura y Trujillo), a fin de determinar si las instancias creadas por ley están efectivamente funcionando y cumpliendo sus objetivos institucionales. Los alcances

Defensoría del Pueblo

del Informe Defensorial llegan a los niveles en los que este sistema funciona (nacional, regional y provincial), descartándose el tratamiento del nivel distrital. Cabe expresar aquí nuestro agradecimiento a la Cooperación Técnica Belga (CTB), así como el apoyo brindado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), pues sin su apoyo no hubiera sido posible esta investigación y su correspondiente publicación.

Finalmente, como Defensora del Pueblo, exhorto a los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país a participar activamente y colaborar con sus autoridades en las acciones destinadas a brindar mayor seguridad ciudadana en el país. Su participación debe ser una expresión y fiel reflejo de su ciudadanía, con miras a construir una cultura de respeto a los derechos fundamentales de la persona, base esencial para el progreso y desarrollo de los pueblos.

Lima, diciembre del 2007

Beatriz Merino Lucero
Defensora del Pueblo

I. INTRODUCCION

A efectos de precisar los alcances del presente informe defensorial, a continuación se describen los aspectos metodológicos que han sido considerados para su elaboración. En la medida que las categorías que se exponen a continuación son previas al desarrollo de la recopilación de información y al análisis de la misma, se busca brindar un acercamiento preliminar a la percepción que ha tenido la Defensoría del Pueblo sobre la situación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y de sus instancias operativas

1.1. Aspectos metodológicos del informe defensorial

a) Objetivo del Informe

El objetivo trazado al plantearse la necesidad de tener un acercamiento al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana fue:

- Evaluar la situación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, a nivel del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), de los 26 Comités Regionales de Seguridad Ciudadana y 12 Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana. Se ha buscado realizar una evaluación cualitativa que permita determinar si las instancias creadas por ley están efectivamente funcionando y cumpliendo sus objetivos institucionales. En la medida que, según cifras del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana al 30 de marzo de 2007¹, se han instalado ya la gran

¹ Disponibles en: <http://conasec.mininter.gob.pe/estadisticas.htm>

mayoría de comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana, la Defensoría del Pueblo ha considerado necesario tener un nivel de acercamiento más fino a los comités regionales y provinciales recogiendo información desde la fuente directa en cuanto a su creación, conformación y al cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias.

b) Identificación de niveles del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana supervisados

Dada la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, se ha hecho necesario plantear los alcances del Informe Defensorial en concordancia con los niveles en los que este sistema funciona. Así, se ha buscado abarcar tanto el nivel nacional, como los niveles regional y provincial. Se ha descartado el tratamiento del nivel distrital del Sistema Nacional en vista de lo extendido de este componente (más de 1600 distritos a nivel nacional) y la imposibilidad material de cubrir todos con los recursos humanos y materiales con los que cuenta la Defensoría del Pueblo.

El contenido específico de los niveles de investigación se detalla a continuación:

b.1) Nivel nacional

Ha implicado la recopilación de información y análisis del funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Esto ha significado sistematizar información relacionada a la conformación del CONASEC, las sesiones realizadas, las agendas trabajadas y los documentos

de gestión elaborados en el marco del desempeño de sus funciones. De esta forma, se ha buscado evaluar el rol del Consejo Nacional como organismo encargado de formular, conducir y evaluar las políticas de seguridad ciudadana.

b.2) Nivel regional

Se ha buscado, a través de todas las Oficinas Defensoriales del país, conocer el estado actual de los 26 Comités Regionales de Seguridad Ciudadana existentes en nuestro país, según información del CONASEC. De esta forma, habiéndose instalado los nuevos gobiernos regionales en el mes de enero de 2007, se ha buscado determinar el grado mínimo de funcionamiento y existencia de estas instancias.

b.3) Nivel provincial

Ante la imposibilidad de poder abarcar el conjunto del sistema de seguridad ciudadana en su nivel más básico (distrital), se ha optado por abordar el nivel provincial dado que constituye el espacio intermedio e integrador del trabajo que se desarrolla a nivel distrital. Así, se ha optado por escoger las provincias cuyos comités de seguridad ciudadana se va a supervisar, en base a dos criterios.

Primero, se ha optado por trabajar en base a las mismas ciudades en las que se aplicó el “Estudio de Victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo” realizado en el año 2005 por Apoyo – Opinión y Mercado para el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana en

el año 2005². Adicionalmente, se ha considerado pertinente cruzar este criterio de determinación con una variable demográfica. Así, en base a información del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI recogida en el Censo de Población del 2005 acerca de las 10 provincias más pobladas³ (sin incluir a Lima Metropolitana), se ha complementado la selección ya realizada considerando en la muestra a Chiclayo, Piura, Huancayo, Chimbote (Santa), Pucallpa (Coronel Portillo) e Ica. La pertinencia de este criterio es confirmada por el hecho que, según la lista del INEI, cuatro de las localidades estudiadas en la “Encuesta de Victimización” se encuentran también entre las más pobladas.

De esta forma las provincias que han sido objeto de trabajo a este nivel, en el presente informe defensorial, han sido: Lima, Arequipa, Chiclayo, Chimbote (Santa), Cusco, Huamanga, Huancayo, Ica, Iquitos, Pucallpa (Coronel Portillo), Piura y Trujillo.

c) Instrumentos y estrategia para la recopilación de la información utilizada

Los contenidos del presente informe han determinado que la calidad de la información a recoger, recaiga fundamentalmente en las Oficinas Defensoriales, por lo que se han diseñado instrumentos ágiles y de fácil procesamiento que permitan optimizar la intervención de estas instancias en este proceso.

² Disponible en <http://conasec.mininter.gob.pe/banerencuesta.htm>.

³ Disponible en <http://www.inei.gob.pe/perucifrasHTML/inf-dem/cua7.htm>.

Así, se diseñaron y distribuyeron tres fichas para la recopilación de información:

- Ficha N° 1, Información sobre Comités Regionales de Seguridad Ciudadana.- Cuyo llenado estuvo a cargo de todas las Oficinas Defensoriales, con el fin de consignar información básica sobre estas instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en virtud a que – según información del CONASEC – se han instalado ya todos los comités regionales. Se ha buscado consignar información sobre el funcionamiento y conformación del Comité, así como una evaluación básica del cumplimiento de sus funciones.
- Ficha N° 2, Información sobre Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana.- Cuyo llenado estuvo a cargo de las Oficinas Defensoriales de Lima, Lima-Norte, Lambayeque, Cusco, Ayacucho, Junín, Ica, Loreto, Ucayali, Piura y La Libertad, y el Módulo de Atención de Chimbote. Se buscó obtener información más detallada, aparte de la ya señalada respecto a los Comités Regionales, correspondiente a aspectos de la problemática de inseguridad ciudadana, evaluación de los niveles de participación de los integrantes, descripción de cumplimiento de funciones y apreciación sobre la participación defensorial.
- Ficha N° 3, Información sobre el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.- Cuyo procesamiento estuvo a cargo de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo. Se ha buscado obtener información acerca del funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana en tanto colectivo interinstitucional y en su calidad

de principal responsable del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Este proceso ha incluido también a la Secretaría Técnica de esta instancia, la cual ha prestado valiosa colaboración.

La información que se ha recopilado ha cubierto el desempeño de labores de los comités provinciales y regionales de seguridad ciudadana entre los meses de enero a setiembre de 2007.

1.2. Estructura del Informe Defensorial

El presente informe consta de siete capítulos, incluyendo el presente de carácter introductorio donde se desarrollan los aspectos metodológicos, estructura y mención a la cooperación por parte de entidades estatales.

El segundo capítulo busca dar un marco general donde se desarrolla el aspecto de la seguridad ciudadana en tanto condición para la vigencia de los derechos humanos, además de enfocar el carácter estructural de la problemática de la inseguridad ciudadana como consecuencia de la amenaza y vulneración de derechos humanos. En ese sentido, se ha abordado el trabajo de las instituciones estatales y comunales como garantes de la seguridad nacional y las nuevas reacciones de protección que se presentan tanto en las instituciones como en la propia sociedad. Asimismo, se plantea la necesidad de un enfoque sistémico y una política integral de seguridad ciudadana para la protección de los derechos humanos.

El tercer capítulo se ocupa de los componentes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (miembros, competencias, atribuciones, entre otros aspectos) de acuerdo a la normatividad de la materia, a fin de conocer con

mayor precisión cuáles son sus atribuciones otorgadas por el Estado para la lucha contra la inseguridad ciudadana.

El tercer capítulo detalla de manera sistemática las constataciones efectuadas sobre el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana tomando como insumo la información recopilada de los Comités Regionales y Provinciales de Seguridad Ciudadana por parte de las Oficinas Defensoriales a nivel nacional. En esta parte se detalla el cumplimiento de los parámetros establecidos en la normatividad para el efectivo funcionamiento de los comités de seguridad ciudadana. Adicionalmente, se ha recogido información de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC, respecto de su propio funcionamiento, la misma que se describe en función a verificar el cumplimiento de sus funciones establecidas en la normatividad.

Posteriormente, el quinto capítulo aborda una serie de aspectos que se deben considerar para promover el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Así, se realiza una reflexión a la luz de los resultados descritos en el capítulo anterior, con el fin de sentar posición sobre el necesario liderazgo de los comités por parte de las autoridades elegidas. Asimismo, se trazan conceptos sobre la necesidad de potenciar el trabajo de las Secretarías Técnicas y acerca de la importancia de garantizar una efectiva participación de la ciudadanía dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, entre otros temas que se plantean.

Finalmente, los dos últimos capítulos recogen las correspondientes conclusiones y recomendaciones a las entidades responsables del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

1.3. Cooperación de autoridades e instituciones

Este informe se ha elaborado gracias a la valiosa colaboración de diversas autoridades e instituciones cuya labor se relaciona directamente con el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, entre ellas el equipo de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior, en la persona del General PNP (r) Rolando Quezada Bringas, Secretario Técnico del CONASEC,

Asimismo, cabe reconocer y agradecer la participación y aporte de los Presidentes y Secretarios Técnicos de los Comités Regionales y Provinciales de las localidades en las cuales se ha evaluado el funcionamiento de estas instancias.

Finalmente, debemos agradecer a la Cooperación Técnica Belga por su valioso apoyo en la publicación de este informe.

II. LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO CONDICIÓN PARA LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.1. Naturaleza estructural de la problemática de la inseguridad ciudadana

La seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de la población, tal como lo muestran diferentes sondeos de opinión a nivel nacional de los últimos años. Así, la Encuesta de Victimización encargada por el Ministerio del Interior en el año

2005⁴ registró a la seguridad ciudadana como el segundo problema en cinco de las seis ciudades estudiadas. Del mismo modo, una encuesta de Apoyo - Opinión y Mercado realizada en enero del 2007 para Lima Metropolitana⁵, señaló que el 65% de la población percibe a la delincuencia como el principal problema de la ciudad. Esto revela la percepción ciudadana sobre el incremento de la delincuencia, lo cual es confirmado por distintos estudios de opinión pública:

- La ya referida Encuesta de Victimización del 2005, en la cual 80% de los habitantes de las seis ciudades estudiadas⁶, consideraba que la delincuencia había aumentado.
- Un estudio de CONECTA⁷ en julio de 2007, afirma que un 32% de encuestados en todo el Perú que considera que la inseguridad se había acrecentado desde julio del 2006.
- Estudios de IMASEN⁸ que señalan que, desde abril del 2003 hasta febrero del 2007, la mayoría de encuestados indica permanentemente que la violencia delincuencial está aumentando.
- Finalmente, una última encuesta del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima realizada en noviembre del 2007 para Lima

⁴ “Estudio de Victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo” realizado en el año 2005 por Apoyo – Opinión y Mercado para el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Disponible en <http://conasec.mininter.gob.pe/banerencuesta.htm>.

⁵ Reseñada por Carlos Basombrío en el trabajo “Delito e inseguridad ciudadana”. Instituto de Defensa Legal, Lima, 2007, página 20.

⁶ Lima, Arequipa, Iquitos, Huamanga, Cusco y Trujillo

⁷ CONECTA Asociados. “Evaluación del primer año de gobierno de García – Nivel nacional”. Julio del 2007. En: http://www.conectaperu.com/p_index.php?option=com_content&task=view&id=172&Itemid=55&func=fileinfo&filecatid=111&parent=category

⁸ Reseñados por Carlos Basombrío, op. cit., página 23.

Metropolitana⁹, señala que el 74% de la población percibe que la delincuencia se ha incrementado en el último año.

Asimismo, información oficial disponible confirma esta percepción. Así, el último compendio estadístico del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI¹⁰ da cuenta del aumento del número de faltas registradas por la Policía Nacional del año 2005 al 2006, de 201,002 a 232,504 faltas. En relación al índice de delitos, el INEI señala que el año 2006 la Policía Nacional registró 153,055 de estas conductas, lo que de un promedio de 419 delitos registrados por día. Por otro lado, cifras del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, a octubre de 2007, enviadas directamente a la Defensoría del Pueblo, dan cuenta de 18,184 ciudadanos detenidos por diversos delitos (contra la vida, el cuerpo y la salud, contra el patrimonio, contra la libertad, contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, terrorismo).

Como puede apreciarse, entonces, estamos ante un problema estructural extendido en el territorio nacional a lo largo de los últimos años.

La amplitud del reconocimiento ciudadano sobre toda esta problemática ha llevado a que sea tratada por los sectores políticos. Así, ya desde su creación, las fuerzas políticas integrantes del foro del Acuerdo Nacional establecieron como Séptima Política de Estado, bajo la denominación “Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad

⁹ Disponible en: http://www1.elcomercio.com.pe/ediciononline/html/seguridadciudadana_1812.xls.

¹⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. “Perú: Compendio Estadístico 2007”. Setiembre 2007. Páginas 371 y 372.

ciudadana”, los siguientes enunciados como objetivos a largo plazo del Estado: *“consolidar políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad”* y *“promover un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de las provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía”*¹¹.

Como puede apreciarse, entonces, estamos ante un problema estructural extendido en el territorio nacional a lo largo de los últimos años. Ciertamente, el Perú no es un caso aislado. A mediados de la década pasada América Latina era el segundo continente más violento del mundo, con tasas de homicidio que prácticamente duplicaban los promedios mundiales, lo que conllevaba serios impactos económicos, sociales, políticos y culturales¹². Entre estos pueden contarse ingresos económicos dejados de percibir, afianzamiento de estereotipos discriminadores, invisibilización de importantes grupos de la población que se convierten en “victimarios” (jóvenes en situaciones de marginalidad, por ejemplo) o incluso, impactos en procesos de consolidación democrática, al reforzarse los reflejos más autoritarios de la población y las autoridades. Esto no parece haberse revertido en la presente década, pues el 63% de la población latinoamericana se siente cada día más insegura¹³.

¹¹ <http://www.acuerdonacional.gob.pe/Foros/ForosTematicos/gobernabilidad/textog7.htm>

¹² Lucía Dammert, Editora. Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos. Valparaíso, 2004. Pág. 8.

¹³ Informe Latinobarómetro 2007. Pág. 98. En <http://www.latinobarometro.org/>.

2.2. Vulneración múltiple de derechos humanos producida por la inseguridad ciudadana

Las situaciones que generan inseguridad entre los ciudadanos y ciudadanas suelen conllevar afectaciones o amenazas a la vida, integridad, libertad personal y patrimonio de las personas (el mismo que es el fruto de la libertad en sus dimensiones económicas). No sólo por los atentados directos que se producen cuando se comete un delito que afecte directamente alguno de dichos bienes, sino también cuando diversas actividades contribuyen a la degradación social del entorno barrial o vecinal, generando círculos viciosos en el tejido social local que hacen de la inseguridad, un elemento endémico.

En entornos sociales de ese tipo, las amenazas a los derechos fundamentales provenientes de los transgresores de la legalidad, se potencian con la inacción o acción deficiente de los garantes de la misma, debiendo resultar prioritario el restablecimiento de un orden público que haga posible la convivencia ciudadana pues sin niveles básicos de seguridad, no hay convivencia sostenible.

2.3. Responsabilidad de las instituciones estatales y comunales en garantizar la seguridad ciudadana

El respeto y vigencia de los derechos humanos que se obtienen como efecto de la seguridad ciudadana, se garantizan con la existencia y actuación de las instituciones del Estado de Derecho. A un nivel más básico de interrelación social, las autoridades comunales ejercitan su capacidad de brindar entornos seguros a las personas, que les permitan desarrollarse libremente.

En efecto, las instituciones democráticas se legitiman en su servicio a los ciudadanos y ciudadanas, titulares originarios del poder público. De hecho, una de las principales razones de ser de las administraciones estatales es garantizar entornos sociales adecuados para la vida ciudadana, especialmente en los espacios públicos y en la interrelación con los demás. No cumplir o cumplir insuficientemente esta misión tendría un efecto directo, no sólo en los problemas concretos de inseguridad que afectan a las personas, sino que mellaría la posibilidad de la autoridad de exigir el cumplimiento de deberes ciudadanos.

Por ello, la vigencia efectiva de los derechos humanos requiere del compromiso de las diferentes entidades del Estado con la seguridad de los entornos sociales en los que se desarrolla la vida ciudadana. Compromiso cuyo liderazgo corresponde a los gobiernos, en cada nivel: nacional, regional o local. En efecto, gobernar implica ocuparse de que la vida, integridad, libertad y patrimonio de los habitantes se encuentre asegurada ante afectaciones violentas o ilícitas, teniendo en cuenta que tal seguridad se da previniendo la ocurrencia de tales afectaciones o garantizando una respuesta efectiva ante ellas. Por ende, debería ser consustancial a todo gobierno democrático una política de Estado en materia de seguridad ciudadana que refleje claramente las responsabilidades y actividades concretas del gobierno, en cada nivel del mismo. En contraste, la ausencia de esta política o la existencia de alguna que no funcione o lo haga deficientemente, debe considerarse como una señal de incumplimiento de funciones esenciales de gobierno.

2.4. Las reacciones aisladas de la ciudadanía y la posterior creación de nuevas institucionalidades

La creciente sensación ciudadana de inseguridad, en el contexto del Perú, ha dado paso una serie de manifestaciones sociales que reflejan de un modo u otro las reacciones que la colectividad va teniendo a fin de afrontar los riesgos concretos para su desarrollo.

En esta línea de reflexión, se busca analizar diversas manifestaciones de estas iniciativas.

2.4.1. La “natural” desconfianza ciudadana en las instituciones

Una de las causas de la sensación de inseguridad en la población se deriva de la capacidad que tienen las entidades estatales para prevenir afectaciones violentas a la vida, integridad, libertad o patrimonio de las personas. Esta sensación no ha cambiado, a pesar de las medidas que ha tomado el Estado en materia de seguridad ciudadana, pues aún cuando estas medidas se presenten como exitosas no lograrán su objetivo mientras sean aisladas, desarticuladas, y no afronten los problemas de fondo que dan sustento a las conductas anti-sociales. Ello explica por qué las percepciones de inseguridad no van de la mano con las cifras oficiales de criminalidad. Así por ejemplo, la Policía Nacional ha señalado que a julio del 2007 en Lima Metropolitana los robos disminuyeron en 12%, los hurtos en 11%, y el número de heridos con arma de fuego en 18%¹⁴. Esto contrasta con las percepciones que

¹⁴ Según nota de “El Comercio” publicada el 5 de agosto del 2007. La misma fuente señala que en el mismo período la captura de requisitoriados se elevó en 159%.

dan cuenta de un aumento de la inseguridad, situación que puede explicarse en un contexto de desconfianza en la efectividad de las instituciones estatales encargadas de prevenir los delitos y reaccionar ante ellos. Sólo para poner un dato de los muchos que dan cuenta de esta desconfianza, a octubre del año 2006, el 66% de la población consideraba al Poder Judicial como la institución más corrupta, mientras que el 55% le otorgaba esa calificación a la Policía Nacional, a nivel nacional¹⁵. Esto explica también la llamada “cifra oculta” de delitos que no se denuncian, básicamente por considerarse inútil hacerlo, en un análisis práctico de costo-beneficio.

En este contexto de desconfianza de las instituciones, los entornos sociales inseguros se empiezan a ver como “naturales” o como difíciles de cambiar. Esto lleva a que las principales instituciones estatales encargadas de la seguridad ciudadana, como los municipios, la policía, el Poder Judicial y el Ministerio Público, bajen su atención por afrontar efectivamente los problemas de dichos entornos por considerarlo inútil o demasiado complejo. Esto acrecienta en la población, la percepción de ineficiencia estatal e impunidad social, lo que a su vez mina la legitimidad de la institucionalidad del Estado de Derecho. De esa manera se genera un clima propicio para la aparición y aceptación de discursos centrados en el expansionismo de la intervención penal¹⁶, es decir, la búsqueda de soluciones basadas en aumento de penas, condenas y aumento de las potestades represivas de la

¹⁵ Cuarta Encuesta Nacional sobre Corrupción, realizada por Apoyo, Opinión y Mercado por encargo de Proética y CONFIEP, Lima, 2006.

¹⁶ Incluso, países con importantes trayectorias en materia de política criminal han optado en la presente década por la expansión del Derecho Penal como primera reacción, según Laura Zúñiga en *Política Criminal*. Editorial COLEX, Madrid, 2001, p.271.

Policía y de las fuerzas locales de seguridad, como los serenazgos.

2.4.2. Las reacciones primarias y desarticuladas

En entornos de ese tipo, no es extraño que las poblaciones reaccionen al margen de la institucionalidad, refugiándose en medidas de protección primarias, como los enrejados o los linchamientos de supuestos delincuentes.

Del mismo modo, también en el Estado Peruano se han presentado reacciones a la sensación de aumento de la inseguridad, a través –sobre todo– de la sobrecriminalización de delitos y el aumento de pena (es paradigmático el aumento de las penas a los delitos contra la libertad o indemnidad sexuales, junto con la ausencia de una política integral para prevenirlos). Por otro lado, ha proliferado la experiencia de policías locales sin mayor preparación, como el caso de algunos serenazgos municipales, los mismos que en algunas intervenciones han actuado como agentes de inseguridad, por sus prácticas arbitrarias y sin control. Según el Sistema de Información Defensorial, entre los años 2006 y 2007, la Defensoría del Pueblo ha recibido 59 quejas contra el personal de serenazgo de las distintas municipalidades a nivel nacional, 47 de las cuales han sido por el uso desproporcionado de la fuerza pública y una queja por privación arbitraria de la libertad, entre otras.

Este tipo de reacciones, al no articularse con medidas de otro tipo (tales como acciones de tipo preventivo), ni coordinarse con los diversos actores implicados, suelen ser inefectivas o incluso insostenibles en el tiempo, aún cuando en un primer momento parezcan impactantes.

2.4.3. La apuesta por nuevas institucionalidades

De otro lado, constatamos un segundo tipo de reacciones, más complejas, tanto desde la ciudadanía, como desde el Estado. Así, en muchos lugares del Perú se viene generando una institucionalidad paralela a la estatal, que incluso ha sido reconocida por éste. Eso es lo que ha ocurrido con la proliferación de servicios de vigilancia privada, la organización de juntas vecinales y de rondas campesinas¹⁷. Estas respuestas sociales no son sólo reactivas, sino que también tienen un fuerte componente preventivo, además de suponer ciertos grados de organización social, y por ende, contener un componente de desarrollo de ciudadanía. En varios lugares, la Policía Nacional tiene como aliadas a las organizaciones vecinales o ronderas, habiendo incluso celebrado convenios con el fin de articularse con ellas. Las Oficinas de Participación Ciudadana de las comisarías pueden dar testimonios diversos en esa dirección.

Adicionalmente, también desde el mismo Estado se viene tratando de generar una nueva institucionalidad. Así, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, diseñado en la Ley N° 27933¹⁸ busca articular a diversos sectores y organismos estatales y sociales alrededor de fines u objetivos comunes.

El diseño prevé una estructura articulada intersectorialmente, de tipo horizontal, donde los representantes de cada sector estatal – Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio

¹⁷ Puede revisarse sobre este último fenómeno el documento “El reconocimiento estatal de las rondas campesinas”. Defensoría del Pueblo, segunda edición. Lima, 2006.

¹⁸ Publicada el 12 de febrero de 2003 y modificada por la Ley N° 28863, publicada el 05 de agosto de 2006.

Público, Poder Judicial, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario, Defensoría del Pueblo, Policía Nacional, gobiernos locales o regionales – y de organizaciones sociales vinculadas a la seguridad ciudadana – rondas campesinas, juntas vecinales, Sociedad Nacional de Seguridad¹⁹ – se reúnen para elaborar conjuntamente un plan de seguridad ciudadana. Al mismo tiempo, el diseño busca una articulación vertical, al disponer estos espacios en cada nivel de gobierno: distrital, provincial, regional y nacional. En consecuencia, puede afirmarse que el diseño establece un sistema integral, que debería facilitar las fuerzas en marcha para que lleguen las soluciones a los problemas locales, regionales o nacionales de seguridad ciudadana, el mismo que desarrollaremos con más amplitud.

2.5. El enfoque sistémico de la seguridad ciudadana

La Defensoría del Pueblo considera que las condiciones particulares de la realidad peruana exigen la necesidad de un enfoque sistémico de la seguridad ciudadana, es decir, un enfoque que conciba la relevancia del desempeño de cada institución integrante del Sistema Nacional de Seguridad Nacional, en tanto esté

¹⁹ Organización integrada por personas naturales y jurídicas dedicadas a prestar servicios de seguridad privada integral como: servicios de protección interna, servicios de transporte de dinero y valores, seguridad electrónica, seguridad informática y telecomunicaciones, seguridad bancaria, industrial, del medio ambiente, proveedores y todas aquellas entidades relacionadas con la actividad señalada (en: http://www.confiep.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=69). Forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en virtud del artículo 7° de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – Ley N° 27933, modificada por la Ley N° 28863.

relacionado con los desempeños de los demás actores institucionales.

2.5.1. Necesidad de un concepto operativo

La existencia de un concepto único de seguridad ciudadana supone perder de vista la multiplicidad de factores (institucionales, sociales, normativos) que intervienen para darle vigencia en un contexto concreto.

En este sentido, como consecuencia de definiciones normativas y doctrinarias diversas, la Defensoría del Pueblo ha señalado que:

“la seguridad ciudadana no constituye en sí misma un derecho de naturaleza constitucional o legal, pero sí un bien jurídicamente protegido en tanto conjunto de acciones o medidas destinadas a preservar otros bienes o valores jurídicamente protegidos por nuestro ordenamiento –además de los derechos constitucionales a la vida, integridad, propiedad, etc.- como la tranquilidad pública o paz social, la prevención del delito, uso pacífico de los espacios y vías públicas, erradicación de la violencia, etc.”²⁰.

Asimismo, ha concluido que la protección a este bien jurídico se organiza bajo la forma de *“un servicio público a cargo de los gobiernos locales en colaboración con la Policía Nacional”²¹.*

²⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Informe Defensorial N° 81. Libertad de Tránsito y Seguridad Ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana”. Lima, 2004. Página 44.

²¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Informe Defensorial N° 81...”. Ibid.

Este concepto de seguridad ciudadana como bien jurídicamente protegido también ha sido recogido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así, el supremo intérprete de la Constitución ha señalado que:

“la seguridad ciudadana no debe ser observada como un derecho fundamental sino como un bien jurídico protegido, habida cuenta que hace referencia a un conjunto de acciones o medidas que están destinadas a salvaguardar el desarrollo de la vida comunitaria dentro de un contexto de paz, tranquilidad y orden, mediante la elaboración y ejecución de medidas vinculadas al denominado poder de Policía. La seguridad ciudadana consolida una situación de convivencia con ‘normalidad’, vale decir, preservando cualquier situación de peligro o amenaza para los derechos y bienes esenciales para la vida comunitaria”²²

A partir de estas precisiones, se pueden enfocar también los problemas de la seguridad ciudadana desde los desempeños de las instituciones con tareas respecto de ella e incluso de la participación de la sociedad en búsqueda de la paz social. La Defensoría del Pueblo considera necesario llamar la atención de que, desde la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana mediante Ley N° 27933, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 12 de febrero de 2003, se ha consagrado un concepto de índole operativo, en el que la seguridad ciudadana es entendida como **la situación donde las**

²² Sentencia del Tribunal Constitucional del 22 de junio del 2005, expedida en el Expediente N° 2876-2005-PHC/TC (Caso Nilsen Mallqui Laurence y otro), fundamento 18. Conceptos concordantes pueden encontrarse en la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 27 de junio del 2005, expedida en el Expediente N° 3482-2005-PHC/TC (Caso Luis Augusto Brain Delgado y otros), fundamento 13.

instituciones de garantía de la vida, integridad, libertad personal y patrimonio de las personas, asumen adecuadamente sus responsabilidades en el marco de sus funciones y con la participación directa de la ciudadanía²³. Este concepto guarda relación con el objeto del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, señalado en el artículo 3° de la Ley del SINASEC definido en el sentido de “*coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social*”. Igualmente, se condice con el enunciado asumido por el artículo 2° de dicha Ley que define Seguridad Ciudadana como 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 y la contribución a la prevención de la comisión de delitos y faltas*”.

²³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Hacia un sistema de seguridad. Lineamientos de trabajo”. Lima, 2004. Página 18. Adicionalmente, puede revisarse el concepto trabajado por el Banco Interamericano de Desarrollos en su informe “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – ARGENTINA”. Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1 Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay. BID. 2006. Pág. 8, que define la seguridad ciudadana como el “conjunto de organismos públicos y privados, nacionales y locales, que se relacionan entre sí actuando concertada y ordenadamente, coordinados por una ley, una política y principios o normas de actuación, con la función de anticipar y reaccionar ante los problemas de inseguridad ciudadana, con el objeto de reducir sus causas y efectos a través de instrumentos (estrategias, planes y/o programas, recursos técnicos y humanos, logísticos y materiales), para entregar prestaciones suficientes y efectivas ante los estados de necesidad social e individual, formando parte del sistema de protección civil y social de una sociedad”. En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=910450>.

En este sentido, se puede decir que el concepto señalado por la Defensoría del Pueblo tiene un triple contenido, pues – en primer lugar – enfatiza en el análisis de los problemas de inseguridad en tanto recaen en la responsabilidad de las instituciones, relacionando estas situaciones problemáticas (en tanto su recurrencia, características y grado de afectación) al funcionamiento de las instituciones encargadas de abordarlas. En segundo lugar, contribuye a centrar los problemas a atender en las amenazas reales a bienes fundamentales para la vida humana en sociedad. Ello permite concentrar los esfuerzos institucionales alrededor de la garantía de esos bienes concretos definidos colectivamente. Finalmente, este concepto recoge la idea de participación ciudadana en la problemática de seguridad ciudadana como fiel reflejo de una democracia participativa y como un deber ciudadano.

2.5.2. La consagración legal del enfoque sistémico

Corresponde destacar la constitución del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana por Ley N° 27933, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 12 de febrero del 2003, pues constituye un hito en tanto establece normativamente mecanismos como la coordinación interinstitucional en cada uno de los niveles de gobierno, mediante los comités distritales, provinciales y regionales de seguridad ciudadana, así como el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC).

En los niveles local y regional, los productos principales de los comités respectivos habrán de ser planes concertados de seguridad ciudadana, los cuales deberán sintetizar el diagnóstico local o regional y los compromisos institucionales respectivos. Así, los comités locales y regionales, luego de elaborar los

planes correspondientes, deben centrar su atención en el seguimiento de la ejecución de los mismos. Evidentemente, esto exige la disposición a una serie de pasos, asumiendo compromisos en un trabajo coordinado, que contenga objetivos estratégicos.

Por su parte, el CONASEC debe concertar y monitorear políticas de alcance nacional, además de servir a los comités locales y regionales como medio de difusión de experiencias, reflexiones y en general, información entre cada integrante del sistema.

En el Capítulo III del presente informe se desarrollará una descripción detallada de los contenidos de la legislación y demás normatividad que regulan el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

2.6. Hacia una política integral de Seguridad Ciudadana

A partir de su trabajo en materia de Seguridad Ciudadana y de las múltiples intervenciones en relación al control de la potestad punitiva del Estado²⁴, la Defensoría del Pueblo considera importante tener en cuenta algunos aspectos que pueden configurar líneas

²⁴ En el desempeño de sus funciones, la Defensoría del Pueblo ha elaborado numerosos informes defensoriales en materia de control al ejercicio del poder sancionatorio del Estado en diversas materias: justicia militar (Informes N° 6, N° 64, N° 66 y N° 104), modificaciones a la normatividad penal (Informes N° 9, N° 71, N° 76, N° 118 y el Informe Extraordinario “Análisis de los decretos legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la ley N° 29009”), sistema penitenciario (Informes N° 5, N° 11, N° 28, N° 29, N° 73 y N° 113), violencia familiar y sexual (Informes N° 21, N° 61, N° 110 y N° 126), justicia penal juvenil (Informes N° 51 y N° 123), entre otros. Todos los informes defensoriales están disponibles en <http://www.defensoria.gob.pe/biblio.html>.

básicas en materia de seguridad ciudadana, las mismas que complementan el presente informe sobre el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

2.6.1. Las leyes penales son necesarias pero insuficientes

Debe replantearse y cuestionarse seriamente la tendencia a considerar que el incremento de penas y la eliminación de beneficios penitenciarios constituyen una solución eficaz para evitar el incremento de la delincuencia. Esta corriente de opinión lleva a asentar un contenido simbólico del derecho penal, que lo que pretende es dar tranquilidad a la población²⁵. A pesar de haberse privilegiado la sanción penal de contenido de privación de la libertad, es claro que esto no ha significado un descenso en los niveles de criminalidad. En cuanto al caso peruano, ya existen penas bastante severas que pueden llegar hasta los 35 años de prisión. Por esta razón, es claro evidenciar que las consecuencias de tales medidas sólo conducen a un incremento del número de personas detenidas en un contexto de

²⁵ Se asume, en esta perspectiva, el contenido de “Derecho Penal Simbólico” desarrollado por el Profesor Winfried Hassemer, en su artículo “Derecho Penal Simbólico y protección de Bienes Jurídicos” (en http://www.juareztavares.com/textos/hassemer_bem_juridico.pdf), en el sentido que *“Simbólico’ en sentido crítico es por consiguiente un Derecho penal en el cual las funciones latentes predominen sobre las manifiestas: del cual puede esperarse que realice a través de la norma y su aplicación otros objetivos que los descritos en la norma. Con ello se entiende -como ya expresa la determinación del concepto- por ‘funciones manifiestas’ llanamente las condiciones objetivas de realización de la norma, las que la propia norma alcanza en su formulación: una regulación del conjunto global de casos singulares que caen en el ámbito de aplicación de la norma, esto es, la protección del bien jurídico previsto en la norma. Las ‘funciones latentes’, a diferencia, son múltiples, se sobreponen parcialmente unas a otras y son descritas ampliamente en la literatura: desde la satisfacción de una ‘necesidad de actuar’ a un apaciguamiento de la población, hasta la demostración de un Estado fuerte”*

hacinamiento de los establecimientos penitenciarios²⁶. Es más, lamentablemente los centros penitenciarios no cumplen la función resocializadora que les corresponde, sino más bien contribuyen a la “especialización” delictiva de los procesados y condenados, los cuales retornarán a la sociedad y probablemente seguirán cometiendo actos delictivos.

2.6.2. Potenciar la experiencia de juzgados de paz letrados en comisarías

Conocida la dificultad de juzgar de manera inmediata y eficaz el elevado número de faltas que se cometen y la sensación de impunidad que ello genera, la Ley N° 27939, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 12 de febrero de 2003, dispuso la implementación de un plan piloto en las Comisarías para que éstas pudieran contar con jueces de paz letrados, para juzgar estas faltas a través de un procedimiento mucho más expeditivo. En seguimiento al informe que sobre el funcionamiento de estos despachos emitió²⁷, la Defensoría del Pueblo, considera que la creación de estos juzgados de paz letrados en las comisarías constituye una experiencia exitosa y que requiere de un mayor apoyo por parte de las instituciones involucradas para reforzar su labor, además de replicar esta estrategia en otras comisarías del país.

²⁶ Al respecto, en los respectivos informes defensoriales, el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo ha llamado reiteradamente la atención sobre los efectos negativos de la sobrepoblación penal: hacinamiento, malos servicios penitenciarios, reproducción de la violencia, entre otros aspectos.

²⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Informe Defensorial N° 119. Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana”. Lima, Marzo 2007.

2.6.3. Fortalecimiento de las Comisarías

Un importante rol compete a las Comisarías, tanto en los ámbitos urbanos como en los rurales. De ahí la necesidad de fortalecerlas tratando de superar las restricciones presupuestarias existentes, de modo que puedan contar con equipamiento informático y un mejor sistema de comunicaciones. Del mismo modo, debe insistirse en la propuesta de dotar de más vehículos a las comisarías, que sean adecuados a las realidades y exigencias locales, así como la necesidad de racionalizar al personal policial de modo que priorice las labores referidas a la seguridad ciudadana. Todo ello debe ir de la mano con un fortalecimiento de la labor de inteligencia policial y la mejora progresiva de sus condiciones de trabajo y de estímulos a su labor. Para ello, el apoyo de la empresa privada resulta particularmente relevante.

2.6.4. Política penitenciaria resocializadora e incremento del número de penales y centros juveniles

Ante una evidente situación de hacinamiento en los penales, muchos de los cuales se han convertido en verdaderos centros de “especialización” criminal, resulta indispensable contar con una política penitenciaria que no sólo incremente el número de penales, sino que oriente sus esfuerzos a cumplir un rol resocializador. De ahí que toda posible modificación de normas penales que pretenda incrementar penas o eliminar beneficios penitenciarios, no pueda evaluarse al margen de la actual situación de los penales. De lo contrario las medidas planteadas no sólo perderán eficacia sino que además podrían ser contraproducentes.

Así, debería atenderse el reforzamiento del sistema de medidas y penas alternativas a la privación de libertad. En este sentido, el INPE podría aprovechar los espacios de coordinación de los comités de seguridad ciudadana para acordar con las diferentes instituciones del Estado formas específicas para hacer efectivos estos instrumentos.

Una reflexión aparte merece el tema de los menores infractores. En efecto, podría resultar contraproducente plantear el aumento de las sanciones penales sin que existan suficientes y adecuados centros de menores. Además, deberían complementarse estos centros con la implementación de programas de rehabilitación de corte abierto o semiabierto, que actúen también sobre el entorno social y familiar. De lo contrario, la privación de la libertad sólo asegurará el inicio de una carrera criminal. Evidentemente, es claro que la problemática de los adolescentes infractores tiene que ver antes que con el Derecho Penal, con las condiciones sociales en que se desarrollan, lo cual implica el desarrollo de políticas integrales en salud, vivienda y educación.

2.6.5. Políticas de prevención

No es posible enfrentar eficazmente la inseguridad ciudadana sin adoptar medidas de prevención que contribuyan a evitar que las mismas se cometan o se repitan. Esto implica actuar sobre los entornos sociales que favorecen la criminalidad, como puede notarse claramente de fenómenos como las pandillas juveniles o la violencia familiar. En este aspecto, el rol que desempeña la familia, los centros educativos, los gobiernos locales y regionales así como los ministerios responsables de políticas sociales resulta esencial.

2.6.6. Activa participación de la sociedad civil

La concepción de seguridad ciudadana a la que se adhiere la Defensoría del Pueblo propone también la participación activa de la sociedad en dicha materia, en cuanto se refiere al ámbito local. A partir de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 31º de la Constitución²⁸, es claro que este concepto tiene la doble naturaleza de derecho y deber. Por tanto, supone tanto la posibilidad de ejercer la potestad de intervenir en los asuntos relacionados a los gobiernos locales, como asumir las responsabilidades que este ejercicio implica. Desde esta doble concepción, entonces, el deber ciudadano de participar en el diseño, ejecución y seguimiento de políticas de seguridad ciudadana convierte a la ciudadanía en actor esencial de estos procesos.

Por otro lado, dado que la ciudadanía se ve perjudicada directamente por la actual situación de inseguridad ciudadana, resulta legítimo e imprescindible su activa participación. Así, las Juntas Vecinales y Rondas Campesinas vienen asumiendo un importante papel en las respuestas integrales a los diferentes problemas de seguridad ciudadana, en sectores urbanos y rurales. Sus actuaciones, así como la labor de apoyo que pueden brindar las empresas privadas, constituyen esfuerzos que el Estado debe apoyar y garantizar, de modo tal que la seguridad ciudadana tenga un fuerte componente participativo para conseguir la protección de sus bienes

²⁸ *“Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación”.*

y por ende la paz social²⁹, de acuerdo a lo establecido en el artículo 197° de la Constitución³⁰.

Es evidente entonces que la seguridad ciudadana tiene que ser una responsabilidad compartida, no sólo entre entidades del Estado, sino también con la propia sociedad civil³¹. Así se ha reconocido incluso en la “Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica”, adoptada el 30 de setiembre de 2005 por los Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. El artículo 3° de dicho instrumento, reconoce que *“la Seguridad Ciudadana debe asumirse como una responsabilidad compartida del gobierno y la comunidad”*. Por su parte, el artículo 5° de dicho documento considera que *“la participación ciudadana es un elemento clave para avanzar en la consolidación de valores y normas comunitarias de respeto y solidaridad que permitan una mejor convivencia social”*. En ese sentido, resulta necesario, buscar alianzas estratégicas entre las entidades estatales con la sociedad civil, a fin de que las acciones en dicha materia sean coordinadas y, sobre todo, resulten eficientes.

²⁹ Según DELGADO SILVA, el artículo 197° de la Constitución reformada asume esta tendencia y, por ello, trata la seguridad ciudadana, no solamente en el mismo artículo, sino como variante renovadora de las prácticas participativas de la población, a escala local. En: “La Constitución Comentada”. Lima: Gaceta Jurídica. 2005. Pág. 1031.

³⁰ “*Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley*”.

³¹ Al respecto, Eryk Cisternas Jabre, señala en su artículo “El Concepto de Seguridad Ciudadana” (en: <http://www.atinachile.cl/content/view/6407>) que el logro de la Seguridad Ciudadana no sólo es una responsabilidad del Estado, sino también de la ciudadanía en general.

III. EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

3.1. La seguridad ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico

La regulación de la seguridad ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico nace del compromiso asumido por el Estado Peruano en los tratados y otros instrumentos internacionales, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en tanto con ella se busca conseguir el respeto y la vigencia de los derechos humanos. Así tenemos que el artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que:

“Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Por su parte, el artículo 2º, numerales 1) y 2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha establecido lo siguiente:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin

distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

El compromiso del Estado Peruano por la seguridad ciudadana ha sido ratificado en la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, adoptada el 09 de diciembre de 1998 por la Asamblea General de las Naciones Unidas³². Adicionalmente, cabe tener en cuenta la “Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica”, suscrita por el Perú en el marco de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de

³² El artículo 2º de dicha Declaración señala lo siguiente: 1). Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades. 2) Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.

Naciones, realizada el 29 y 30 de septiembre del 2005 en Brasilia³³.

A nivel constitucional, el concepto de “seguridad ciudadana” fue recogido recién a partir de la Constitución de 1993. Primero, fue contemplada en el artículo 195³⁴ y posteriormente, mediante la Ley de Reforma Constitucional N° 26780 publicada el 07 de marzo de 2002, se trasladó dicha figura al artículo 197° que señala lo siguiente:

“Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”.

De esta forma, se establece claramente la responsabilidad de los gobiernos locales en proveer mecanismos que garanticen los derechos de las personas.

A nivel legal, el concepto de seguridad ciudadana ha sido recogido también en la Ley N° 27238 - Ley Orgánica de la Policía Nacional (publicada el 22 de diciembre de 1999), en la Ley N° 27933 - Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (publicada el 12 de febrero

³³ En ella, específicamente en el punto 4, se reconoce la disposición de los gobiernos a emprender esfuerzos para introducir reformas legales e institucionales, en caso de ser necesario, “para fortalecer los órganos involucrados en el sistema de Seguridad Ciudadana, fomentar la coordinación interinstitucional y la formación y capacitación de recursos humanos, con vistas a optimizar las acciones nacionales y regionales en materia de Seguridad Ciudadana”.

³⁴ Antes de la Ley de Reforma Constitucional N° 26780, el artículo 195° del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución de 1993, sobre descentralización, señalaba lo siguiente: “La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana.”

de 2003), y en la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades (publicada el 27 de mayo de 2003).

3.2. La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

Tal como ya se ha señalado, la seguridad ciudadana está presente en nuestro ordenamiento jurídico, tanto a nivel de los tratados internacionales como a nivel constitucional y legal. De esta forma, se cuenta con un marco jurídico que regula y promueve la acción coordinada en materia de seguridad ciudadana.

La regulación y desarrollo de dicha materia se encuentra contemplado específicamente en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana - Ley N° 27933 (en adelante la Ley), publicada el 12 de febrero de 2003, y modificada por la Ley N° 28863, publicada el 05 de agosto de 2006³⁵.

El concepto de seguridad ciudadana ha sido recogido y desarrollado en el artículo 2° de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, como la acción coordinada del Estado –con la colaboración de la ciudadanía– destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica de vías y espacios públicos, además de contribuir a la prevención de delitos y faltas. Complementando este concepto, el artículo 2° del Reglamento de esta Ley³⁶,

³⁵ Un antecedente de esta Ley, con algunas diferencias, puede encontrarse en el Proyecto de Ley N° 3551 (Ley Marco de la Seguridad Ciudadana) presentado el 7 abril de 1998, correspondiente al período legislativo 1995-2000 del Congreso de la República. Disponible en: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey1995.nsf>

³⁶ Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2003-IN, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 8 de octubre del 2003.

agrega que el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana *“es el conjunto interrelacionado de organismos del Sector público y la sociedad civil; y de normas, recursos y doctrina”*, orientados a la protección del libre ejercicio de derechos y libertades, y a garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional.

Asimismo, la Ley y su respectivo Reglamento prevén la conformación de las siguientes instancias integrantes del Sistema: el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana, los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana y los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se organiza según los diversos niveles de gobierno: nacional, regional y local (en los ámbitos provincial y distrital) lo que expresa su carácter descentralista. Adicionalmente, su organización muestra una dinámica interinstitucional donde la presidencia recae en la autoridad proveniente de elección popular (el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, en el caso del Consejo Nacional; el Presidente Regional, en el caso de los Comités Regionales; y los Alcaldes, en el caso de los comités provinciales y distritales). A ésta se agrega la presencia de los responsables de los diversos sectores del Estado. Esto implica no sólo a la institución encargada de la lucha contra el delito, sino a las demás instituciones relacionadas con la Administración de Justicia Penal (Poder Judicial, Ministerio Público, Instituto Nacional Penitenciario). Asimismo, se convoca a las demás instituciones del Estado para coordinar acciones integrales que aborden una perspectiva preventiva o de protección de derechos (sectores Salud,

Educación, Mujer y Desarrollo Social, Defensoría del Pueblo) y a la representación de la ciudadanía (juntas vecinales, rondas campesinas y gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada).

3.2.1. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana- CONASEC

De acuerdo al artículo 5° de la Ley, el CONASEC es el máximo organismo del Sistema encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana; contando con autonomía funcional y técnica.

3.2.1.1. Miembros del CONASEC.

El CONASEC es presidido por el Ministro del Interior y lo componen el Ministro de Justicia, el Ministro de Educación, el Ministro de Salud, el Ministro de Economía y Finanzas, un representante de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, dos Presidentes Regionales, el Alcalde Metropolitano de Lima, los Alcaldes de dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores, el Director General de la Policía Nacional del Perú, el Jefe del Sistema Penitenciario Nacional o su representante y dos representantes de los gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada³⁷. Los miembros del consejo pueden nombrar a un representante. La primera designación de los miembros del CONASEC, se produjo mediante Resolución Suprema N° 0120-2003-IN-0102, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 22 de marzo de 2003.

³⁷ Artículo 7° de la Ley N° 27933, modificado por la Ley N° 28863.

3.2.1.2. Funciones y Atribuciones del CONASEC

Las funciones y atribuciones del CONASEC se encuentran establecidas en los artículos 9º y 10º de la Ley, respectivamente; siendo las más relevantes las siguientes:

- Establecer las políticas y el plan nacional de seguridad ciudadana.
- Aprobar planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana.
- Evaluar la ejecución de la política de seguridad ciudadana.
- Elaborar anualmente un Informe Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Dictar directivas sobre seguridad ciudadana.
- Impulsar proyectos nacionales, regionales, provinciales y distritales en materia de seguridad ciudadana.
- Absolver consultas que se formulen en el ámbito nacional.
- Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales, organismo no gubernamentales, empresas privadas, ministerios y otros organismos de seguridad ciudadana.

Como muestra de las funciones anteriormente descritas, se conformaron subcomisiones intersectoriales de trabajo³⁸: una, para evaluar el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana vigente, así como para proponer el subsiguiente; y otra, para diseñar módulos de capacitación en seguridad ciudadana.

³⁸ Resolución Ministerial N° 2210-20004-IN publicada en el Diario Oficial El peruano el 24 de octubre de 2004, que oficializa la conformación de Subcomisiones Intersectoriales de Trabajo en material de Seguridad Ciudadana.

3.2.1.3. Secretaría Técnica del CONASEC

De acuerdo al artículo 11° de la Ley N° 27933, el CONASEC cuenta con una Secretaría Técnica como “*órgano técnico ejecutivo y de coordinación, encargado de proponer al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana la política, los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana para su aprobación*”; asimismo, “*realiza el seguimiento y evolución de la ejecución de las acciones aprobadas a nivel nacional*”, entre otras tareas definidas en la Ley y su Reglamento. Según la misma ley, la Secretaría Técnica debe contar con un equipo de “*profesionales, técnicos y especialistas en materia de seguridad ciudadana*” y se incorpora a la estructura orgánica del Ministerio del Interior.

Asimismo, de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior³⁹, la Secretaría Técnica del CONASEC es un “Órgano Especializado” dependiente de la Alta Dirección. Sin embargo, a pesar que el artículo 11° de la Ley establece que la Secretaría Técnica del CONASEC “*se constituirá en una Unidad Ejecutora⁴⁰ del Pliego del Ministerio del Interior*”, según información de la misma secretaría esto no es así, dependiendo

³⁹ Aprobado por Decreto Supremo N° 04-2005-IN, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 26 de Julio de 2005.

⁴⁰ Las unidades ejecutoras constituyen el nivel descentralizado u operativo en las entidades públicas. Cuenta con un nivel de desconcentración administrativa que les permite determinar y recaudar ingreso, contar compromisos, devengar gastos y ordenar pagos con arreglo a la legislación aplicable, registrar información generada por las acciones y operaciones realizadas; informar sobre el avance y/o cumplimiento de metas; entre otras funciones (tomado de: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS - Secretaría Técnica del Comité de coordinación de la administración financiera del Sector Público. “Terminología Básica de la Administración Financiera Gubernamental”, Página 35. En: http://www.mef.gob.pe/ESPEC/glosario_terminologia_basica_adm_financiera.pdf)

presupuestalmente del despacho del Ministro del Interior. En esta línea, según el Decreto Supremo N° 003-2003-IN publicado en el “El Peruano” el 3 de julio de 2003, se incorpora a la Secretaría Técnica del CONASEC a la estructura orgánica del Ministerio del Interior, y se le faculta a expedir las disposiciones necesarias para implementar el referido artículo 11° de la Ley.

Cabe, sin embargo, tener en cuenta lo establecido en el artículo 58° de la Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, del 7 de diciembre de 2004. Según esta norma, el titular de cada pliego presupuestal (en este caso, el Ministro del Interior) propone a la Dirección Nacional de Presupuesto Público, las unidades ejecutoras que sean necesarias, siempre que su presupuesto sea mayor a cuatro millones de nuevos soles⁴¹.

Por otro lado, cabe mencionar que el Secretario Técnico es designado por el CONASEC, a propuesta del Ministro del Interior⁴². Dicha Secretaría ha sido asumida sucesivamente por los Generales PNP (r) José Honorato Figueroa Rubio⁴³, Enrique Adolfo Yépez Dávalos⁴⁴ y Jorge Ayulo Loli⁴⁵. Actualmente, desempeña el cargo de

⁴¹ Para el año fiscal 2007 se estableció que el mínimo de presupuesto necesario para la creación de nuevas entidades unidades ejecutoras sea de diez millones de nuevos soles (cuarta disposición final de la Ley N° 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007).

⁴² Artículo 12° de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

⁴³ Resolución Ministerial N° 0632-2003-IN publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 24 de abril de 2003.

⁴⁴ Resolución Ministerial N° 1327-2003-IN publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 2 de agosto de 2003.

⁴⁵ Resolución Ministerial N° 0890-2004-IN publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 15 de mayo de 2004.

Secretario Técnico del CONASEC General PNP (r) Rolando Quezada Bringas⁴⁶. Según información proporcionada por la Secretaría Técnica, actualmente laboran en dicha instancia 33 personas, organizadas en diversas áreas.

3.2.2. Los Comités de Seguridad Ciudadana

El artículo 13° de la Ley otorga a los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, el encargo de formular y ejecutar los planes, programas y proyectos en dicha materia, así como la ejecución, supervisión y evaluación de la misma en el ámbito de su jurisdicción.

Por su parte, el artículo 15° del Reglamento define específicamente a los Comités Regionales como “*órganos técnicos normativos que formulan las políticas sobre seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia territorial*”, mientras que el artículo 18° y 23° del mismo, define a los Comités Provinciales y Distritales como “*órganos ejecutivos*”, respectivamente. A su vez, los Comités Distritales han sido reconocidos como las “*células básicas del Sistema*”⁴⁷.

3.2.2.1. Miembros de los Comités de Seguridad Ciudadana

Los Comités Regionales y Provinciales de Seguridad Ciudadana tienen como miembros en común a las siguientes entidades⁴⁸:

⁴⁶ Resolución Ministerial N° 0634-2005-IN publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 29 de Marzo de 2005.

⁴⁷ Artículo 23° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

⁴⁸ Artículos 16° y 19° del Reglamento.

Defensoría del Pueblo

- La autoridad política de mayor nivel de su jurisdicción.
- El Jefe Policial de mayor graduación de su jurisdicción o el Comisario Distrital.
- La autoridad educativa de más alto nivel de su jurisdicción.
- La autoridad de salud o su representante dentro de su jurisdicción.
- Un representante del Poder Judicial, designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público, designado por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción.
- El Defensor del Pueblo o el que hiciere sus veces.
- Tres Alcaldes (provinciales o distritales según corresponda) con mayor número de electores.

Además, los Comités Provinciales tienen entre sus miembros a un representante de las Juntas Vecinales así como un representante de las Rondas Campesinas, en los lugares donde exista, los mismos que serán elegidos públicamente por el Comité de acuerdo a los criterios que establezca⁴⁹.

Por su parte, los Comités Distritales estarán conformados por menos miembros, a saber⁵⁰:

- La autoridad política de mayor nivel del distrito.
- El Jefe Comisario Distrital de la Policía Nacional.
- Un representante del Poder Judicial.
- Dos alcaldes de centro poblados menores.

⁴⁹ Artículo 19º del Reglamento.

⁵⁰ Artículos 16º y 19º del Reglamento.

Además, al igual que los Comités Provinciales tendrán entre sus miembros a un representante de las Juntas Vecinales así como un representante de las Rondas Campesinas, en los lugares donde exista, los mismos que serán elegidos públicamente por el Comité de acuerdo a los criterios que establezca.

3.2.2.2. Funciones de los Comités de Seguridad Ciudadana

Entre las funciones comunes⁵¹ más importantes de los Comités de Seguridad Ciudadana (Regionales, Provinciales y Distritales) se destacan las siguientes:

- Formular la política de seguridad ciudadana en su respectiva jurisdicción.
- Dictar directivas sobre la materia.
- Coordinar con los Comités colindantes respectivos acciones conjuntas de seguridad ciudadana.
- Celebrar convenios institucionales con conocimiento del CONASEC.

Destaca como función principal y exclusiva del Comité Regional de Seguridad Ciudadana, estudiar y analizar la problemática de seguridad ciudadana de su jurisdicción y dictar directivas regionales sobre la materia, en coordinación con los comités provinciales y distritales de seguridad ciudadana⁵², lo cual concuerda con su denominación de órgano técnico normativo que formula las políticas sobre seguridad ciudadana, otorgada por el artículo 15º del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

⁵¹ Artículos 17º, incisos a), b), f) y h); 20º, incisos a), c), e) y f) y 26º, incisos a), c), d) y h) del Reglamento.

⁵² Artículos 17º, inciso b) del Reglamento.

De otro lado, los Comités Regionales y Provinciales de Seguridad Ciudadana tienen como importantes funciones comunes las siguientes⁵³:

- Evaluar, dentro de su competencia territorial, las políticas públicas que se implementen y consideren en los planes, programas y proyectos a nivel de los Comités Provinciales o Distritales, según corresponda.
- Convocar reuniones anuales a los comités provinciales y distritales según corresponda, para coordinar los planes y programas de seguridad ciudadana.

Por su parte, los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana comparten las siguientes atribuciones⁵⁴:

- Formular el diagnóstico de la problemática de seguridad ciudadana y elaborar el mapa de la incidencia delictiva de la jurisdicción.
- Formular, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos para reducir la criminalidad y delincuencia común de su jurisdicción.
- Promover la organización y capacitación de las juntas vecinales de seguridad ciudadana que desarrollan la Oficina de Participación Vecinal del Municipio y/o las Oficinas de Participación Ciudadana de las Comisaría de su ámbito de competencia territorial, procurando que dichas actividades sean integrantes.
- Fomentar el debate público sobre seguridad ciudadana.

⁵³ Artículos 17º, incisos i) y K) y 20º, incisos f) y h)

⁵⁴ Artículos 20º, incisos b), c), d) y m), ; 22º; 26º, incisos b), c), d) y i) ; 28º del Reglamento.

- Promover consultas ciudadanas sobre temas relacionados a la seguridad ciudadana en su jurisdicción, para que los vecinos se informen sobre el tema, propongan, debatan e intercambien opiniones y sugerencias al respecto; para este fin se puede invitar a distintas organizaciones sociales, entidades comerciales y empresariales e instituciones privadas.

Finalmente, la Cuarta Disposición Transitoria del Reglamento de la Ley N° 27933 establece que cualquiera de los tres niveles de Comités puede implementar Secretarías Técnicas para el eficaz cumplimiento de sus funciones y de acuerdo a lo señalado por el CONASEC.

3.2.2.3. Secretarías Técnicas de los Comités de Seguridad Ciudadana

Un elemento esencial dentro de las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana es la Secretaría Técnica. La existencia de un funcionario que asesore técnicamente al comité, desempeñe labores ejecutivas por encargo del mismo y coordine sus sesiones, entre otras funciones, sólo estuvo prevista normativamente para la instancia nacional del Sistema, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, posteriormente, el CONASEC, a través de la Directiva N° 01-2005-IN/0101.01, estableció el deber de los presidentes de los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana de implementar secretarías técnicas en sus respectivos ámbitos, con el fin de facilitar la ejecución de las decisiones a que lleguen estas instancias.

En este sentido, los Secretarios Técnicos se han constituido en piezas fundamentales para el buen desempeño de los comités.

IV. CONSTATAIONES SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y EL CONTEXTO DE SU ACTUACIÓN

En el presente capítulo se dará cuenta de los resultados del procesamiento de la información recopilada a nivel nacional, los mismos que permitirán dar cuenta preliminar de las constataciones que la Defensoría del Pueblo ha efectuado sobre las diversas instancias del sistema diseñado en la Ley N° 27933 y su reglamento.

4.1. Sobre la problemática de la inseguridad ciudadana

Antes de analizar el funcionamiento de los comités de seguridad ciudadana, consideramos pertinente tener una aproximación básica respecto a la percepción que se tiene desde las instancias básicas del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que funcionan en las 12 provincias analizadas.

Para ello contamos con información recabada del procesamiento de las fichas llenadas en los comités provinciales de Lima⁵⁵, Arequipa, Chiclayo, Santa (Chimbote), Cusco, Huamanga (Ayacucho), Huancayo, Ica, Maynas (Iquitos), Coronel Portillo (Pucallpa), Piura y

⁵⁵ Conforme lo establece la tercera disposición complementaria, transitoria y final; el Comité de Seguridad Ciudadana de Lima Metropolitana asume conjuntamente funciones de comité provincial y comité regional.

Trujillo. Esta información fue recopilada por la Defensoría del Pueblo, directamente de los Secretarios Técnicos de los respectivos comités provinciales de seguridad ciudadana.

Una primera interrogante planteada a las instancias técnicas de los Comités Provinciales fue acerca de su percepción sobre el grado de incidencia de diversas manifestaciones del problema de inseguridad ciudadana en su respectiva localidad. Se pidió calificar dichas conductas en una escala 1 a 10, siendo el puntaje más alto (10) para aquella que tuviera mayor presencia en la localidad y el más bajo (1) para la conducta identificada como de mínima incidencia. Se obtuvo el resultado que se muestra a continuación:

Cuadro N° 1
Principales problemas de inseguridad
ciudadana percibidos a nivel provincial

Tipología	Calificación promedio
Robos y asaltos	9,0
Micro comercialización y/o consumo de drogas	8,3
Violencia Familiar	8,1
Accidentes e infracciones de tránsito	6,8
Prostitución	6,2
Violencia Sexual	6,0
Conflictos sociales	5,7
Pandillaje	5,0
Invasiones	4,3
Contrabando	3,1
Homicidios	3,1
Secuestros	0,8
Terrorismo	0,8
Otras (alcoholismo, contaminación auditiva y sonora, comercio ambulatorio, contaminación atmosférica, ataques con canes)	2,8

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se aprecia, según los Secretarios Técnicos de los Comités de Seguridad Ciudadana de las localidades consultadas, los robos y asaltos constituyen la principal amenaza para la seguridad ciudadana, independientemente si son en la vía pública, en el domicilio, o en establecimientos públicos. Por otro lado, la micro comercialización y/o consumo de drogas, se perciben también como la segunda situación que amenaza a la seguridad ciudadana, seguido de las manifestaciones de violencia familiar, accidentes de tránsito, prostitución clandestina, violencia sexual, conflictos sociales y pandillaje.

Por otro lado, se puede advertir que conductas que usualmente están presentes en la agenda mediática, tales como el secuestro y el terrorismo no aparezcan como sensibles en la información recopilada de los comités provinciales.

Otro tipo de información que se buscó recabar, en miras a identificar el adecuado mapeo de la realidad local, fue la relativa a aquellas zonas donde se percibe mayor inseguridad ciudadana. La información recopilada en los comités provinciales ha dado los resultados que se muestran a continuación.

Cuadro N° 2
Zonas de mayor inseguridad ciudadana según
Comités Provinciales

	Comité Provincial	Centro de la ciudad	Periferia de la ciudad	Zona comercial	Zona turística	Toda la ciudad y alrededores
1	Arequipa	✓	-	✓	✓	-
2	Chiclayo	-	✓	✓	-	-
3	Coronel Portillo (Pucallpa)	-	✓	✓	✓	-
4	Cusco	-	✓	✓	✓	-
5	Huamanga (Ayacucho)	✓	✓	✓	-	-
6	Huancayo	✓	✓	✓	-	-
7	Ica	-	✓	-	-	✓
8	Lima Metropolitana	✓	-	✓	✓	-
9	Maynas (Iquitos)	✓	✓	✓	-	-
10	Piura	-	✓	-	-	-
11	Santa (Chimbote)	-	✓	✓	-	-
12	Trujillo	✓	✓	✓	-	-
TOTAL		6	10	10	4	1

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Las zonas consideradas más inseguras dentro de las localidades son la periferia de las ciudades y las zonas comerciales respectivas. Esta identificación apunta a considerar dos criterios claros, al parecer las zonas periféricas son consideradas más inseguras debido a las dificultades de la institución policial para mantener una cobertura mayor de sus efectivos. Por otro lado, se identifica como “zona insegura” a las zonas comerciales, lo que también es entendible pues en estos lugares se

concentran los recursos económicos y bienes que buscan ser atacados por medio de delitos contra el patrimonio.

Cuadro N° 3
Causas atribuibles a los problemas en materia de seguridad ciudadana según Comités Provinciales

	Comité Provincial	Factores económico sociales	Factores culturales y educativos	Falta de recursos humanos y logísticos	Alcoholismo	Factores vinculados al entorno familiar	Factores mediáticos
1	Arequipa	✓	✓	-	-	-	-
2	Chiclayo	✓	✓	✓	-	-	-
3	Coronel Portillo (Pucallpa)	✓	✓	-	-	✓	-
4	Cusco	✓	✓	-	-	-	-
5	Huamanga (Ayacucho)	✓	✓	-	-	-	-
6	Huancayo	✓	✓	-	✓	-	-
7	Ica	-	-	-		✓	-
8	Lima Metropolitana	✓	✓	-	-	✓	-
9	Maynas (Iquitos)	✓	-	-	-	✓	-
10	Piura	-	-	-	-	-	-
11	Santa (Chimbote)	✓	-	✓	-	-	-
12	Trujillo	✓	-	-		✓	✓
TOTAL		10	7	2	1	5	1

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Los problemas económico-sociales, tales como la pobreza y las escasas oportunidades de empleo, destacan como causas principales de los problemas de inseguridad. Le siguen factores culturales y educativos (falta de nivel educativo, pérdida de valores) como elementos que contribuyen a la presencia de conductas que afectan la seguridad de la ciudadanía; luego otros factores vinculados al entorno familiar, entre los que aparece el tema de la violencia familiar (que ya había aparecido como una de

las manifestaciones); escaso personal de seguridad y de equipamiento logístico; y en menor medida, se menciona al alcoholismo y a los medios de comunicación y al Internet como factores que promueven la inseguridad.

4.2. Sobre los órganos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

En el presente acápite, se analizará a profundidad el grado de funcionamiento que han tenido los comités de seguridad ciudadana, luego que su marco normativo dispusiera hace más de 4 años, que forman parte integrante del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Se detallarán conclusiones respecto a la conformación de los comités de seguridad ciudadana y del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC, así como acerca de su funcionamiento de acuerdo a la normatividad. Cabe indicar que, a partir de las constataciones se busca identificar las fortalezas y debilidades de estas instancias, con miras a establecer las recomendaciones correspondientes.

4.2.1. Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana

Tal como ya se ha mencionado, se ha trabajado en base a los 12 comités provinciales más representativos en cuanto a población a nivel nacional: Lima⁵⁶, Arequipa, Chiclayo, Coronel Portillo-Pucallpa, Cusco, Huamanga,

⁵⁶ Para efectos del presente informe se ha considerado el Comité de Seguridad Ciudadana de Lima en su doble condición de comité regional y provincial, en virtud a que la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene competencias y funciones de Gobierno Regional, según el artículo 33° de la Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización.

Huancayo, Ica, Iquitos, Piura, Santa-Chimbote y Trujillo. Ante la dificultad de cubrir mayor espacio en este nivel del sistema, se ha optado por esta selección considerando su importancia demográfica y recurrencia de problemas de inseguridad, a fin de evidenciar su situación como parámetro que sirva de indicador para tener un acercamiento a la situación de los demás comités provinciales a nivel nacional.

El período de tiempo supervisado abarca el año 2007, es decir, el período de las nuevas autoridades municipales elegidas en el proceso electoral de noviembre de 2006. De esta forma, se busca tener una aproximación acerca de la continuidad de políticas de seguridad ciudadana que se hubieren establecido en los gobiernos municipales anteriores, así como la permanencia de su funcionamiento desde el momento de su creación en la normatividad y además un panorama básico del cumplimiento de funciones básicas, de acuerdo a la Ley y el Reglamento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

4.2.1.1. Conformación e inicio de funcionamiento del Comité Provincial

Un primer aspecto a resaltar es el de la conformación de los comités provinciales, en cumplimiento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana - Ley N° 27933 y su Reglamento. Para verificar la conformación de dichos comités se tomará como referencia su fecha de instalación. Cabe indicar que, llama la atención que no existe información sobre la fecha de instalación de 4 de comités provinciales: Huamanga (Ayacucho), Huancayo, Lima Metropolitana y Trujillo.

Cuadro N° 4
Fecha de instalación de los Comités
Provinciales de Seguridad Ciudadana

	Comité Provincial	Fecha
1	Cusco	01/01/2004
2	Santa (Chimbote)	22/08/2004
3	Ica	22/09/2005
4	Chiclayo	23/02/2006
5	Piura	11/05/2006
6	Arequipa	13/02/2007
7	Coronel Portillo (Pucallpa)	13/06/2007
8	Maynas (Iquitos)	06/07/2007
9	Huamanga (Ayacucho)	No hay información
10	Huancayo	No hay información
11	Lima Metropolitana	No hay información
12	Trujillo	No hay información

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Asimismo, llama la atención que en sólo 5 comités provinciales se consignan fechas de instalación correspondientes a los períodos gubernamentales anteriores y en otros 3 se consignan fechas del presente año, lo cual daría a entender que recién se instalaron en el 2007. Ante esta verificación, la Defensoría del Pueblo solicitó información a la Secretaría Técnica del CONASEC acerca de la conformación de los comités provinciales de seguridad ciudadana, sin embargo, la respuesta enviada⁵⁷ contrasta con la información recopilada, tal como se puede constatar a continuación.

⁵⁷ La información fue remitida mediante mensaje de correo electrónico N° 0210-2007-ST-CONASEC del 04/10/07, de la Oficina de Estadística de la Secretaría Técnica del CONASEC.

Cuadro N° 5
Fecha de instalación de los Comités Provinciales
de Seguridad Ciudadana según fuente de
información

	Comité Provincial	Defensoría del Pueblo	Secretaría Técnica del CONASEC
1	Cusco	01/01/2004	27/02/2003
2	Santa (Chimbote)	22/08/2004	13/09/2003
3	Ica	22/09/2005	01/08/2003
4	Chiclayo	23/02/2006	31/07/2003
5	Piura	11/05/2006	27/07/2003
6	Arequipa	13/02/2007	01/08/2003
7	Coronel Portillo (Pucallpa)	13/06/2007	23/04/2004
8	Maynas (Iquitos)	06/07/2007	15/12/2003
9	Huamanga (Ayacucho)	No hay información	01/09/2003
10	Huancayo	No hay información	06/07/2003
11	Lima Metropolitana	No hay información	25/09/2003
12	Trujillo	No hay información	01/09/2003

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Este cuadro comparativo nos muestra una clara diferencia entre la información obtenida por la Defensoría del Pueblo con la que obra en los registros de la instancia coordinadora central, lo cual puede explicarse en diversos factores. Por un lado, el cambio de gestión de inicios de enero del 2007 habría generado una dificultad en la transmisión de información. Sin embargo, de lo expresado por los funcionarios encargados en los comités provinciales supervisados, es de apreciar que no han existido procesos ordenados de transferencia de funciones y acervo documentario entre las instancias técnicas de los comités de un período municipal a otro. Como se apreciará más adelante, esto se repite en las instancias a nivel regional.

Otra conclusión que puede inferirse de esta falta de coincidencia en la información es la falta de coordinación entre las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, pues supuestamente ambos niveles del sistema deberían coincidir en su informe. Es decir, la información que proporcionan los comités provinciales debería ser la misma que se registra en la Secretaría Técnica del CONASEC.

Algo similar ocurre al analizar la información sobre las fechas de “re-instalación” de los comités provinciales. Se ha utilizado este concepto para aludir a las sesiones de instalación de las nuevas conformaciones de los comités provinciales, efectuadas en razón del cambio en la gestión de los municipios. Al respecto, se ha constatado que, ante los cambios de las autoridades municipales o de otros sectores estatales, se estableció la práctica de “re-instalar” los comités de seguridad ciudadana con nuevos representantes institucionales. Así, en sesión solemne se procedía a juramentar a las nuevas autoridades y a reconstituir el comité, sin embargo, si bien se puede considerar como positiva la voluntad de reiniciar labores con una nueva conformación, es claro que esta práctica ha expresado la poca continuidad en las políticas locales.

Teniendo en cuenta que la inseguridad ciudadana es una problemática de alta sensibilidad en la ciudadanía, la “re-instalación” de los comités da cuenta de la poca atención dada a esta problemática en tanto la respuesta consensuada de las fuerzas políticas locales no se ha manifestado en una permanente activación del mecanismo intersectorial creado – precisamente – para abordar esa problemática.

Adicionalmente, surgen dificultades de información uniforme, similares a las ya expresadas con respecto al señalamiento de las fechas de instalación de los comités provinciales, tal como se puede constatar en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 6
Fecha de re-instalación de los Comités
Provinciales de Seguridad Ciudadana, según
fuentes de información

	Comité Provincial	Defensoría del Pueblo	Secretaría Técnica del CONASEC
1	Trujillo	29/01/2007	No tiene información
2	Santa (Chimbote)	31/01/2007	31/01/2007
3	Arequipa	13/02/2007	23/02/2007
4	Huancayo	15/02/2007	No tiene información
5	Cusco	22/02/2007	No tiene información
6	Huamanga (Ayacucho)	08/03/2007	No tiene información
7	Piura	30/03/2007	No tiene información
8	Chiclayo	12/06/2007	13/03/2007
9	Coronel Portillo (Pucallpa)	13/06/2007	No tiene información
10	Maynas (Iquitos)	06/07/2007	No tiene información
11	Ica	11/07/2007	07/05/2007
12	Lima Metropolitana	17/08/2007	No tiene información

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Las precisiones de este cuadro coinciden con las del análisis del cuadro anterior, agregando que sólo en uno de los comités (Santa - Chimbote), la información es coincidente. Es más, la Secretaría Técnica no cuenta con información actualizada acerca del reinicio de actividades en la nueva gestión municipal de 8 de los comités provinciales supervisados.

Otro aspecto a resaltar es que en 7 provincias la reinstalación se ha producido en los 3 primeros meses del año. Sin embargo, en el resto de los comités este reinicio de actividades se ha postergado hasta casi la segunda mitad del año. Esto podría dar cuenta de una tendencia a no considerar la importancia de una instancia como los comités provinciales de seguridad ciudadana para abordar los problemas de la ciudadanía en este ámbito.

4.2.1.2. Funcionamiento de Secretarías Técnicas

Los Secretarios Técnicos se han constituido en piezas fundamentales para el buen desempeño de los comités. Por esta razón, dentro del ámbito del presente informe defensorial se buscó recoger información sobre el efectivo funcionamiento de las secretarías, siendo una primera constatación la que se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 7
Funcionamiento de Secretarías Técnicas en
los Comités Provinciales de Seguridad
Ciudadana

	Nº	%
SI cuentan con Secretaría Técnica	9	75%
NO cuentan con Secretaría Técnica	3	25%
Total	12	100%

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Así, de la información recopilada se muestra que 9 de los 12 comités provinciales objeto del presente informe tienen algún funcionario desempeñando las

labores de Secretario Técnico, mientras que 3 de ellos (Piura, Chimbote y Trujillo) carecen de funcionario que asuma estas labores. Considerando la importancia de las provincias estudiadas y el volumen de población involucrada, llama la atención la no implementación de esta función. Por otro lado, se ha constatado que la Secretaría Técnica del CONASEC solo tiene registrado a tres funcionarios⁵⁸ como secretarios técnicos de los comités provinciales bajo estudio.

Un aspecto adicional que se ha buscado analizar es el nivel de respaldo del gobierno local con el que cuenta el Secretario Técnico, entendiendo que esto facilita el cumplimiento de sus funciones. De esta forma, de los 9 comités provinciales donde se ha constatado la existencia de secretarios técnicos, se ha expresado que 7 de ellos trabajan en instancias vinculadas a los gobiernos municipales, no contándose con información de 2 de ellos (Coronel Portillo-Pucallpa e Ica).

Respecto a la formalidad de la designación de los secretarios técnicos, se tomó conocimiento que de los 9 funcionarios que desempeñan tal labor sólo 6 cuentan con designación formal, a través de resoluciones de alcaldía; mientras que 3 de ellos actúan sin este respaldo formal. Esta circunstancia grafica nuevamente el grado de importancia que se otorga a esta instancia de trabajo.

⁵⁸ Cabe precisar que la información remitida por la Secretaría Técnica del CONASEC consigna al Comité Provincial del Santa (Chimbote) como uno de los comités que cuenta con Secretario Técnico. Sin embargo, esta información está desactualizada, pues según información levantada con ocasión del presente informe defensorial, se tiene que el mencionado funcionario renunció en agosto de 2007.

4.2.1.3. Sesiones realizadas

Un aspecto básico para determinar el grado de funcionamiento de los comités provinciales de seguridad ciudadana es el de la realización o no de sesiones ordinarias, convocadas con las formalidades pertinentes, con agenda señalada y el correspondiente registro en actas. El simple dato objetivo de la realización de sesiones puede dar una idea del nivel de institucionalización de esta instancia del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

De la información recabada por las Oficinas Defensoriales se ha llegado a constatar que se han realizado 37 sesiones en los 12 comités provinciales materia del presente informe defensorial. Esto da como promedio un poco más de 3 sesiones por cada comité entre enero y septiembre de este año. El detalle por meses de las sesiones realizadas se muestra a continuación:

Cuadro N° 8
Sesiones realizadas por los Comités Provinciales
de Seguridad Ciudadana en el año 2007 ⁵⁹

	Comité Provincial	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	TOTAL
1	Arequipa		1		1	1	1	1	1		6
2	Chiclayo			1			1	1			3
3	Coronel Portillo (Pucallpa)						1		1		2
4	Cusco		2								2
5	Huamanga (Ayacucho)			2		2	1				5
6	Huancayo		1								1
7	Ica							1			1
8	Lima Metropolitana	1	1	1		1		1	1		6
9	Maynas (Iquitos)							1	1		2
10	Piura		1					1			2
11	Santa (Chimbote)	1	1								2
12	Trujillo	1						1	2	1	5
TOTAL		3	7	4	1	4	4	7	5	1	37

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como es de apreciar, mientras en Lima, Arequipa o Trujillo se aprecia una continuidad mayor, en comités como los de Huancayo o Ica⁶⁰ sólo se ha realizado una sesión en el período enero a setiembre 2007. En todo caso, la posibilidad de reunir a los representantes sectoriales en un espacio de coordinación para abordar una problemática de trascendencia en el ámbito local

⁵⁹ Se ha considerado que, para efectos del cierre del presente informe, la información obtenida hasta el mes de setiembre de 2007 (primera quincena).

⁶⁰ La dinámica del presente comité se vio totalmente interrumpida por efectos del sismo del 15 de agosto de 2007.

amerita una continuidad regular y sistemática, aspecto que no se desprende de los resultados expuestos.

Otro aspecto a destacar es la frecuencia de las sesiones durante los nueve primeros meses del año. Partiendo del bajo promedio de sesiones por mes (1.5 en nueve meses), es de apreciar que en el primer trimestre del año se realizaron 14 sesiones, en el segundo trimestre la frecuencia bajó a 9 sesiones, y luego en el tercer trimestre subió a 12 sesiones. En este sentido, se da cuenta de la irregularidad de las reuniones, lo que impide de todas maneras una continuidad en el diseño, ejecución y seguimiento de políticas locales de seguridad ciudadana.

4.2.1.4. Participación de representantes institucionales en la conformación del Comité Provincial

En este punto se busca confirmar si los representantes de las instituciones señaladas por la Ley N° 27933 para la conformación de los comités provinciales, han cumplido con participar en los mismos. Esto permitirá determinar el grupo de actores que cumple con esta obligación legal. El siguiente cuadro detalla las instituciones participantes en los comités provinciales de seguridad ciudadana en el año 2007.

Cuadro N° 9
Conformación de los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana

		INSTITUCIONES											Total de representantes por Comité Provincial	
Comité Provincial	Municipio Provincial	P.N.P.	Poder Judicial	Ministerio Público	Defensoría del Pueblo	Gobernación (autoridad política)	Sector Educación	Sector Salud	Municipios Distritales	Juntas Vecinales / Rondas Campesinas	Otros			
1	Arequipa	1	1	1	-	-	1	1	3	-	1	10		
2	Chiclayo	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	13		
3	Coronel Portillo (Pucallpa)	1	1	1	1	1	1	1	3	1	-	12		
4	Cusco	1	1	1	1	-	1	1	4	-	2	13		
5	Huananga (Ayacucho)	1	-	1	1	1	1	1	3	-	1	11		
6	Huancayo	1	1	1	1	1	1	1	3	-	-	11		
7	Ica	1	1	1	-	1	1	1	2	1	-	10		
8	Lima Metropolitana	1	1	1	1	1	1	1	2	1	-	11		
9	Maynas (Iquitos)	1	1	1	-	-	-	1	-	1	-	5		
10	Piura	1	1	1	1	1	1	1	1	-	1	10		
11	Santa (Chimbote)	1	1	1	1	1	1	-	1	2	-	10		
12	Trujillo	1	1	1	1	-	1	-	2	-	2	10		
Total de representantes por institución		12	10	12	9	8	11	10	27	7	8			

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se puede colegir que en esta etapa se cumple mayormente con la norma, toda vez que se encuentran representados los sectores pertinentes. En algunas zonas, bajo el rubro “Otros” se puede encontrar la participación de representantes no contemplados en la Ley, tales como: el sector Transporte, el gobierno regional, las universidades, el Instituto Nacional Penitenciario, el Instituto Nacional de Defensa Civil, por citar algunos. Sin embargo, llama la atención que el menor número de representantes en los comités sea el de las instancias de la población organizada (Juntas Vecinales y Rondas Campesinas), a pesar de estar consignada su participación en la Ley. Así, sólo 6 de los comités revisados cuentan con representantes de las juntas vecinales y rondas campesinas (destacando el comité de la provincia del Santa en el cual hay miembros de ambas organizaciones).

Por otro lado, podemos verificar también la poca participación de los municipios distritales en los comités provinciales de seguridad ciudadana. Se ha constatado la presencia de 25 representantes de estas instancias locales, lo que da un promedio de 2,1 municipios por cada comité. Este promedio se encuentra por debajo del número de distritos que deberían integrar los comités provinciales, de acuerdo a Ley⁶¹, es decir, tres.

4.2.1.5. Participación de representantes en las sesiones del Comité Provincial

La participación de los representantes institucionales no se agota en la conformación del Comité Provincial sino que también resulta necesario que participen en las sesiones respectivas del comité. A continuación se presenta un cuadro que demuestra dicha participación.

⁶¹ Ibid.

Cuadro N° 10
Participación de los representantes institucionales en las sesiones de los
Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana

	Comité Provincial	Sesiones realizadas	Número de reuniones asistidas por representantes institucionales									
			Municipio Provincial	P.N.P.	Poder Judicial	Ministerio Público	Defensoría del Pueblo	Gobernación (autoridad política)	Sector Educación	Sector Salud	Municipios Distritales ⁶²	Juntas Vecinales / Rondas Campesinas
1	Arequipa	6	6	6	2	4	4	6	5	6	4,0	-
2	Chiclayo	3	3	3	3	3	2	2	1	3	0,7	-
3	Coronel Portillo (Pucallpa)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2,0	-
4	Cusco	2	2	2	-	2	2	0	2	2	1,3	-
5	Huamanga (Ayacucho)	5	5	5	-	5	5	4	3		4,3	-
6	Huancayo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,0	-
7	Ica	1	1	1	1	1		1	1	1	1,0	1,0
8	Lima Metropolitana	6	6	6	5	6	6	3	6	6	-	1,0
9	Maynas (Iquitos)	2	1	1	-	1	-	-	-	1	-	1,0
10	Piura	2	2	1	1	0	1	1	1	1	0,0	-
11	Santa (Chimbote)	2	2	2	2	1	2	2	2		0,0	1,0
12	Trujillo	5	5	5	-	5	-	-	5	5	5,0	-
TOTAL			36	35	17	31	25	22	29	28	19,3	4
Promedio de Asistencia			97,3%	94,6%	45,9%	83,8%	67,6%	88,0%	78,4%	75,7%	52,2%	10,8%

Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁶² Se señala en esta columna el promedio obtenido considerando el número de municipios involucrados en cada comité provincial (ver cuadro N° 7) y el número de sesiones realizadas, a fin de obtener un factor asimilable al de las representaciones únicas.

Se puede apreciar que existen instituciones que participan casi siempre en las sesiones, tales como los municipios convocantes y la Policía Nacional. Otras, como el Ministerio Público, la Gobernación Provincial, los sectores Salud y Educación y la Defensoría del Pueblo, participan mayoritariamente. Un último grupo, de participación casi esporádica, está conformado por los Municipios Distritales, el Poder Judicial y las juntas vecinales. Por tanto, se hace necesario plantear una participación mayoritaria y homogénea de todos los actores, puesto que la irregularidad podría afectar negativamente tanto la buena intención de los participantes como su iniciativa para abordar el tema de la inseguridad ciudadana.

4.2.1.6. Labores de Diagnóstico

El diseño de las políticas de seguridad ciudadana debe contener un análisis sistemático del contexto sobre el que se busca intervenir. Asimismo, una efectiva planificación debe permitir señalar coordinadamente las prioridades a atender y optimizar los recursos (siempre escasos) para afrontar la problemática identificada. Así lo reconoce, al establecerlo como función de los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana, la misma Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, su reglamento y las directivas emitidas posteriormente por el CONASEC, el cual ha centrado mucho de su trabajo en promover estas herramientas de gestión.

De esta forma, se buscó recoger información sobre la existencia de estos diagnósticos provinciales sobre seguridad ciudadana o, en su defecto, el mapa de incidencia delictiva de la provincia. Del mismo modo, se requirió información sobre la elaboración del Plan

Provincial de Seguridad Ciudadana para el año 2007, obteniéndose los siguientes resultados.

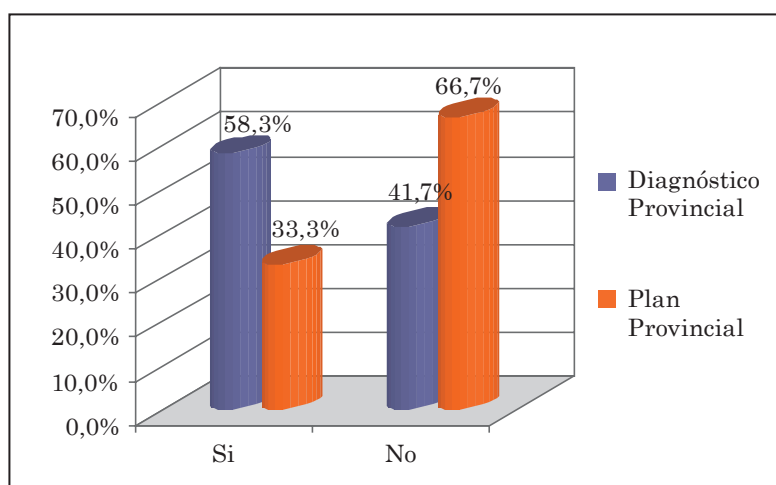
Cuadro N° 11
Existencia de documentos de diagnóstico y
planificación en los Comités Provinciales de
Seguridad Ciudadana

	Comité Provincial	Diagnóstico Provincial	Plan Provincial
1	Arequipa	SI	SI
2	Chiclayo	SI	NO
3	Coronel Portillo (Pucallpa)	SI	SI
4	Cusco	NO	NO
5	Huamanga (Ayacucho)	NO	NO
6	Huancayo	NO	NO
7	Ica	NO	NO
8	Lima Metropolitana	SI	SI
9	Maynas (Iquitos)	NO	NO
10	Piura	SI	NO
11	Santa (Chimbote)	SI	SI
12	Trujillo	SI	NO

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede apreciar, esta práctica de elaborar diagnósticos no está extendida ni establecida como herramienta de gestión, lo que está graficado por el hecho de que 5 comités no cuentan con estos documentos. Sin embargo, de lo informado por las instancias que sí cuentan con un diagnóstico, no se desprende cual ha sido el proceso para su elaboración ni las responsabilidades que cada actor asumió para esta labor.

Gráfico N° 3
Existencia de documentos de Diagnóstico y Planificación en los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, se constata que no se ha implementado plenamente un marco para la actuación de los comités en el presente año, pues sólo 4 comités provinciales (Arequipa, Coronel Portillo-Pucallpa, Lima Metropolitana y Santa-Chimbote) cuentan con un plan provincial de seguridad ciudadana vigente y aprobado. En los casos de aquellos comités que no cuentan con dicho plan, se ha alegado la existencia de planes que si bien están concluidos, en proceso de elaboración o desarrollados por las secretarías técnicas, de los cuales falta tan solo la aprobación.

Respecto a los planes que se han aprobado, cabe señalar que – según se desprende de la información proporcionada – estos documentos permiten identificar

adecuadamente los problemas locales de seguridad ciudadana, incluyendo un señalamiento sobre las causas de estas situaciones; pero no llegan a precisar compromisos concretos para las instituciones. Sin embargo, estos planes contemplan algunas actuaciones coordinadas entre más de una institución así como mecanismos de participación ciudadana.

4.2.1.7. Labores de planificación para el año 2008

En relación al proceso de planificación para el año 2008, la Defensoría del Pueblo pudo observar los siguientes resultados.

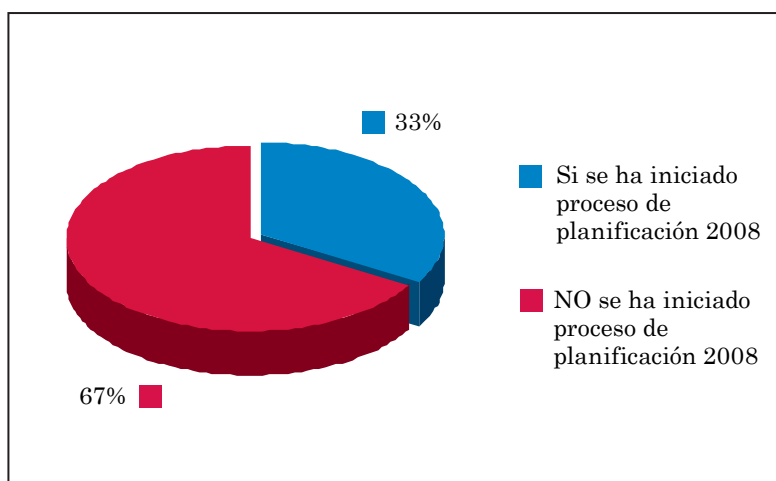
Cuadro N° 12
Inicio de proceso de planificación 2008 en los
Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana

	Comité Provincial	SI se ha iniciado planificación 2008	NO se ha iniciado planificación 2008
1	Arequipa	1	-
2	Chiclayo	-	1
3	Coronel Portillo (Pucallpa)	1	-
4	Cusco	-	1
5	Huamanga (Aya- cuzco)	-	1
6	Huancayo	-	1
7	Ica	-	1
8	Lima Metropolitana	-	1
9	Maynas (Iquitos)	-	1
10	Piura	1	-
11	Santa (Chimbote)	-	1
12	Trujillo	1	-
	TOTAL	4	8

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se puede apreciar que la labor de planificación no ha sido incorporada en la dinámica de los comités provinciales, pues sólo 4 comités provinciales (Arequipa, Coronel Portillo – Pucallpa, Piura y Trujillo) han iniciado el proceso de elaboración del Plan Provincial de Seguridad Ciudadana para el año 2008. Sin embargo, en todos los casos, este proceso se haya en la fase de diagnóstico.

Gráfico N° 4
Inicio de proceso de planificación 2008 en los
Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana



Elaboración: Defensoría del Pueblo

La falta de planificación para el 2008 en los otros 8 comités se debe a la falta de voluntad política de sus integrantes, expresada en el poco compromiso para asistir a las sesiones y la irregularidad en la dinámica de trabajo, así como en la falta de capacitación para iniciar este proceso.

4.2.1.8. Cumplimiento de funciones previstas normativamente

Se analizarán las funciones que deben cumplir los comités provinciales, de acuerdo con la Ley N° 27933 y su Reglamento, principalmente aquellas relacionadas con la capacitación de juntas vecinales y rondas campesinas, suscripción de convenios e invitación de representantes de otras instituciones en calidad de “observadores”.

a) Capacitación de Juntas Vecinales y Rondas Campesinas

La capacitación de la ciudadanía en materia de seguridad ciudadana es una función primordial que deben cumplir los comités provinciales, de acuerdo al mandato contenido en el artículo 20°, inciso d) del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. La Defensoría del Pueblo ha podido constatar que esta función ha sido asumida por los comités provinciales del modo que se muestra a continuación:

Cuadro N° 13
Promoción de actividades de capacitación por
parte de los Comités Provinciales de Seguridad
Ciudadana

	Comité Provincial	SI promueve actividades de capacitación	NO promueve actividades de capacitación
1	Arequipa	1	
2	Chiclayo	1	
3	Coronel Portillo (Pucallpa)	1	
4	Cusco		1
5	Huamanga (Ayacucho)	1	
6	Huancayo	1	
7	Ica	1	
8	Lima Metropolitana	1	
9	Maynas (Iquitos)	1	
10	Piura	1	
11	Santa (Chimbote)	1	
12	Trujillo		1
TOTAL		10	2

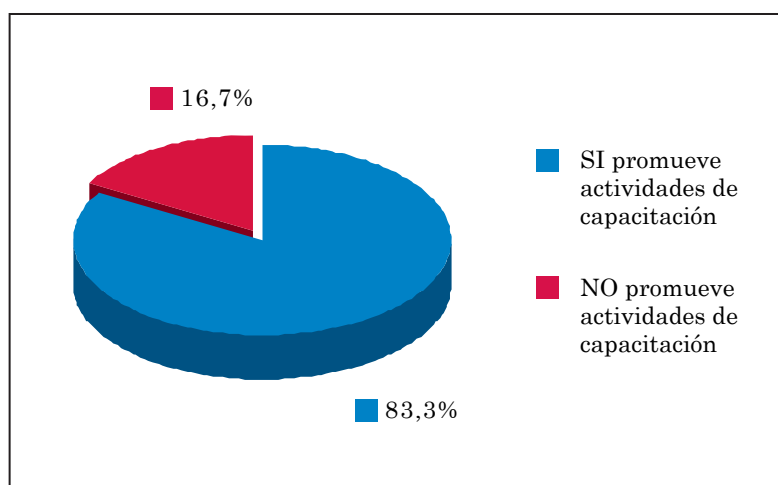
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se aprecia que 10 comités han realizado actividades de capacitación a diversos niveles, pudiendo decirse que ha sido la actividad más visible de los comités provinciales, tanto por la demanda de la ciudadanía como por el apoyo de la Secretaría Técnica del CONASEC (la cual ha impulsado diversas reuniones de capacitación⁶³) y otras entidades que forman parte del sistema, así como también por el interés de organizaciones sociales de abordar una problemática cercana a su entorno local.

⁶³ Las diversas actividades de capacitación que realiza el CONASEC pueden visualizarse en su portal web: <http://conasec.mininter.gob.pe/>. También en los informes sostenidos por la Secretaría Técnica en las sesiones del CONASEC, realizadas el 11 de setiembre y 13 de noviembre de 2007.

Sin embargo, llama la atención que estas actividades no se hayan promovido ni en Cusco ni en Trujillo.

Gráfico N° 5
Promoción de actividades de capacitación en los
Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana



Elaboración: Defensoría del Pueblo

b) Celebración de convenios

Según el artículo 17º, inciso f) de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana y el artículo 20º, inciso e) de su Reglamento, los comités provinciales de seguridad ciudadana deben celebrar convenios a nivel provincial para apoyar sus iniciativas. Es claro que la intención de la norma es promover una mayor amplitud en el tratamiento de los problemas de inseguridad ciudadana a través del establecimiento de alianzas estratégicas con diversos actores locales. Esta estrategia cobra crucial importancia por la posibilidad de generar mayor conciencia en la ciudadanía de la responsabilidad

conjunta de población y autoridades en el tema de la seguridad ciudadana. Los resultados se presentan a continuación.

Cuadro N° 14
Convenios institucionales suscritos por los
Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana

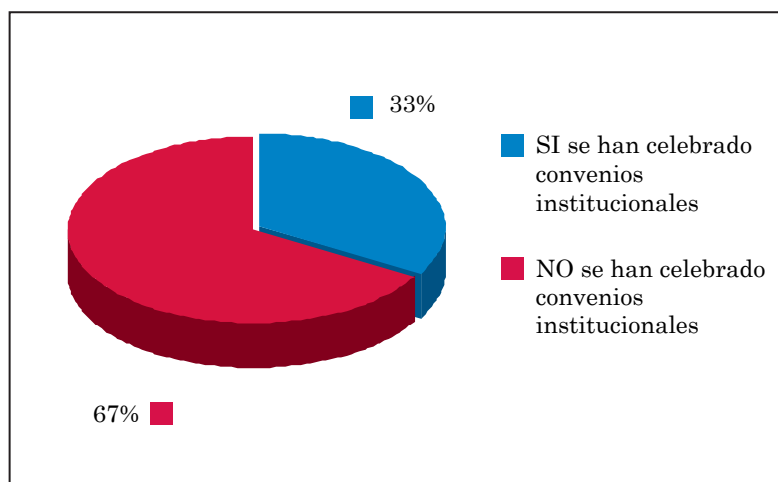
	Comité Provincial	SI ha celebrado convenios institucionales	NO ha celebrado convenios institucionales
1	Arequipa	1	
2	Chiclayo		1
3	Coronel Portillo (Pucallpa)	1	
4	Cusco		1
5	Huamanga (Ayacucho)		1
6	Huancayo		1
7	Ica		1
8	Lima Metropolitana	1	
9	Maynas (Iquitos)		1
10	Piura	1	
11	Santa (Chimbote)		1
12	Trujillo		1
	TOTAL	4	8

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sólo 4 comités provinciales han celebrado convenios institucionales (Arequipa, Coronel Portillo – Pucallpa, Lima Metropolitana y Piura). En tres de ellos se ha verificado la celebración de 1 convenio por comité provincial, mientras que en Piura se ha constado la celebración de 2 convenios. Sin embargo, al analizar las características de estas gestiones, se ha verificado que los convenios suscritos tienen el carácter de bilaterales,

habiéndose realizado entre entidades que ya forman parte del sistema⁶⁴. Cabe indicar que es necesaria la utilización de esta herramienta para la promoción de colectivos de apoyo en la localidad, a fin de establecer alianzas que involucren a la ciudadanía en el tema de la seguridad ciudadana.

Gráfico N° 6
Convenios institucionales suscritos por los
Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana



Elaboración: Defensoría del Pueblo

c) Invitación de representantes de otras instituciones en calidad de “observadores”

El artículo 20°, inciso i), del Reglamento faculta a los comités provinciales a invitar a sus sesiones a representantes de diversas entidades locales, en

⁶⁴ Así, se han suscrito convenios de apoyo mutuo entre la municipalidad y la Policía Nacional (o el Ministerio del Interior), principalmente para fortalecer los servicios de serenazgo.

calidad de “observadores”. La racionalidad de esta norma es similar a la mencionada anteriormente. Se busca el establecimiento de alianzas que generen la corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanía para afrontar las amenazas a la seguridad de la población. Así, se tiene la siguiente información:

Cuadro N° 15
Invitación a entidades para participar en
calidad de observadores en las sesiones de los
Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana

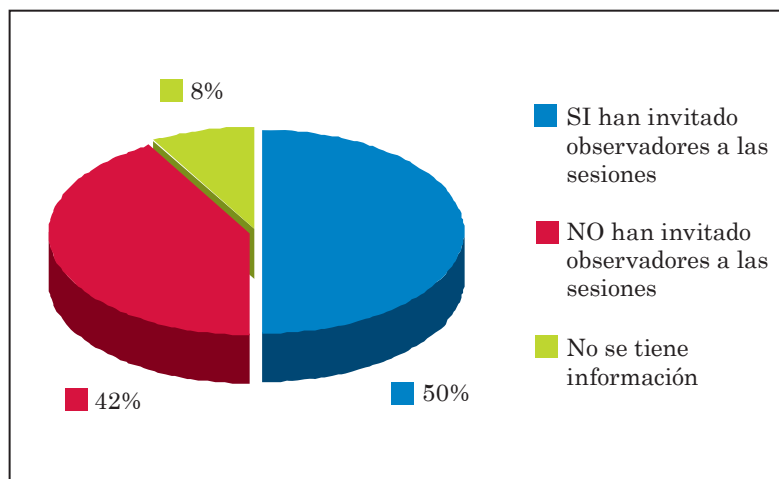
	Comité Provincial	SI han invitado observadores a las sesiones	NO han invitado observadores a las sesiones
1	Arequipa	1	-
2	Chiclayo	-	1
3	Coronel Portillo (Pucallpa)	1	-
4	Cusco	-	1
5	Huamanga (Ayacucho)	1	-
6	Huancayo	-	-
7	Ica	-	1
8	Lima Metropolitana	1	-
9	Maynas (Iquitos)	-	1
10	Piura	-	1
11	Santa (Chimbote)	1	-
12	Trujillo	1	-
TOTAL		6	5

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la información recopilada se desprende que el 50% de los comités provinciales materia de este informe ha promovido la participación de diversas organizaciones en sus sesiones en calidad de observadores. En dichas

reuniones se ha contado con la presencia de representantes de las cámaras de gobierno, universidades (públicas y privadas), la Iglesia Católica y organizaciones no gubernamentales, para el tratamiento de temas específicos. Sin embargo, esta práctica no está lo suficientemente extendida pues 5 comités (Chiclayo, Cusco, Ica, Maynas – Iquitos y Piura) aún no la han implementado.

Gráfico N° 7
Invitación a entidades para participar en calidad de observadores en las sesiones de los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana



Elaboración: Defensoría del Pueblo

4.2.1.9. Participación de la ciudadanía

Se hace necesario que la sociedad tenga un pleno conocimiento de la importancia de la participación ciudadana en la problemática de su ciudad. Recordemos

que el artículo 3° de la “Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica” reconoce que *“la Seguridad Ciudadana debe asumirse como una responsabilidad compartida del gobierno y la comunidad”* y el artículo 5° señala que *“la participación ciudadana es un elemento clave para avanzar en la consolidación de valores y normas comunitarias de respeto y solidaridad que permitan una mejor convivencia social”*. En ese sentido, es importante analizar si los comités provinciales promueven o no la participación de la sociedad para abordar las necesidades de seguridad.

De la información recibida, se puede apreciar que en todas las provincias cuyos comités de seguridad ciudadana son materia de este informe existen juntas vecinales o rondas campesinas. Sin embargo, no se ha podido verificar con exactitud el número, denominación o fecha de inicio de funciones de estas organizaciones, pues se aprecia una gran diversidad de características.

Así, por ejemplo, los comités provinciales de Arequipa, Huancayo y Huamanga, aparentemente tienen una organización de juntas vecinales con base en la organización distrital, siendo su número limitado (8, 16, 84, respectivamente). Sin embargo, los comités provinciales de Chiclayo y Trujillo dan cuenta de la existencia de un número mucho mayor de juntas (más de 500 cada una) organizadas por las comisarías. Esta disimilitud puede apuntar a una forma inorgánica de trabajar en lo que se refiere a la promoción de estas agrupaciones para apoyar el trabajo de seguridad ciudadana. Esto daría cuenta de la existencia de una duplicidad en materia de organizaciones vecinales vinculadas al tema de seguridad ciudadana. Más adelante se desarrollará con mayor amplitud esta situación.

4.2.1.10. Constataciones adicionales

Un último nivel de análisis previsto para los comités provinciales de seguridad ciudadana se ha centrado en la identificación de sus fortalezas y debilidades internas, a fin de precisar un aporte en miras a su consolidación.

En el rango de aspectos positivos a destacar dentro de los comités, estas instancias han señalado, en apretada síntesis, los siguientes:

- *Adecuados niveles de coordinación interinstitucional.*- Expresados principalmente en la participación conjunta en operativos realizados por la Policía Nacional. Se ha indicado que esta coordinación ha sido inmediata y que ha permitido sustentar la convocatoria a las demás entidades integrantes del comité provincial.
- *Promoción de la participación ciudadana.*- Se destaca el dinamismo de las juntas vecinales y las buenas relaciones que se establecen con el municipio, lo que permite que se apoyen las labores de seguridad ciudadana.
- *Fortalecimiento de la instancia provincial de seguridad ciudadana.*- Se reconoce en algunos comités la importancia de la planificación y de contar con un Plan Provincial de Seguridad Ciudadana. El fortalecimiento en aspectos organizativos tiene como efecto que se recobre la credibilidad en las autoridades.
- *Labor de difusión de la problemática de inseguridad ciudadana.*- En algunos comités se menciona la importancia de difundir el tema, en la medida que promueve una cultura de la seguridad entre la población.

Finalmente, en menor medida, se menciona como logro el compromiso de las instituciones y la implementación de mecanismos como el serenazgo y la policía municipal.

En relación con las dificultades que se perciben dentro de los comités provinciales, éstos expresan lo siguiente:

- *Inestabilidad del Comité por falta de dinámica interna.*- Se reconoce la falta de articulación entre los actores del sistema y la poca coordinación entre ellos. Incluso se llega a mencionar el desinterés de algunos integrantes del comité y su falta de compromiso, reflejo del escaso apoyo de las instituciones. Esta percepción es casi general y aparece como contradictoria de la señalada como primera “fortaleza”, párrafos arriba.

Otro factor que no favorece la estabilidad de los comités es el desconocimiento de los integrantes del comité de su rol dentro de esta instancia, así como los cambios constantes en los representantes institucionales, principalmente por los cambios dentro de sus instituciones

- *Falta de herramientas de gestión.*- Se reconoce la falta de planes locales de seguridad ciudadana, o la ausencia de monitoreo de los mismos en los comités que sí cuentan con ellos, lo cual alimenta la sensación de inestabilidad y no consolidación de los comités. La ausencia de una hoja de ruta o la insuficiencia de la que posiblemente exista, plantea una dinámica dominada por la inercia en muchos comités.

Adicionalmente se invocan otros aspectos tales como la falta de presupuesto y recursos económicos llegando inclusive a invocarse la necesidad de apoyo del sector privado. Se aduce también que las dificultades geográficas y la falta de comunicación atentan contra la consolidación de los comités. Finalmente, se considera que no se prioriza el tema de seguridad ciudadana a nivel de Gobierno Local, lo que se refleja en el hecho que algunas secretaría técnicas estén inactivas.

Un aspecto central que se manifiesta en este contexto de actuación es el hecho de que la falta de continuidad podría explicarse en el proceso de cambios de autoridades post elecciones municipales. Sin embargo, ello no justifica la ausencia del acervo documentario que se ha hecho patente en muchos municipios, pues esto ha motivado que tengan que reiniciarse las actividades sin contar con ningún antecedente de las gestiones anteriores.

4.2.2. Comités Regionales de Seguridad Ciudadana

El presente informe se ha trabajado en base a los 26 comités reconocidos por el CONASEC: 23 correspondientes a los departamentos del interior, 2 correspondientes a Lima (Lima Metropolitana y Lima – Provincias) y 1 correspondiente a Callao. Sin embargo, por efectos del sismo del 15 de agosto de 2007, la información del Comité Regional de Ica no pudo ser recopilada plenamente.

Al igual que para la información sobre los comités provinciales, se ha considerado evaluar el funcionamiento de los comités regionales durante el año 2007, a fin de apreciar el impacto de los cambios de gestión gubernamental en las políticas de seguridad ciudadana. Asimismo, se analizará su conformación, dinámica y el cumplimiento de sus funciones básicas.

4.2.2.1. Conformación e inicio de funcionamiento del Comité Regional

Al igual que en el análisis realizado acerca de la información recabada de los comités provinciales de seguridad ciudadana, es pertinente señalar los datos referidos a la conformación e inicio de funciones de los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana.

Así, subsiste el mismo tipo de constataciones respecto a la falta de información respecto a la instalación de los comités regionales, en este caso, sólo 13 comités (el 50%) se han instalado, lo que denota la falta de continuidad en las gestiones entre un gobierno y otro. El siguiente cuadro detalla las fechas de inicio informadas por las propias instancias supervisadas.

Cuadro N° 16
Fecha de instalación de los
Comités Regionales de Seguridad Ciudadana

	Comité Regional	Fecha
1	Amazonas	---
2	Ancash	---
3	Apurímac	---
4	Arequipa	11/08/2005
5	Ayacucho	27/02/2007
6	Cajamarca	---
7	Callao	28/04/2005
8	Cusco	26/05/2004
9	Huancavelica	---
10	Huánuco	---
11	Ica	---
12	Junín	20/05/2006
13	La Libertad	27/08/2003
14	Lambayeque	09/10/2003
15	Lima - Provincias	---
16	Lima Metropolitana	---
17	Loreto	24/02/2007
18	Madre de Dios	20/02/2004
19	Moquegua	---
20	Pasco	---
21	Piura	02/03/2005
22	Puno	---
23	San Martín	---
24	Tacna	26/08/2003
25	Tumbes	29/09/2003
26	Ucayali	07/04/2005

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como es de apreciarse, 11 comités regionales se instalaron en el período gubernamental anterior, mientras que dos han iniciado labores – según lo informado por los mismos comités – en el 2007.

Con el fin de corroborar las fechas, se constató la información con la Secretaría Técnica del CONASEC, siendo el resultado el que se muestra a continuación.

Cuadro N° 17
Fecha de instalación de los Comités Regionales
Regionales de Seguridad Ciudadana según
fuentes de información

	Comité Regional	Defensoría del Pueblo	Secretaría Técnica del CONASEC
1	Amazonas	---	07/01/2004
2	Ancash	---	12/11/2003
3	Apurímac	---	09/02/2004
4	Arequipa	11/08/2005	01/08/2003
5	Ayacucho	27/02/2007	18/07/2003
6	Cajamarca	---	07/08/2003
7	Callao	28/04/2005	12/02/2004
8	Cusco	26/05/2004	14/04/2004
9	Huancavelica	---	12/10/2003
10	Huánuco	---	12/04/2004
11	Ica	---	31/12/2003
12	Junín	20/05/2006	06/07/2003
13	La Libertad	27/08/2003	01/09/2003
14	Lambayeque	09/10/2003	06/08/2003
15	Lima - Provincias	---	01/05/2004
16	Lima Metropolitana	---	25/09/2003
17	Loreto	24/02/2007	07/10/2003
18	Madre de Dios	20/02/2004	16/06/2003
19	Moquegua	---	12/11/2003
20	Pasco	---	08/08/2004
21	Piura	02/03/2005	27/07/2003
22	Puno	---	29/10/2003
23	San Martín	---	28/11/2003
24	Tacna	26/08/2003	26/08/2003
25	Tumbes	29/09/2003	01/09/2003
26	Ucayali	07/04/2005	23/04/2004

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se puede constatar que existe información claramente disímil entre las fuentes, lo que indica que el desfase entre las gestiones de los gobiernos regionales ha sido una constante en la falta de continuidad de los comités regionales de seguridad ciudadana. Asimismo, la marcada diferencia en las informaciones da cuenta de la falta de coordinación entre la instancia regional y la instancia nacional, pues solo en el caso del Comité Regional de Tacna la información coincide.

La diferencia entre las informaciones recopiladas, sin embargo, disminuyen cuando se comparan las fechas de reinicio de actividades, tal como se muestra a continuación.

Cuadro N° 18
Fecha de re-instalación de los Comités Regionales
de Seguridad Ciudadana según fuente de
información

	Comité Regional	Defensoría del Pueblo	Secretaría Técnica del CONASEC
1	Amazonas	23/02/2007	16/03/2007
2	Ancash	22/02/2007	23/01/2007
3	Apurímac	22/04/2007	22/04/2007
4	Arequipa	24/02/2007	26/02/2007
5	Ayacucho	---	27/02/2007
6	Cajamarca	26/01/2007	26/01/2007
7	Callao	17/09/2007	01/02/2007
8	Cusco	23/04/2007	23/04/2007
9	Huancavelica	07/05/2007	07/05/2007
10	Huánuco	27/03/2007	27/03/2007
11	Ica	---	16/02/2007
12	Junín	04/05/2007	04/05/2007
13	La Libertad	27/04/2007	27/04/2007
14	Lambayeque	13/03/2007	13/03/2007
15	Lima - Provincias	25/06/2007	25/06/2007
16	Lima Metropolitana	17/08/2007	---
17	Loreto	24/02/2007	24/02/2007
18	Madre de Dios	08/02/2007	05/02/2007
19	Moquegua	---	23/03/2007
20	Pasco	15/03/2007	23/02/2007
21	Piura	14/03/2007	10/04/2007
22	Puno	12/04/2007	12/04/2007
23	San Martín	06/07/2007	19/03/2007
24	Tacna	08/02/2007	08/02/2007
25	Tumbes	09/02/2007	10/02/2007
26	Ucayali	25/03/2007	25/03/2007

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En efecto, la coincidencia entre las fechas consignadas como “re-instalaciones” es mayor, pues se tiene el registro

correcto de 12 comités regionales. Sin embargo, subsiste la discordancia en cuanto a la información de los otros 14 comités, más de la mitad del total de comités regionales existentes.

Esta realidad vuelve a plantear la existencia del tema del “reinicio de funciones”. Como ya se ha mencionado, se ha dado como práctica constante en el presente año la realización de sesiones de instalación de los comités provinciales con la participación de nuevas representaciones institucionales. El cambio en la gestión de los gobiernos regionales ha sido ocasión propicia para realizar estas sesiones, que han contado con la participación de la Secretaría Técnica del CONASEC, la cual ha procedido a lo largo del año a juramentar a las nuevas autoridades y a reconstituir el comité. Ciertamente, ha sido la misma secretaría técnica la que ha promovido acertadamente estas sesiones dentro de la instancia regional. Sin embargo, el reinicio de actividades no ha garantizado la continuidad de las labores, por lo que se hace necesario afianzar el trabajo de apoyo a los comités, con el fin de consolidar una respuesta consensuada de las fuerzas políticas regionales a la problemática de la inseguridad ciudadana.

En relación con las fechas en que se han producido las “re-instalaciones”, cabe resaltar, que en 13 de ellas (Cajamarca, Madre de Dios, Tacna, Tumbes, Ancash, Amazonas, Arequipa, Loreto, Lambayeque, Piura, Pasco, Ucayali y Huánuco) ésta se ha producido en los 3 primeros meses del año. Por otro lado, en 7 de los comités regionales (Puno, Apurímac, Cusco, La Libertad, Junín, Huancavelica y Lima – Provincias), el reinicio de actividades se ha dado en el segundo trimestre del año. Los comités regionales de San Martín, Lima Metropolitana y Callao han reiniciado sus funciones en la segunda mitad del año. No se cuenta

con información respecto de los comités de Ayacucho, Ica y Moquegua.

Otro aspecto que permite tener un alcance de la formalidad con la que se han reiniciado las actividades en los comités regionales, es la existencia de actas en las que se registra la sesión de instalación y la relación de participantes acreditados ante el comité regional. De la información recopilada se obtuvieron los resultados que se presentan a continuación:

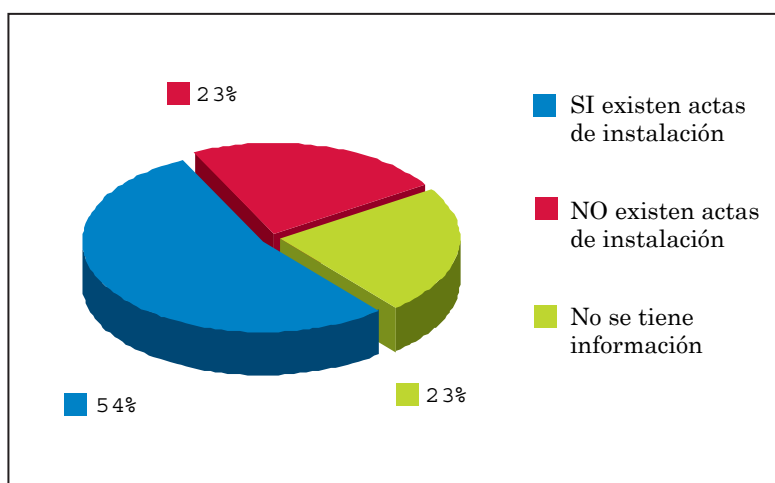
Cuadro N° 19
Existencia de actas de instalación de los
Comités Regionales de Seguridad Ciudadana

	Comité Regional	¿Existen actas de instalación?	
		SI	NO
1	Amazonas	1	-
2	Ancash	-	1
3	Apurímac	1	-
4	Arequipa	1	-
5	Ayacucho	-	1
6	Cajamarca	1	-
7	Callao	No contesta	
8	Cusco	1	-
9	Huancavelica	1	-
10	Huánuco	No contesta	
11	Ica	No contesta	
12	Junín	-	1
13	La Libertad	1	-
14	Lambayeque	1	-
15	Lima - Provincias	No contesta	
16	Lima Metropolitana	No contesta	
17	Loreto		1
18	Madre de Dios	1	-
19	Moquegua	No contesta	
20	Pasco	1	-
21	Piura	1	-
22	Puno	-	1
23	San Martín	1	-
24	Tacna	1	-
25	Tumbes	-	1
26	Ucayali	1	-
TOTAL		14	6

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Lo primero que se constata es el elevado número de comités (6) que no brindan respuesta. Esto ratifica las dificultades encontradas en las oficinas encargadas de la marcha formal de los comités regionales, pues sólo 14 de los 26 comités (algo más de la mitad) cuenta con actas de las sesiones de instalación. Además, cabe indicar que tan sólo 10 comités han remitido estas actas a la Secretaría Técnica del CONASEC.

Gráfico N° 8
Existencia de actas de instalación de los
Comités Regionales de Seguridad Ciudadana



Elaboración: Defensoría del Pueblo

4.2.2.2. Funcionamiento de Secretarías Técnicas

Tal como se destacó en el análisis de los comités provinciales de seguridad ciudadana, los secretarios técnicos se han constituido en piezas fundamentales para el buen desempeño de los comités, por lo que resulta vital verificar el funcionamiento de las secretarías

técnicas de los comités regionales, a fin de apreciar el nivel de cumplimiento de las labores de asesoría técnica que se da al comité y de las labores ejecutivas que se desempeñan.

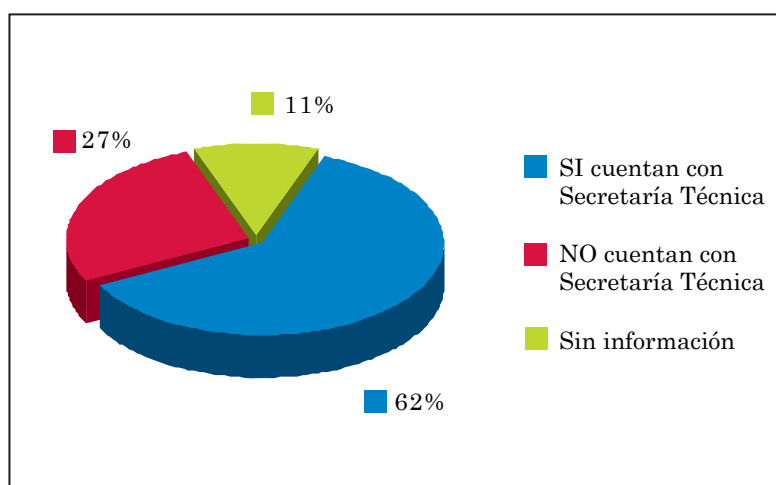
Cuadro N° 20
Funcionamiento de Secretarías Técnicas en los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana

	Nº	%
SI cuentan con Secretaría Técnica	16	62%
NO cuentan con Secretaría Técnica	7	27%
Sin información	3	12%
Total	26	100%

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la información recopilada se tiene que 6 comités regionales de seguridad ciudadana (Ancash, Junín, Ica, Loreto, Moquegua y Puno) no cuentan con personal que desempeñe las labores de Secretario Técnico, mientras que 17 de ellos si cuentan con funcionarios que, aunque sea nominalmente, asumen esta tarea. Sin embargo, no se cuenta con información de 3 comités regionales (Huancavelica, Huanuco y Pasco).

Gráfico N° 9
Funcionamiento de Secretarías Técnicas en
los Comités Regionales de Seguridad
Ciudadana



Elaboración: Defensoría del Pueblo

En relación al nivel de respaldo del gobierno regional con el que cuenta el Secretario Técnico para desempeñar sus funciones, llama la atención que, en 5 comités (Amazonas, Apurímac, Cusco, Lima – Provincias y San Martín), los secretarios técnicos sean oficiales de la Policía Nacional cuando esta responsabilidad debiera estar a cargo fundamentalmente, por un representante del gobierno regional. Acerca de la identidad de estos funcionarios se ha constatado la falta de actualización de los registros de la Secretaría Técnica del CONASEC, pues sólo se tiene consignados los nombres de 5 de ellos, mientras que de la información recopilada por la Defensoría del

Pueblo se tiene los nombres de 15⁶⁵. Cabe señalar que, la información coincide sólo en tres de los cinco nombres consignados en los registros del CONASEC, lo que demuestra desactualización de sus registros.

Respecto a la formalidad de la designación de los secretarios técnicos, sólo se tiene información exacta en 12 comités regionales (Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, Madre de Dios, Piura, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali). Ésta se expresa en diversidad de documentos, que van desde un simple oficio o memorando de encargo, hasta resoluciones del Presidente Regional (o resoluciones ejecutivas regionales). Así, se aprecia que si bien no hay uniformidad en la modalidad de designación, sí se cumple con designar a un funcionario responsable de ejecutar las decisiones del comité regional.

4.2.2.3. Sesiones realizadas

En relación con la frecuencia de las sesiones en los comités regionales en el año 2007, se tiene los siguientes resultados.

⁶⁵ El dato faltante corresponde al Comité Regional de Seguridad Ciudadana de Arequipa, en el cual se ha designado a una gerencia del Gobierno Regional como encargada de la Secretaría Técnica, sin definir un nombramiento nominal específico. Además, el Comité no ha sesionado en el presente año.

Cuadro N° 21
Número de sesiones realizadas por los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana en el año 2007⁶⁶

	Comité Regional	N° de sesiones realizadas
1	Amazonas	3
2	Ancash	1
3	Apurímac	4
4	Arequipa	1
5	Ayacucho	0
6	Cajamarca	6
7	Callao	1
8	Cusco	1
9	Huancavelica	2
10	Huanuco	4
11	Ica	1
12	Junín	1
13	La Libertad	5
14	Lambayeque	3
15	Lima - Provincias	1
16	Lima Metropolitana	6
17	Loreto	1
18	Madre de Dios	5
19	Moquegua	0
20	Pasco	9
21	Piura	2
22	Puno	1
23	San Martín	4
24	Tacna	2
25	Tumbes	2
26	Ucayali	1
Total de sesiones realizadas		67

Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁶⁶ Información obtenida hasta el mes de setiembre de 2007 (primera quincena).

De la información recopilada tenemos que se ha celebrado 67 reuniones en 26 comités regionales, obteniéndose un promedio de 2,6 sesiones por comité en los primeros nueve meses del año (enero a setiembre de 2007). Esto hace necesario que se incremente la frecuencia de reuniones. Cabe destacar que los comités de Ayacucho y Moquegua no han realizado sesiones en lo que va del año.

Otro elemento a tener en cuenta es que 10 comités han realizado sólo una sesión, siendo ésta principalmente la sesión de instalación del comité y juramentación de sus integrantes. Estas sesiones han tenido carácter protocolar y no han abordado aspectos de fondo, lo que evidencia la necesidad de consolidar el trabajo de esos comités.

Por otro lado, es de destacar la continuidad alcanzada por el Comité Regional de Seguridad Ciudadana de Pasco, el mismo que ha realizado 9 sesiones en el año, y los comités de Cajamarca y Lima Metropolitana, que han tenido 6 sesiones cada uno.

Como es de apreciar, se confirma una falta de regularidad en los comités regionales, no habiéndose institucionalizado suficientemente como instancia que se convierta en espacio de coordinación para abordar la problemática de inseguridad ciudadana. Esta situación impide la continuidad en el diseño, ejecución y seguimiento de políticas locales de seguridad ciudadana.

4.2.2.4. Participación de representantes institucionales en la conformación del Comité Regional

En correspondencia con la normatividad pertinente, se busca verificar la participación de los representantes de las instituciones señaladas por ley en la conformación interinstitucional de los comités regionales, con el objetivo de identificar con claridad a los actores responsables del diseño, ejecución y seguimiento de las políticas de seguridad ciudadana a nivel regional.

El siguiente cuadro presenta las representaciones institucionales que, según la información recopilada⁶⁷, están presentes en la actual conformación de los comités regionales de seguridad ciudadana.

⁶⁷ Cabe anotar que los comités regionales de Arequipa y Tacna no brindaron información respecto a este acápite.

Cuadro N° 22
Conformación de los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana

	Comité Regional	REPRESENTANTES POR INSTITUCIONES									Total de represent- antes por región
		Gobierno Regional	P.N.P.	Poder Judicial	Ministerio Público	Defensoría del Pueblo	Gobernación (autoridad política)	Sector Educación	Sector Salud	Municipios Provinciales	
1	Amazonas	1	1	1	1	1	1	1	1	7	15
2	Ancash	1	1	1	1	1	1	1	1	-	8
3	Apurímac	1	1	1	1	1	-	-	1	1	7
4	Arequipa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Avacucho	1	1	1	1	1	-	1	1	3	10
6	Cajamarca	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
7	Callao	1	1	1	1	1	1	1	1	3	11
8	Cusco	1	1	1	1	1	-	1	1	3	10
9	Huancavelica	1	1	1	1	1	-	1	1	1	-
10	Huánuco	1	1	1	1	1	-	1	1	3	10
11	Ica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Junín	1	1	1	1	1	1	1	1	3	11
13	La Libertad	1	1	1	1	1	1	1	1	3	10
14	Lambayeque	1	1	1	1	1	1	1	1	3	11
15	Lima - Provincias	1	1	1	1	1	1	1	1	3	11
16	Lima Metropolitana	1	1	1	1	1	1	1	1	-	8
17	Loreto	1	1	1	1	1	-	1	1	6	13
18	Madre de Dios	1	1	1	1	1	-	1	1	3	10
19	Moquegua	1	1	1	1	1	-	1	1	3	10
20	Pasco	1	1	1	1	1	1	1	1	3	11
21	Piura	1	1	1	1	1	1	1	1	3	11
22	Puno	1	1	1	1	1	1	1	1	3	11
23	San Martín	1	1	1	1	1	1	1	1	3	9
24	Tacna	1	1	1	1	1	1	1	1	3	11
25	Tumbes	1	1	1	1	1	1	1	1	3	9
26	Ucayali	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Total de representantes por institución		23	24	24	23	23	13	23	24	65	

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Al igual que en el caso de los comités provinciales de seguridad ciudadana, es claro que, en cuanto se refiere a la formalidad de su conformación, los comités regionales cumplen con la normatividad, encontrándose representados los sectores respectivos.

Así, se pueden extraer algunas constataciones de la información presentada. En primer lugar, se reitera la participación casi total – por lo menos en el nivel de designación y conformación, que otorga la calidad de integrante del comité – de los representantes de los gobiernos regionales, Policía Nacional, Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y sectores Salud y Educación. En menor medida, se aprecia la participación de la autoridad política (gobernaciones) pues sólo está presente en 13 comités regionales. Al respecto, conviene evaluar el sentido de la participación de estas autoridades dentro del sistema de seguridad ciudadana para determinar su efectivo aporte al mismo.

En cuanto a la participación de los municipios, se ha constatado la presencia de 65 municipios en el conjunto de comités regionales, lo que da un promedio de 2,5 por comité regional. Este factor está por debajo del número fijado por ley⁶⁸ de 3 municipalidades provinciales (las de mayor población).

Cabe señalar por último que la Defensoría del Pueblo ha percibido al momento de recopilar la información y durante el tiempo de funcionamiento de los comités regionales, una marcada irregularidad en la participación de las instituciones participantes que limita seriamente

⁶⁸ Artículo 14° de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

las posibilidades reales de constituir un mecanismo que aborde sistemáticamente el diseño y ejecución de políticas regionales de seguridad ciudadana.

4.2.2.5. Labores de Planificación para el 2007 y 2008

El objetivo al abordar la interrogante respecto a las tareas de planificación realizadas por los comités regionales de seguridad ha sido identificar la realización de acciones que permitan señalar coordinadamente las prioridades a atender y optimizar los recursos para enfrentar las problemáticas de inseguridad ciudadana.

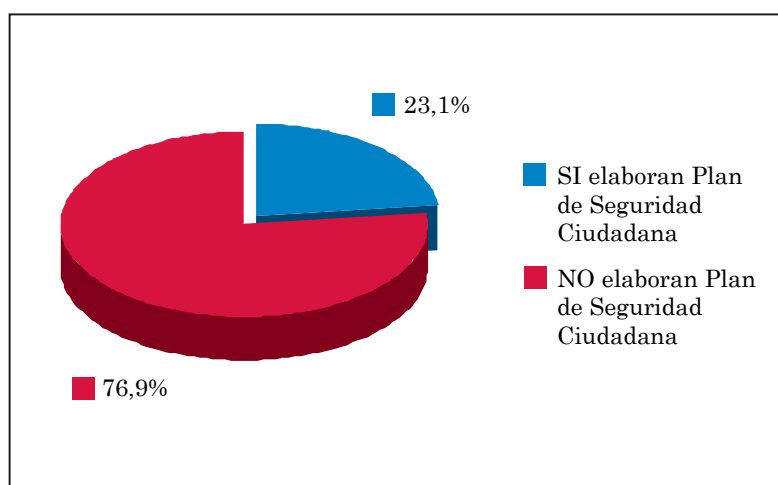
De esta forma, se requirió información sobre la elaboración del Plan Regional de Seguridad Ciudadana para el año 2007, con los resultados que se muestran a continuación

Cuadro N° 23
Elaboración de Plan de Seguridad Ciudadana
2007 en los Comités Regionales de Seguridad
Ciudadana

	Comité Regional	SI	NO
1	Amazonas	-	1
2	Ancash	-	1
3	Apurímac	-	1
4	Arequipa	-	1
5	Ayacucho	-	1
6	Cajamarca	-	1
7	Callao	-	1
8	Cusco	-	1
9	Huancavelica	1	-
10	Huánuco	-	1
11	Ica	-	-
12	Junín	-	1
13	La Libertad	-	1
14	Lambayeque	1	-
15	Lima - Provincias	-	1
16	Lima Metropoli- tana	1	-
17	Loreto	-	1
18	Madre de Dios	-	1
19	Moquegua	-	1
20	Pasco	1	-
21	Piura	-	1
22	Puno	-	1
23	San Martín	-	1
24	Tacna	1	-
25	Tumbes	-	1
26	Ucayali	1	-
TOTAL		6	19

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 10
Elaboración de Plan de Seguridad Ciudadana
2007 en los Comités Regionales de Seguridad
Ciudadana



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la información mostrada se desprende que no ha existido una práctica previa de planificación que permita que los comités regionales cuenten con un derrotero trazado para desempeñar su trabajo durante el año 2007. Por el contrario, se constata que casi tres cuartas partes del total de comités regionales no han contado con un plan que guíe sus acciones. Solo 6 comités (Huancavelica, Lambayeque, Lima Metropolitana, Pasco, Tacna y Ucayali) cuentan con un documento que cumpla esta función.

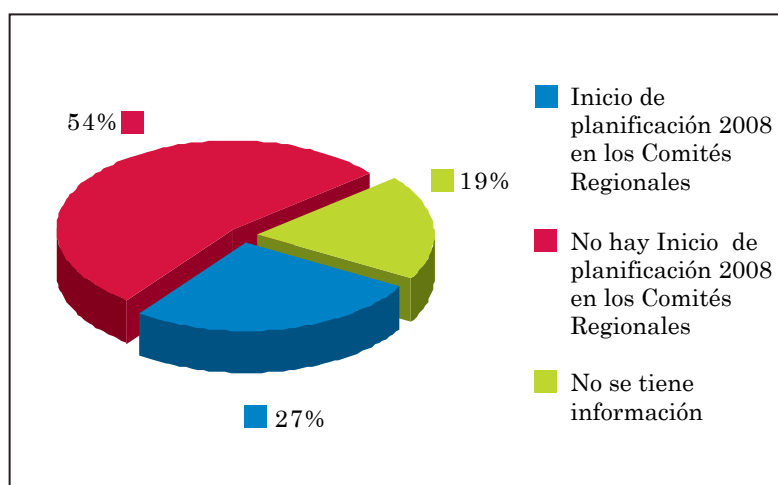
En relación con las acciones de planificación para el año 2008, el panorama no es muy alentador si se tiene en cuenta los resultados que se muestran a continuación.

Cuadro N° 24
Inicio de proceso de planificación 2008
en los Comités Regionales de
Seguridad Ciudadana

	Comité Regional	SI	NO
1	Amazonas	-	1
2	Ancash	-	1
3	Apurímac	1	-
4	Arequipa	-	1
5	Ayacucho	-	1
6	Cajamarca	1	-
7	Callao	1	-
8	Cusco	-	1
9	Huancavelica	-	-
10	Huánuco	-	-
11	Ica	-	-
12	Junín	-	1
13	La Libertad	-	1
14	Lambayeque	1	-
15	Lima - Provincias	-	1
16	Lima Metropolitana	-	1
17	Loreto	-	-
18	Madre de Dios	-	1
19	Moquegua	-	1
20	Pasco	-	-
21	Piura	1	-
22	Puno	-	1
23	San Martín	1	-
24	Tacna	-	1
25	Tumbes	-	1
26	Ucayali	1	-
TOTAL		7	14

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 11
Inicio de proceso de planificación 2008
en los Comités Regionales de
Seguridad Ciudadana



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como es de apreciar, sólo 7 comités regionales (Apurímac, Cajamarca, Callao, Lambayeque, Piura, San Martín y Ucayali) han iniciado el trabajo de planificación para el año 2008, encontrándose este proceso en niveles preliminares, tales como la etapa de diagnóstico o incluso solamente se ha realizado coordinaciones para iniciar la planificación⁶⁹. En los comités regionales de Cajamarca y San Martín, la Secretaría Técnica ha elaborado o está elaborando la propuesta de plan pero aún falta la aprobación del respectivo comité regional.

En contraste con esta realidad, 14 comités regionales detallados en el cuadro N° 24 (es decir, más de la mitad)

⁶⁹ En el caso de Apurímac y Arequipa se han realizado coordinaciones con el apoyo de la Defensoría del Pueblo.

reconocen no haber iniciado esta labor, mientras que no se cuenta con información de 5 comités. Asumiendo fundadamente que estos comités tampoco han iniciado esta tarea, se puede claramente percibir la falta de prioridad que se asigna a la misma.

Las cifras señaladas demuestran que, a pesar de los esfuerzos desplegados por el Consejo Nacional de Seguridad y su Secretaría Técnica, aún no se institucionaliza la tarea de planificación. Esta carencia influye de manera negativa en la posibilidad de diseñar políticas sistemáticas de seguridad ciudadana.

4.2.2.6. Cumplimiento de funciones previstas normativamente

Se analizarán las funciones que deben cumplir los comités regionales, de acuerdo con la Ley N° 27933 y su Reglamento, principalmente aquellas relacionadas con la emisión de directivas, invitación de representantes de otras instituciones en calidad de “observadores”, la capacitación de la comunidad y suscripción de convenios,

a) Expedición de directivas

De acuerdo con el artículo 17°, inciso b), del Reglamento, los comités regionales pueden dictar directivas regionales en materia de seguridad ciudadana. En relación con el cumplimiento de esa facultad se presentan los siguientes resultados.

Cuadro N° 25
Elaboración de Directivas en materia de
seguridad ciudadana en los Comités Regionales

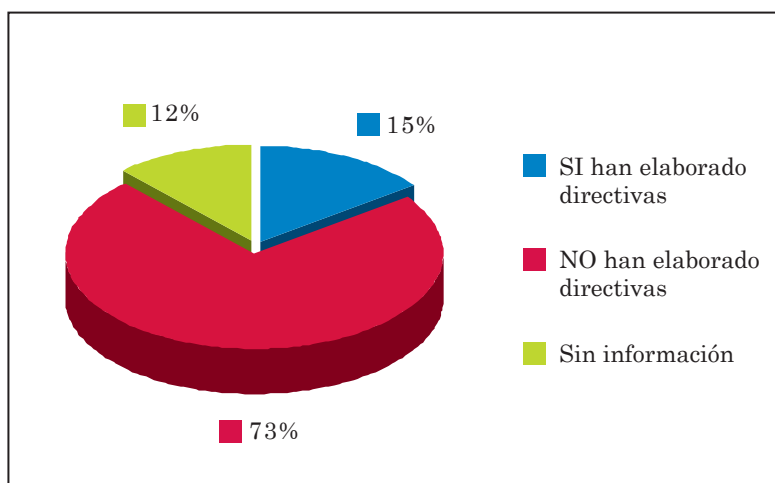
	Nº	%
SI han elaborado directivas	4	15%
NO han elaborado directivas	19	73%
Sin información	3	12%
Total	26	100%

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De la información recopilada se desprende que la mayoría de los comités regionales no han hecho uso de la facultad de establecer lineamientos de política en materia de seguridad ciudadana a través de directivas, pues sólo los comités de Cajamarca, Piura, Tacna y Ucayali han ejercido esta facultad reglamentaria. Los contenidos de las disposiciones emitidas por estos comités se han orientado a fortalecer su organización interna así como a dar orientaciones para el desarrollo de las demás instancias del sistema. Por ejemplo, en Cajamarca se ha emitido en julio del 2007, una directiva para coordinar la institucionalización del Comité Regional de Seguridad Ciudadana⁷⁰. Por otro lado, en Piura, el 8 de abril de 2005, se expidió la Resolución Ejecutiva N° 227-2005, mediante la cual se aprobó el Reglamento de Organización y funciones del Comité Regional. Posteriormente, en setiembre del mismo año, mediante Directiva N° 02-2005, se señalaron los procedimientos y acciones para reforzar el accionar de los comités provinciales y distritales de seguridad ciudadana.

⁷⁰ Con fecha 28 de octubre del 2007, fue publicada en el Diario “El Peruano”, la Ordenanza N° 014-2007-GRCAJ-CR, mediante la cual se institucionaliza el Comité Regional de Seguridad Ciudadana de Cajamarca – CORESEC.

Gráfico N° 12
Elaboración de Directivas en materia de seguridad ciudadana en los Comités Regionales



Elaboración: Defensoría del Pueblo

En claro y marcado contraste, 19 comités regionales (Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huanuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima – Provincias, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Puno, San Martín y Tumbes) no han ejercido la facultad de emitir directivas necesarias para establecer la política regional en materia de seguridad ciudadana, lo cual dificulta el diseño de políticas de alcance regional en dicha materia.

b) Invitación de representantes de otras instituciones en calidad de “observadores”

Es conveniente analizar la atribución de los comités regionales concerniente a la posibilidad que tienen de

invitar a sus sesiones a representantes de diversas entidades públicas y privadas, en calidad de “observadores”, de conformidad con el artículo 17º, inciso d) del Reglamento. La amplitud de la convocatoria que se pretende en uso de esta facultad se explica en el alcance regional de los comités y en la necesidad de impulsar políticas aplicables a estos ámbitos. A través de estas invitaciones se busca generar alianzas con diversos sectores de la ciudadanía, a fin de afrontar la diversidad de problemas que afectan la seguridad de la población.

Respecto a esta facultad, se ha constatado lo siguiente:

Cuadro N° 26
Invitación a entidades para participar en
calidad de observadores en las sesiones de los
Comités Regionales de Seguridad Ciudadana

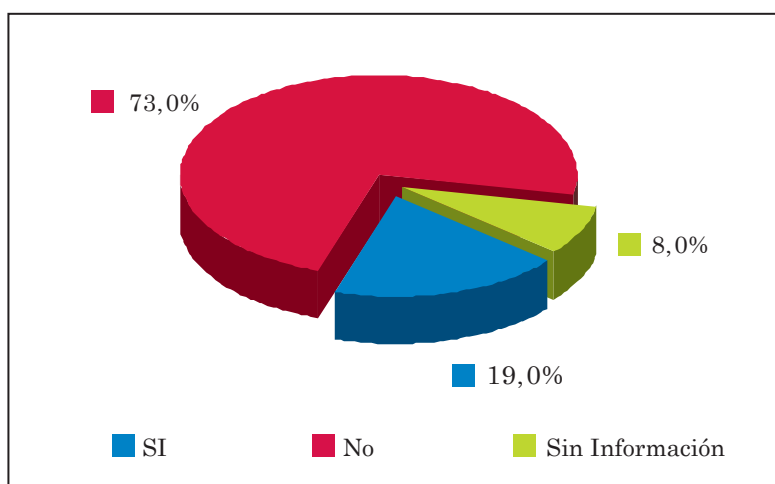
	Nº	%
Comités Regionales que SÍ han invitado observadores	5	19%
Comités Regionales que NO han invitado observadores	19	73%
Sin información	2	8%
Total	26	100%

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Los resultados son muy similares a los señalados en relación al análisis de la facultad normativa anterior. Los comités regionales no han hecho uso de la posibilidad normativa que tienen para incorporar en sus sesiones a representantes institucionales. Evidentemente, esto tiene una primera explicación en la irregularidad y poca frecuencia de las sesiones. Sin embargo, esto no justifica el escaso interés en la autoridad convocante – en este

caso, el Gobierno Regional – para propiciar mayor participación de sectores amplios de la ciudadanía.

Gráfico N° 13
Invitación a entidades para participar en calidad de observadores en las sesiones de los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por el contrario, sólo los comités regionales de Ancash, Huancavelica, Lambayeque, Lima Metropolitana y Ucayali, han favorecido la presencia de diversos sectores entre los que podemos encontrar desde comunidades campesinas, organizaciones de adultos mayores y Cámara de Comercio, hasta organismos no gubernamentales y representantes eclesiásticos o militares.

Cabe anotar que respecto a este tema no se ha logrado obtener información de los comités regionales del Callao e Ica.

c) Capacitación de la comunidad

Otra función otorgada por el artículo 17º, inciso e), del Reglamento a los Comités Regionales es la relativa a la tarea de capacitación de la comunidad en materia de seguridad ciudadana.

De acuerdo con la información recopilada se ha obtenido los siguientes resultados en cuanto a las tareas de capacitación que han venido implementando los comités regionales de seguridad ciudadana.

Cuadro N° 27
Promoción de actividades de capacitación
en los Comités Regionales de
Seguridad Ciudadana

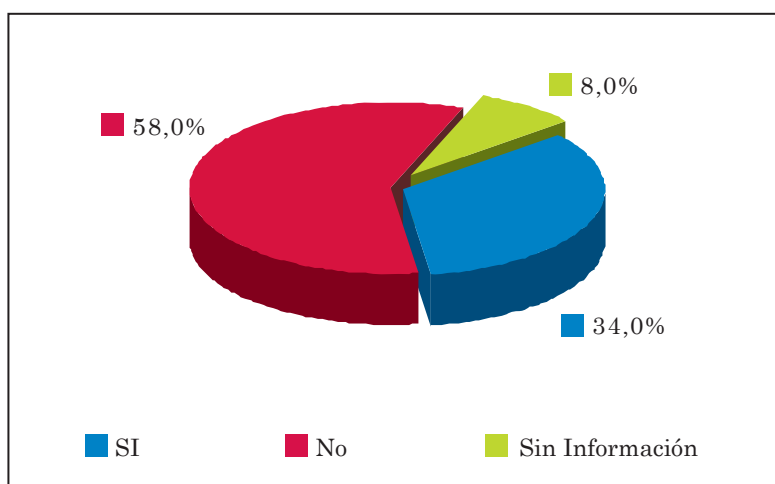
	Nº	%
SI han promovido actividades de capacitación	9	34%
NO han promovido actividades de capacitación	15	58%
Sin información	2	8%
Total	26	100%

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Tal como puede apreciarse, 9 Comités Regionales (Callao, Huánuco, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, Piura, Puno, Tumbes y Ucayali) han realizado actividades de capacitación a distintos sectores de la ciudadanía, a través de talleres, foros, video conferencias, charlas y capacitaciones. Los temas tratados en estos espacios han sido igualmente variados, desde contenidos básicos sobre la seguridad ciudadana

hasta temas de planificación, dirigidos a los comités provinciales y distritales.

Gráfico N° 14
Promoción de actividades de capacitación
en los Comités Regionales de
Seguridad Ciudadana



Elaboración: Defensoría del Pueblo

A pesar de estos interesantes esfuerzos resulta preocupante que no se reporten capacitaciones en 15 comités regionales (Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, San Martín y Tacna), lo que da cuenta nuevamente de su poca institucionalización. Es evidente que siendo el tema de alta sensibilidad social resulta difícil de creer que el desinterés de la población sea la causa de la falta de espacios de formación. La Defensoría del Pueblo, por su parte, ha desarrollado numerosas actividades

de capacitación con la participación de juntas vecinales sobre temas de seguridad ciudadana⁷¹. Sin embargo, no se ha logrado establecer una dinámica articulada en el comité regional.

d) Celebración de convenios

De acuerdo con el artículo 17º, inciso f) de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana y el artículo 17º, inciso h) de su Reglamento, los comités regionales de seguridad ciudadana tienen la facultad de celebrar convenios para apoyar sus iniciativas a través del establecimiento de alianzas estratégicas con diversos sectores. De esta forma, se ha logrado identificar los siguientes resultados.

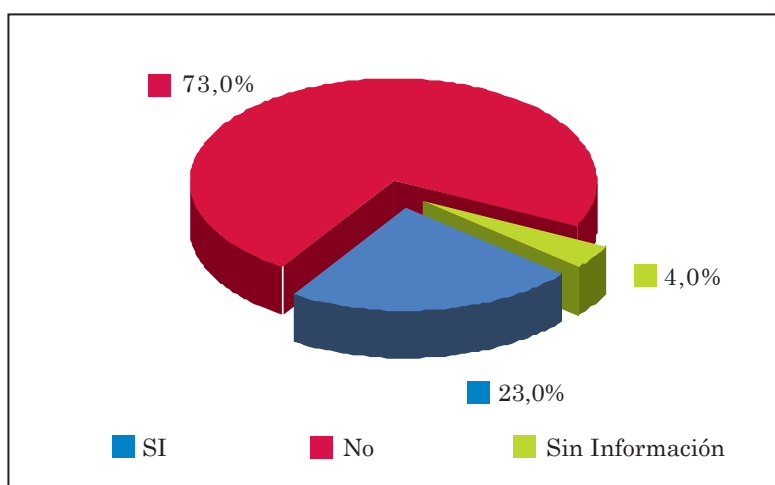
Cuadro N° 28
Suscripción de convenios institucionales por
parte de los Comités Regionales de
Seguridad Ciudadana

	Nº	%
SI han celebrado convenios institucionales	6	23%
NO han celebrado convenios institucionales	19	73%
Sin información	1	4%
Total	26	100%

Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁷¹ En los meses de Octubre y Noviembre de 2007, la Oficina Defensorial de Lima ha capacitado a Juntas Vecinales en los distritos de Surquillo, Breña, La Victoria y Lima.

Gráfico N° 15
Suscripción de convenios institucionales por parte de los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Destaca el número significativo de comités regionales (19) que no han celebrado convenios con potenciales aliados. Por el contrario, sólo seis de ellos (Ancash, Huancavelica, Huanuco, Lima Metropolitana, Piura y Ucayali) han logrado la suscripción de compromisos con diversas entidades. Cabe señalar que de la información recogida sobre los convenios suscritos por estos comités, se desprende que comprometen principalmente a instituciones que ya pertenecen al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ministerio del Interior, Policía Nacional, Gobierno Regional, Municipalidades). No se está, entonces, ante una estrategia de alianzas planteada para aunar nuevos actores en el trabajo por la seguridad ciudadana, sino que tan solo se sigue implementando

mecanismos formales que redundan en los vínculos que ya mantienen las instituciones por ser parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Las materias de los convenios suscritos se concretan en acuerdos para la implementación de medios materiales para tareas de patrullaje, o se enmarcan en posteriores acciones de cooperación.

Finalmente, cabe señalar que no se pudo recoger información del Comité Regional de Ica por los motivos ya señalados.

4.2.2.7. Constataciones adicionales

Se ha buscado recoger información acerca de cualquier comentario o información adicional que se quisiera brindar respecto del funcionamiento de los comités regionales, a fin de identificar las situaciones más recurrentes.

De acuerdo con la información recopilada, un primer nivel de contenidos puede agruparse bajo un rubro de “negativos”, e incluye la identificación de situaciones que impiden la marcha del comité, tales como: la inexistente (o, en su defecto, reciente) designación del Secretario Técnico, la ausencia de acta que certifique la instalación o el hecho, así como la falta de convocatoria a sesiones luego de la juramentación. Se acompaña a estos comentarios otros ligados a la sostenibilidad económica del comité, pues se señala que no se ha considerado presupuesto para actividades. Asimismo, se reitera las dificultades que han tenido las nuevas autoridades por desconocimiento de sus funciones. Esto deriva en el pedido de mayor coordinación y comunicación entre las instituciones que conforman los comités regionales con el CONASEC.

Un segundo grupo de comentarios, que se pueden reseñar como “positivos” aluden al trabajo que están desarrollando los Gobiernos Regionales con las juntas vecinales y la Policía Nacional, o a los proyectos que están por aprobarse en materia de seguridad ciudadana. Se llega a mencionar que algunas acciones de Seguridad Ciudadana ya se han incluido en el Plan Operativo del Gobierno Regional. Sin embargo, se reconoce también que se está todavía en una fase fortalecimiento del trabajo, pues se trata de articular a los comités provinciales.

4.2.3. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana– CONASEC

Completando el análisis de los diversos órganos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – SINASEC, corresponde describir el funcionamiento del máximo organismo encargado de las políticas de seguridad ciudadana, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC. Para recopilar la información pertinente se coordinó con la Secretaría Técnica del CONASEC, la misma que trabajó sobre la base de la correspondiente herramienta metodológica diseñada por la Defensoría del Pueblo.

Se ha buscado abordar temáticas similares a las establecidas para el análisis hecho en relación a los comités provinciales y regionales de seguridad ciudadana. Sin embargo, en la medida que el inicio de la nueva gestión gubernamental se dio en el mes de julio de 2006, se ha tomado como referencia dicha fecha para analizar el funcionamiento del CONASEC.

Un aspecto adicional a analizar es el del funcionamiento de la Secretaría Técnica del CONASEC por ser esta la instancia ejecutiva y de coordinación establecida por la Ley N° 27933. La importancia de sus funciones amerita el suficiente sustento institucional para desarrollar las tareas destinadas al trabajo de políticas de alcance nacional en materia de seguridad ciudadana. En ese sentido, se muestra un primer estado de la situación de la Secretaría Técnica, lo cual permitirá establecer si, en la actualidad, cumple con los mínimos indispensables para desempeñar sus labores con recursos suficientes.

4.2.3.1. Inicio de funciones

Como ya se ha mencionado, el inicio de funciones del CONASEC se dio al poco tiempo de la entrada en vigencia de la Ley N° 27933, a través de la Resolución Suprema N° 0120-2003-IN-0102, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 22 de marzo de 2003, en la que se estableció la primera conformación del Consejo Nacional. En la actual gestión gubernamental, el CONASEC reinició prácticamente de inmediato sus funciones al asumir la nueva administración.

Un aspecto que puede explicar este inicio de funciones fue la continuidad en la gestión de la Secretaría Técnica, la misma que no tuvo que “empezar de nuevo”. Así, la primera sesión de la nueva conformación se produjo en agosto de 2006. Esta dinámica contrasta con aquellas que se han visualizado en los comités regionales y provinciales, donde el inicio de funciones ha tenido un claro desfase motivado por el cambio de gestión.

4.2.3.2. Conformación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana

Se ha recopilado información acerca de la actual relación de integrantes institucionales del CONASEC, a fin de determinar si la misma es acorde con el mandato legal. Según la información proporcionada por la Secretaría Técnica del CONASEC, la conformación actual de este ente colegiado es la que se presenta a continuación.

Cuadro N° 29
Representantes institucionales ante el Consejo Nacional de Seguridad
Ciudadana - CONASEC

	Sector representado	Nombre del representante	Cargo
1	Interior	Luis Alva Castro	Ministro del Interior
2	Justicia	Ana María Villacampa	Secretaría General
3	Educación	Sixto Estrada Ochante	Jefe de la Unidad de Defensa Nacional
4	Salud	José Miranda Díaz	-
5	Economía y Finanzas	Carlos Castillo Sánchez	Jefe de la Oficina General de Administración
6	Poder Judicial	Sergio Salas Villalobos	Vocal Superior
7	Ministerio Público	Carlos Ramos Heredia	Fiscal Superior
8	Defensoría del Pueblo	Fernando Castañeda Portocarrero	Adjunto en Asuntos Constitucionales
9	Gobierno Regional de Lima (Provincias)	Álvaro Alarco Santisteban	-
10	Gobierno Regional del Callao	Víctor Manuel Portilla Flores	-
11	Municipalidad Metropolitana de Lima	José Tsoc Lindley	Regidor
12	Municipalidad Provincial de Arequipa	Antonio Bustamante Bedoya	Gerente de Seguridad Ciudadana
13	Municipalidad Provincial del Callao	Walter Mori Ramírez	Gerente de Seguridad Ciudadana
14	Policía Nacional del Perú	David Rodríguez Segueu	Director General
15	Instituto Nacional Penitenciario	Leonardo Caparrós Gamarra	Vicepresidente
16	Sociedad Nacional de Seguridad	Wilson Gómez Barrios Rincón	Miembro del Consejo Directivo
17	Sociedad Nacional de Seguridad	José Bastante Vinatea	Miembro del Consejo Directivo
18	Mujer y Desarrollo Social	Milagros Ríos García	Directora del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual
19	Transportes y Comunicaciones	Lino de la Barrera Lacca	-
20	Dirección de Participación Ciudadana y Seguridad Ciudadana de la PNP	Dionisio Ramos Bueno	Director

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Estos representantes institucionales han sido designados por sus respectivos titulares institucionales y constituyen el colectivo de funcionarios sectoriales que asumen las tareas de formular, conducir y evaluar la política de seguridad ciudadana.

Aunque la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana permite la participación de los titulares de las instituciones, la relación precedente da cuenta de la participación preponderante de sus representantes (aspecto también previsto en el artículo 6º de la Ley). Si bien lo esencial es garantizar la participación del sector, ciertamente se busca garantizar la presencia de representantes institucionales que tengan la capacidad de determinar con precisión la postura institucional ante determinada situación de modo que se favorezca la efectiva y pronta toma de decisiones. Una realidad distinta, por contraste, tiende a generar una demora en la dinámica del Consejo o que la representación devenga en protocolar.

4.2.3.3. Sesiones realizadas

Tal como ha sido mencionado, el CONASEC ha tenido regularidad en cuanto se refiere al desarrollo de sesiones. Así, se tiene la siguiente relación de fechas.

Cuadro N° 30
Sesiones del Consejo Nacional de Seguridad
Ciudadana - CONASEC

Nº	Fecha de la Sesión
1	22 Agosto de 2006
2	5 de Setiembre de 2006
3	3 de Octubre de 2006
4	24 de Octubre de 2006
5	14 de Noviembre de 2006
6	12 de Diciembre de 2006
7	23 de Enero de 2007
8	20 de Febrero de 2007
9	20 de Marzo de 2007
10	24 de Abril de 2007
11	29 de Mayo de 2007
12	3 de Julio de 2007
13	10 de Agosto de 2007
14	11 de Setiembre de 2007

Elaboración: Defensoría del Pueblo

La dinámica de reuniones, como es fácil de notar, sí se ha establecido pues no se han suspendido o cancelado reuniones por falta de quórum. Por el contrario, se ha dado una continuidad de las mismas expresada en el desarrollo de diversos temas en las agendas respectivas.

Así, se ha informado sobre las diversas capacitaciones que han venido desarrollando las instituciones. Asimismo, se ha discutido acerca de diversos proyectos normativos para atender mejor el problema de la inseguridad ciudadana. Se han compartido y discutido también diversas iniciativas institucionales tales como, por ejemplo, el Informe Defensorial N° 119 “Justicia de Paz Letrada en Comisarías: una propuesta para enfrentar la

inseguridad ciudadana” o el Informe Situacional sobre la delincuencia en carreteras⁷².

El desarrollo de todos estos temas amerita una efectiva coordinación entre las instituciones, facilitada por la Secretaría Técnica. Esto contrasta con lo apreciado en relación a lo comités regionales y provinciales, donde la irregularidad ha sido el factor común. En este sentido, el trabajo continuo a nivel de sesiones que desarrolla el CONASEC debería ser un impulso a las sesiones de los comités a diversos niveles.

En este sentido, sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha advertido de su participación en las sesiones del CONASEC que no necesariamente estas se desarrollan en función a un monitoreo sistemático y continuo del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, pues la presencia de algunos temas de coyuntura – a pesar de su importancia – pueden desviar la atención hacia una dinámica de informes sobre temas específicos. De esta forma, debe procurarse en todo momento el establecimiento de una línea de trabajo sostenida que permita la toma de decisiones concretas a implementar por parte de cada una de las instituciones que forman parte del CONASEC y al seguimiento de acuerdos, en función a convertir el conjunto del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en un mecanismo que responda a las necesidades de la ciudadanía.

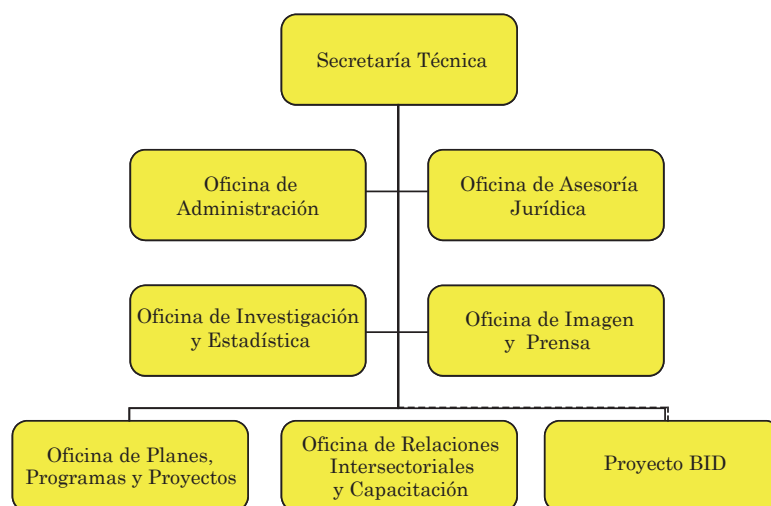
4.2.3.4. Secretaría Técnica

Corresponde ahora analizar la información relacionada con la Secretaría Técnica del CONASEC. Cabe indicar

⁷² El informe situacional sobre la delincuencia en carreteras fue tratado en la sesión del 29 de noviembre de 2007.

que, actualmente asume las funciones de Secretario Técnico del CONASEC el General PNP (r) Rolando Quezada Bringas designado mediante Resolución Ministerial N° 0634-2005-IN⁷³. Según información proporcionada por la Secretaría Técnica, actualmente laboran en dicha instancia 33 personas, organizadas en diversas áreas, las cuales se visualizan en el siguiente organigrama

Cuadro N° 31
Organigrama de la Secretaría Técnica del
Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana-
CONASEC



Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior⁷⁴, la Secretaría Técnica del

⁷³ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de Marzo de 2005.

⁷⁴ Aprobado por Decreto Supremo N° 04-2005-IN, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 26 de julio de 2005.

CONASEC, esta cuenta con dos oficinas dependientes: la Oficina de Planes, Programas y Proyectos, y la Oficina de Relaciones Intersectoriales y Capacitación. Sin embargo, se ha verificado la existencia de oficinas de apoyo y asesoría adicionales, las mismas que se visualizan en el organigrama presentado. Así, existe personal que desempeña labores de asesoría en materia jurídica y en relaciones públicas con los medios de comunicación. De la misma manera, funcionan una unidad administrativa y otra de estadística que prestan apoyo a los distintos órganos de línea. Sin duda, la presencia de estas unidades, adicionales a las establecidas en el Reglamento de Organización del Ministerio del Interior, obedece a necesidades de la Secretaría Técnica para complementar y optimizar su labor. Sin embargo, reflejan también la necesidad de un reforzamiento de tipo normativo para establecer bien los alcances de su trabajo y responsabilidades.

Por otro lado, se ha verificado la existencia de personal que trabaja en el marco de la cooperación técnica que brinda el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el mismo que estaría ubicado como una instancia adicional de línea dependiente del Secretario Técnico. Cabe mencionar que la referida instancia multilateral ha apoyado el trabajo del Sector Interior en materia de seguridad ciudadana desde el 2003 y ha financiado diversas actividades organizadas por la Secretaría Técnica del CONASEC⁷⁵. Así, según la

⁷⁵ El “Estudio de Victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo” realizado el 2005 por Apoyo – Opinión y Mercado y el “II Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana – Ciudades para la paz” organizado en abril del 2007, han sido las más notorias acciones del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana que han contado con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo.

propia información del BID⁷⁶ actualmente se encuentra en estado de implementación el Proyecto PE-T1048 “Apoyo a Planes Locales de Seguridad Ciudadana”, el cual sirve de apoyo para la preparación del préstamo de 10 millones de dólares que esta entidad estaría dando al Estado Peruano⁷⁷.

Por otro lado, en relación a la distribución de los recursos humanos en el organigrama, se obtiene un promedio de 4 a 5 personas por cada unidad orgánica, lo que en principio podría considerarse adecuado. Sin embargo, cabe precisar que de las 33 personas que trabajan en la Secretaría Técnica, 20 son personal policial en actividad, entre oficiales y subalternos. Asimismo, el Secretario Técnico es un oficial de la Policía Nacional en situación de retiro. Todos los responsables de áreas orgánicas, salvo el área de asesoría jurídica, son personal policial. Esta preeminencia de personal del cuerpo policial parece explicarse en la posibilidad que existe en la Policía Nacional de asignar recursos humanos al Ministerio del Interior sin necesidad de que en esta instancia se tengan

⁷⁶ La base de datos de proyectos del Banco Inteamericano de Desarrollo en el Perú, incluidos los específicos en materia de seguridad ciudadana pueden encontrarse en: <http://www.iadb.org/projects/index.cfm?language=Spanish>.

⁷⁷ Identificado por el BID con el código PE0240 “Programa de Seguridad Ciudadana” y que, según la información de su portal web “financiará equipos y pequeñas obras físicas de adecuación de espacios para mejorar la seguridad ciudadana para apoyar iniciativas locales de prevención; el fortalecimiento institucional del Ministerio del Interior; la profesionalización del (sic) Policía Nacional del Perú. El programa también incluirá campañas de asistencia técnica en comunicación social; y apoyará el monitoreo y evaluación del Programa”. Mayor información sobre los alcances de la cooperación del BID, en CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA – SECRETARÍA TÉCNICA. “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2007”. Diciembre 2006. Páginas 35 y 36.

que crear nuevas plazas en el cuadro de asignación de personal. Así, si bien se cuenta con personal, se puede perder la posibilidad de contar con enfoques profesionales distintos al policial que complementen la perspectiva policial y coadyuven a una mejora en las labores propias de la Secretaría Técnica.

Adicionalmente, cabe mencionar que según información de la Secretaría Técnica, son insuficiente los recursos y medios logísticos (equipamiento informático, equipamiento de comunicaciones y mobiliario), lo que no permite condiciones óptimas de trabajo para el equipo de la secretaría técnica.

4.2.3.5. Tareas de planificación

Respecto a la labor de formulación de planes que integren en un solo documento el conjunto de objetivos, responsabilidades, acciones y metas del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, la Defensoría del Pueblo ha constatado que el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana ha implementado sendos planes nacionales.

El proceso de formulación de estos ha permitido la conjunción de esfuerzos de todas las entidades integrantes del Consejo. En este sentido, si bien puede quedar para un análisis más profundo la pertinencia o viabilidad de estos planes, es claro que por lo menos ha existido la responsabilidad de parte de la instancia técnica en formular el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. En ese sentido, es importante valorar la existencia de estos planes. Agrega su valor, la recurrente práctica de publicar en el portal web estos documentos.

En el presente informe nos centraremos en una descripción y análisis breve de la versión del año 2007. El mencionado documento, describe los antecedentes normativos, políticos y conceptuales; asimismo, desarrolla un amplio diagnóstico de la problemática de inseguridad ciudadana y de los índices de victimización en la ciudadanía. Posteriormente, se describen los componentes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y se caracteriza a sus integrantes desde la descripción de sus responsabilidades institucionales.

Asimismo, se desarrolla un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) para determinar a continuación las principales líneas estratégicas: Misión, Visión, Objetivos, Políticas y Estrategias. Finalmente, se plantea el programa de actividades señalando en la respectiva matriz las responsabilidades y metas.

En relación con la planificación del año 2008, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – al cierre del presente informe – ha solicitado a sus integrantes la remisión de sus aportes a fin de ser incluidos en el documento pertinente.

Al respecto, se puede concluir que la Secretaría Técnica de CONASEC ha logrado cumplir con la elaboración de Planes Nacionales de Seguridad Ciudadana, lo que ha dependido en gran medida de los insumos que los integrantes del consejo aporten.

4.2.3.6. Cumplimiento de funciones previstas normativamente

En relación con la función establecida en el artículo 9º, inciso b, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, relativo a aprobar planes, programas o proyectos sobre seguridad ciudadana, cabe señalar que el CONASEC ha cumplido con emitir algunos de estos documentos. Así, adicionalmente a los planes nacionales (el último de los cuales se aprobó a nivel de CONASEC en noviembre de 2006) se han aprobado en agosto del presente año dos documentos adicionales: un Manual para los Comités de Seguridad Ciudadana y una Guía Metodológica para la formulación de Diagnósticos Participativos y Planes Locales de Seguridad Ciudadana.

Acerca de la potestad del Consejo Nacional de dictar directivas en materia de seguridad ciudadana (artículo 10º, inciso a, de la Ley N° 27933), debe señalarse que en enero de 2005 se dictó la directiva “Normas, Procedimientos y Acciones Complementarias para la Conformación y Funcionamiento de los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana y las Responsabilidades de sus miembros”, en la cual se establece los procedimientos y acciones de detalle para la conformación y funcionamiento de los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana a nivel nacional. Posteriormente, mediante Resolución Ministerial N° 0636-2007-IN/CONASEC, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 29 de agosto de 2007, se dispuso la difusión y el cumplimiento de la Directiva N° 01-2007-IN/101.01, referida a los “Procedimientos para la Formulación, Aprobación y Evaluación de los Planes

Locales de Seguridad Ciudadana y las Responsabilidades de los miembros que conforman los Comités de Seguridad Ciudadana”. Esta norma tuvo como fin establecer el procedimiento para la formulación, aprobación, seguimiento, supervisión, control y evaluación de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana; así como establecer acciones destinadas a responsabilizar por su incumplimiento a los miembros que conforman los Comités de Seguridad Ciudadana

En lo que se refiere a la posibilidad de celebrar convenios interinstitucionales⁷⁸, cabe señalar que – según lo informado por la Secretaría Técnica – desde agosto de 2006 se han celebrado 5 convenios y una addenda, relacionados todos con el funcionamiento de juzgados de paz letrados en comisarías en Trujillo, Chiclayo, Ferreñafe, Cusco y Arequipa.

V. ESTRATEGIAS PARA FORTALECER EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

5.1. Necesidad de consolidar el liderazgo de la autoridad elegida para el diseño y ejecución de las políticas de seguridad ciudadana

La consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana reposa fundamentalmente en el compromiso de las autoridades elegidas (Presidentes Regionales y Alcaldes) que ejercen la presidencia de los comités de seguridad ciudadana, a fin de establecer el trabajo de diseño y ejecución de políticas de seguridad ciudadana en sus respectivos ámbitos geográficos. Sólo con el

⁷⁸ Artículo 10º, inciso d, de la Ley N° 27933.

liderazgo de esas autoridades las iniciativas para promover acciones concretas que reduzcan la situación de inseguridad que agobia a la ciudadanía, tendrá perspectiva de sostenibilidad. Esta responsabilidad se fundamenta en lo que la misma representación supone, un mandato de la ciudadanía. En este sentido, el encargo de atender una problemática muy sensible en la población, supone la responsabilidad de la autoridad elegida de asumir una capacidad de convocatoria para involucrar a todas las instituciones del sistema. Sin este compromiso básico, el diseño y ejecución de políticas (regionales o locales) de seguridad ciudadana corre el riesgo de convertirse en un aspecto meramente formal.

Esta obligación se sustenta, para efecto de la responsabilidad que recae en los gobiernos locales, en el mandato constitucional contenido en el artículo 197° de la Constitución Política del Perú, el cual establece que las municipalidades brindan servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía Nacional del Perú. Es evidente que este servicio requiere de un diseño integral que es el que trabaja desde los comités de seguridad ciudadana.

De la información recopilada es claro que no se ha consolidado la capacidad de convocatoria en los gobiernos regionales y locales, lo que se expresa en la irregularidad en las sesiones y en la falta de documentos de gestión que tracen el derrotero a seguir. Todo ello, tiene su antecedente en la serie de dificultades en cuanto al cambio de administraciones a inicios de año y la carencia de una política iniciada en gestiones anteriores. Asimismo, en la dificultad de los nuevos alcaldes (o, en su caso, los presidentes regionales) para efectos de implementar esta temática en medio de

muchas otras atribuciones o necesidades que asumir, sin embargo, la dificultad de gestión, sobre todo en personas que asumen cargos públicos por primera vez, puede ser un factor de justificación temporal, pero no exime en absoluto de la responsabilidad de cumplimiento de la ley. Estos desajustes, además, podrían superarse con la implementación de una Secretaría Técnica debidamente equipada y consolidada.

5.2. Consolidación del compromiso y la coordinación interinstitucional

Un factor adicional en el cual se sustenta la consolidación de las diversas instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana es la activa participación y compromiso que las instituciones integrantes demuestren en la marcha cotidiana de los colectivos interinstitucionales. Ello implica un fortalecimiento en las relaciones de coordinación entre las instituciones del Sistema.

En ese sentido, es importante establecer mecanismos de coordinación para que puedan articularse adecuadamente los esfuerzos de cada una de las entidades involucradas, afinarse los diferentes criterios respecto de los asuntos que trasciendan a las actividades propias de cada entidad y definirse posiciones concertadas sobre los problemas de la seguridad ciudadana. Además, ello reforzará la capacidad del sistema de dar cuenta al Congreso de los vacíos o defectos de la legislación en el ámbito de la seguridad ciudadana.

Por tanto, la necesidad de la coordinación interinstitucional se convierte en un reto para la gestión moderna del Estado. Las perspectivas sistémicas,

es decir, de participación de diversos sectores e instituciones orientados a atender una misma situación desde competencias o ámbitos de actuación distintos son una clara muestra de coordinación interinstitucional. Algunas experiencias circunscritas a objetivos y productos más específicos han probado ser efectivas para conseguir resultados concretos, siendo los ejemplos más resaltantes la conformación de comisiones para elaborar proyectos de ley y/o reglamentos, o analizar y revisar normatividad relativa a algún tema⁷⁹.

Sin embargo, la participación en instancias que diseñen políticas o planes de acción, sobre todo en una perspectiva de reforma, han sido más difíciles de consolidar. Quizás una experiencia en otro ámbito que cabe traer a colación es la de la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia - CERIAJUS⁸⁰, que produjo

⁷⁹ Respecto a ello, podemos citar los siguientes ejemplos concretos: Mediante Resolución Suprema N° 059-2005-JUS, publicada el 19 de febrero de 2005, se constituyó una Comisión Especial encargada de estudiar los procedimientos y normativas existente en materia de colaboración eficaz, así como de evaluar y proponer las modificatorias necesarias para el mejoramiento del funcionamiento de dicho sistema, la misma que tuvo por concluida su labor mediante Resolución Suprema N° 248-2005-JUS, publicada el 23 de noviembre de 2005. Asimismo, mediante Resolución Ministerial N° 044-2007-JUS, publicada el 08 de febrero de 2007, se constituyó la Comisión Multisectorial encargada de elaborar el Proyecto de Reglamento de la Ley N° 28970, Ley que creó el Régimen de Deudores Alimentarios Morosos., la misma que tuvo por concluida su labor mediante Resolución Ministerial N° 258-2007-JUS, publicada el 25 de julio de 2007. Finalmente, la Resolución Ministerial N° 254-2006-JUS, publicada el 28 de junio de 2006, constituyó la Comisión Técnica encargada del análisis y revisión de la Ley N° 24793 que creó el Fondo Indemnizatorio de Errores Judiciales y Detenciones Arbitrarias, la misma que tuvo por concluida su labor mediante Resolución Ministerial N° 203-2007-JUS, publicada el 14 de junio de 2007.

⁸⁰ Creada como colectivo interinstitucional por Ley N° 28083, publicada el 4 de octubre de 2003, con el fin de elaborar un Plan de Reforma Integral para la Administración de Justicia.

un Plan Integral para la Reforma del Sistema de Justicia. A pesar del consenso de las diversas instituciones allí representadas⁸¹, respecto a los contenidos del Plan, la falta de mecanismos para su implementación es notoria.

Un factor a considerar para evaluar las dificultades para la coordinación es el celo institucional o el temor a las injerencias en las autonomías. Este temor podría resultar fundado por los sucesos de la década pasada (intromisión política en el Poder Judicial y diversos organismos constitucionales como Ministerio Público y Consejo Nacional de la Magistratura) y por la necesidad de autoafirmación institucional, lo que a su vez reflejaría la debilidad institucional existente.

Esta forma de abordar el trabajo de coordinación podría convertirse a la larga en espacios meramente formales donde no se toman decisiones de fondo y, en definitiva, no se cumple la ley. En el caso específico del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, se estaría incumpliendo lo señalado en la Ley N° 27933 respecto al deber de elaboración de políticas sobre materia de seguridad ciudadana en todos los niveles de comités.

Por otro lado, la participación de las instituciones supone que su estructura jerárquica y sus mecanismos para la toma de decisiones se encuentren comprometidos con los objetivos generales que la instancia intersectorial pretende implementar. Sin embargo, se ha constatado que en los diversos niveles del Sistema Nacional de

⁸¹ Poder Judicial, Fiscalía de la Nación, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, Academia de la Magistratura, Ministerio de Justicia, Defensoría del Pueblo, Congreso de la República, Colegio de Abogados del Perú, Facultades de Derecho y sociedad civil.

Seguridad Ciudadana se presenta la práctica de enviar representantes institucionales sin capacidad de decisión o de asumir compromisos. Esto retrasa inevitablemente el trabajo y corta las dinámicas, por lo que debería procurarse que sea la cabeza institucional la que participe en las instancias colectivas o, en su defecto, ésta nombre un representante con capacidad de decisión.

A fin de superar las dificultades en la coordinación interinstitucional, en el presente año se ha establecido y precisado las responsabilidades funcionales correspondientes a los miembros de los comités de seguridad ciudadana mediante la Resolución Ministerial N° 0636-2007-IN/CONASEC, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 29 de agosto de 2007, la misma que aprueba la Directiva N° 001 –2007-IN/0101.01, referida a los “Procedimientos para la formulación, aprobación y evaluación de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana y las responsabilidades de los miembros que conforman los Comités de Seguridad Ciudadana”. En ese sentido, sería conveniente que con esta directiva se pueda finalmente concretar la idea de la importancia de la coordinación entre instituciones y la complementariedad de las acciones entre las mismas a fin de lograr un consenso que permita la funcionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en todas sus instancias.

5.3. Fortalecimiento de las Secretarías Técnicas de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales

El artículo 11° de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana estableció una Secretaría Técnica como órgano técnico ejecutivo y de coordinación del Consejo

Nacional de Seguridad Ciudadana. Posteriormente, la cuartadelasDisposicionesComplementarias,Transitorias y Finales del Reglamento de dicha Ley, estableció que los Comités Regionales, Provinciales y Distritales “*contarán con Secretarías Técnicas, de conformidad con las disposiciones específicas que señale el CONASEC*”. Asimismo, el CONASEC aprobó la Directiva N° 01-2005-IN/0101.01⁸² referida a las “Normas, procedimientos y acciones complementarias para la conformación y funcionamiento de los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana y las responsabilidades de sus miembros”, mediante la cual desarrolló las normas relativas a la implementación de las secretarías técnicas en los comités regionales, provinciales y distritales, a efectos de facilitar las decisiones que se tomen en dichas instancias. Es decir, existe el marco normativo necesario para el funcionamiento de las Secretarías Técnicas en todos los niveles de comités de seguridad ciudadana.

De la información recopilada, es claro deducir que en aquellos lugares donde ejercen labores, los Secretarios Técnicos se han constituido en piezas fundamentales para el desempeño de los comités. De la consistencia o no de su trabajo, depende en gran medida la marcha del Comité. En ese sentido, resulta urgente establecer medidas adicionales para fortalecer a las Secretarías Técnicas.

5.3.1. Sostenibilidad de las Secretarías Técnicas

La institucionalización de las Secretarías Técnicas de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales pasa por la implementación de medidas que aseguren las condiciones mínimas para que un funcionario adscrito

⁸² Texto entregado por la Secretaría Técnica del CONASEC.

al Gobierno Regional o a los municipios provinciales o distritales, asuma esta tarea, en la medida de lo posible, a dedicación exclusiva, en vista de que la realidad de cada localidad es totalmente distinta. Asimismo, debe procurarse que la responsabilidad no recaiga en una sola persona, sino que es necesario contar con apoyo en recursos humanos y logísticos. Para esto, los gobiernos regionales y los municipios deben proveer los recursos presupuestales necesarios que permitan contratar personal especializado en el tema y de esta manera lograr un trabajo efectivo de dichas Secretarías.

En el presente informe defensorial se constata que las Secretarías Técnicas no están totalmente consolidadas como instancias técnicas y de apoyo a los comités, pues han existido dificultades en su conformación entre una administración gubernamental (regional o local) y otra; incluso ha sido común encontrar desfases totales en cuanto a la transmisión documental. Esto da cuenta de la poca consolidación de estas instancias, por lo que es de esperar que esta situación no se repita en el próximo cambio de gobiernos locales y regionales.

5.3.2. Perfil del Secretario Técnico

Un aspecto adicional a considerar es la determinación de un perfil más amplio al señalado en la Directiva N° 01-2005-IN/0101.01. La mencionada directiva establece que el Secretario Técnico del Comité Regional de Seguridad Ciudadana debe ser *“preferentemente un profesional civil de la Presidencia Regional o un Oficial Superior de la Policía Nacional en situación de retiro, que tenga pleno conocimiento de la problemática de Seguridad Ciudadana”*. Adicionalmente, para el cargo de Secretario Técnico de los Comités Provinciales o Distritales de Seguridad

Ciudadana, se establece que deba ser elegido *“entre el personal especializado de las Oficinas de Participación Vecinal del Municipio o de la Oficina de Participación Ciudadana de la (s) Comisarías de su Jurisdicción”*.

No obstante lo indicado por dicha Directiva, la Defensoría del Pueblo considera que se debe buscar institucionalizar el cargo de Secretario Técnico incorporándolo progresivamente al Cuadro de Asignación de Personal que corresponda. Así, es necesario complementar un perfil para los secretarios técnicos, no circunscribiéndolo sólo a lo establecido en la directiva mencionada, sino que pueda contar adicionalmente con los siguientes elementos:

- Profesional titulado (de preferencia).
- Dominio básico de la normatividad relativa a la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Conocimiento de la visión, misión, planes generales de gestión y políticas del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y el comité respectivo.
- Experiencia en la gestión, atención y asesoría en materia de seguridad ciudadana.
- Capacidad de organización y conducción del trabajo de la Secretaría Técnica, promoviendo la participación activa de todos los miembros del Comité y supervisando la gestión del personal a su cargo.
- Capacidad de liderazgo y concertación en la coordinación con funcionarios de todos los niveles de Gobierno.

- Capacidad de identificación de los problemas relativos a seguridad ciudadana en la jurisdicción respectiva.
- Plena disponibilidad y capacidad de adaptación tanto en la atención a las consultas de la sociedad civil como para el ejercicio de las responsabilidades que el Comité se plantee como necesarias.

5.4. Promoción de las tareas de planificación coordinada, sistemática y participativa.

Una labor central para la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana es la elaboración de un plan de trabajo que contenga políticas con suficiente respaldo metodológico para la posibilidad de su ejecución, es decir, políticas diseñadas de manera coordinada entre todas las instituciones involucradas; asimismo, elaboradas de modo sistemático y con la participación efectiva de todos los integrantes del Sistema.

Así, si bien se ha consolidado la práctica de elaborar un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana a nivel del CONASEC, esta práctica no se ha institucionalizado a nivel de los comités regionales, provinciales o distritales. Esto ha originado que el CONASEC, mediante la Resolución Ministerial N° 0636-2007-IN/CONASEC, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 29 de agosto de 2007, disponga la difusión y cumplimiento de la Directiva N° 001-2007-IN/0101.01 que regula los “Procedimientos para la formulación, aprobación y evaluación de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana y las responsabilidades de los miembros que conforman los Comités de Seguridad Ciudadana”.

El tema de la planificación es un aspecto de suma importancia en la tarea de los comités de seguridad ciudadana, pues supone un trabajo técnico especializado, y los recursos humanos son muchas veces insuficientes para asumir esta tarea con eficiencia, por lo que, adicionalmente a los criterios establecidos en la directiva mencionada, la Defensoría del Pueblo considera que los planes sobre seguridad ciudadana deben ser diseñados en base a políticas que tengan como principios la coordinación interinstitucional y la complementariedad de las acciones que se desarrollen, siendo de vital importancia que se prioricen algunas acciones y se planteen actividades concretas para cada responsable.

En este sentido, es necesario revisar la metodología de planificación que se ha utilizado dentro de todas las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana a efectos de que esta labor de crucial importancia se materialice a través de herramientas accesibles y en base a información proveniente de los niveles locales. De esta forma, debe procurarse contar con suficiente respaldo metodológico que permita potenciar la posibilidad de la ejecución de tareas, de modo que la planificación se convierta en una herramienta efectivamente útil, sobre todo, para los comités regionales y locales de seguridad ciudadana.

Así, los planes deben ser elaborados tomando en cuenta la realidad de cada comité, centrando para ello claramente las prioridades más urgentes a atender y determinando las responsabilidades de cada institución que integra el comité, es decir, los planes que formule cada comité regional deben necesariamente ser concertados, lo cual requiere no sólo la participación de las autoridades

integrantes de cada comité sino también la participación de la ciudadanía para promover condiciones favorables para su desarrollo y por ende para la eliminación de su inseguridad.

Esto implica que los planes de cada nivel de comité de seguridad ciudadana, además de sintetizar el diagnóstico local o regional y los compromisos institucionales respectivos, también deberán contener estrategias que permitan alcanzar los objetivos trazados, para lo cual se deben hacer un seguimiento de la ejecución de los mismos.

Evidentemente, esto exige el cumplimiento de los siguientes pasos en la elaboración de los Planes de Seguridad Ciudadana:

- Se debe identificar de manera conjunta cuáles son los problemas en materia de seguridad ciudadana y jerarquizarlos de acuerdo con la urgencia de su atención.
- Cada institución debe reconocer cuáles son las deficiencias que debe corregir o mejorar internamente para lograr un trabajo coordinado con el resto de instituciones.
- Se debe identificar los problemas institucionales sistémicos – de diseño o de logística – que dificultan alcanzar dichas metas, para plantearlos a las instancias de coordinación superiores, en especial, al CONASEC.
- Se debe precisar claramente los requerimientos de cooperación interinstitucional.
- Se debe definir los objetivos o metas conjuntas, en períodos concretos (semestrales, anuales, quinquenales, por ejemplo).

- Se debe establecer los compromisos puntuales de cada institución, con el correspondiente cronograma de ejecución, que permita verificar el acercamiento a los objetivos establecidos.

En esta planificación es de vital importancia el trabajo coordinado para lograr eliminar la inseguridad de la población, lo que se debe hacer no sólo a nivel de cada comité sino también con las instancias superiores y principalmente con el ente rector del Sistema, es decir el CONASEC. De esta forma, el CONASEC debe concertar y monitorear políticas de alcance nacional, además de servir a los comités locales y regionales como medio de difusión de experiencias, reflexiones y en general, información entre cada integrante del sistema.

Finalmente, para que esta labor de planificación y monitoreo en los comités de seguridad ciudadana se institucionalice debe fortalecerse a la Secretaría Técnica del CONASEC como una instancia de capacitación a nivel nacional, proveyéndola de los recursos pertinentes.

5.5. Fortalecimiento de la participación de la ciudadanía

Un aspecto fundamental en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los espacios interinstitucionales de diseño de políticas locales de seguridad ciudadana. Esta participación se da, específicamente, en los comités provinciales y distritales de seguridad ciudadana a través de representantes de las juntas vecinales y de las rondas campesinas⁸³.

⁸³ Artículos 15º y 16º de la Ley N° 27933.

El reglamento de la Ley es el que precisa la forma de elección de estos representantes. Así, para el caso de los comités provinciales, es esta instancia la que elige al representante de las juntas vecinales *“de acuerdo a los criterios que cada Comité establezca para su nominación”*⁸⁴. El mismo criterio se establece para los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana⁸⁵, los cuales eligen también al representante de las juntas vecinales.

Dentro de este marco, cabe precisar los aspectos normativos aplicables para hacer efectiva la participación de las juntas en los comités.

El artículo 116° de la Ley Orgánica de Municipalidades -Ley N° 27972, señala que los consejos municipales constituyen juntas vecinales, mediante convocatoria pública a elecciones. Asimismo, establece que las juntas se encargan de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios que se indiquen de manera precisa en la ordenanza de su creación. Asimismo, el artículo 108° de la Ley Orgánica de Municipalidades señala que los vecinos del área urbana o rural a la que representan, elegirán en forma directa a su delegado vecinal comunal, siendo su función representar a su comunidad ante la Junta de Delegados Vecinales. Adicionalmente, el inciso 3 del artículo 107° de la mencionada Ley, establece como una de las funciones de la Junta de Delegados Vecinales Comunales, el apoyo a la seguridad ciudadana por ejecutarse en cada distrito.

⁸⁴ Artículo 19° del Reglamento de la Ley N° 27933.

⁸⁵ Artículo 24° del Reglamento de la Ley N° 27933.

Por otro lado, conforme lo establece el artículo 7º, inciso 3, de la Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, una de las funciones de la institución policial es garantizar la seguridad ciudadana y capacitar en esta materia a las entidades vecinales organizadas. Por su parte, el artículo 9º, apartado 9.4 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, Decreto Supremo N° 008-2001-IN, desarrolla esta función estableciendo que la Policía Nacional garantiza la seguridad ciudadana mediante acciones de prevención, investigación, apoyo, orientación y protección a la comunidad y para ello organiza y capacita a las entidades vecinales con el propósito de lograr su efectiva participación, manteniendo estrecha coordinación con las autoridades del lugar y otras organizaciones civiles.

Para el desarrollo de estas funciones la Policía Nacional cuenta dentro de su estructura orgánica con la Dirección de Participación y Seguridad Ciudadana, cuya División de Organización y Capacitación de Juntas Vecinales se encarga de planear, dirigir, asesorar y ejecutar, en coordinación con los promotores de las Oficinas de Participación Ciudadana en las Comisarías a nivel nacional, las acciones orientadas a lograr la participación activa y organizada de la población, así como de las organizaciones e instituciones públicas y privadas para lograr su apoyo en materia de Seguridad Ciudadana⁸⁶.

Mediante Resolución Directoral N° 2142-2004-DIRGEN/EMG⁸⁷, se aprobó el “Manual de Procedimientos para la organización y funcionamiento de las juntas

⁸⁶ Tomado de <http://www.pnp.gob.pe/direcciones/dirpaseci/organizacion.html>.

⁸⁷ Texto entregado por la Secretaría Técnica del CONASEC.

vecinales de seguridad ciudadana de las comisarías promovidas por la PNP”, que establece las normas para el funcionamiento de estas agrupaciones ciudadanas. Estas Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana de las Comisarías son creadas mediante resolución expedida por el Comisario, siendo el Coordinador de la Junta Vecinal elegido también por él, de entre los integrantes de la Junta Vecinal. Asimismo, se crea una estructura de Coordinadores Zonales. La misión principal de las Juntas Vecinales promovidas por la Policía Nacional, es contribuir con esta institución, bajo supervisión del Comisario, en acciones preventivas para acrecentar la seguridad ciudadana. Se definen como voluntarias, permanentes, especializadas en materia de seguridad ciudadana y apolíticas, entre otros conceptos⁸⁸.

Como puede apreciarse, coexisten bajo el mismo concepto dos instancias de participación vecinal con distinta organización y distintos (aunque no opuestos) fines.

Así, mientras las juntas vecinales creadas por las Municipalidades son eminentemente participativas, sus dirigentes son elegidos por los mismos vecinos y tienen funciones adicionales a las relacionadas con la seguridad ciudadana; las juntas vecinales promovidas por la Policía Nacional del Perú, se centran principalmente en una función de apoyo al cuerpo policial, aún cuando también realizan labor de tipo preventivo.

Ambas instancias han tenido amplio desarrollo en cuanto a su nivel de promoción de la participación. Las juntas vecinales promovidas y supervisadas desde las

⁸⁸ Capítulo II “Misión y Principios”, del Manual de Procedimientos para la organización y funcionamiento de las juntas vecinales de seguridad ciudadana de las comisarías promovidas por la PNP.

municipalidades han constituido un factor creciente para que la ciudadanía se vincule con aspectos de la gestión municipal, tales como el presupuesto participativo. Por otro lado, no se puede dejar de reconocer la amplitud del trabajo de la Policía Nacional con las juntas vecinales que promueven⁸⁹. Estas experiencias han constituido un acercamiento a la ciudadanía para promover y apoyar la labor policial. En este sentido, las juntas vecinales (tanto las promovidas por las municipalidades como las promovidas por la Policía Nacional) constituyen espacios por los cuales los ciudadanos canalizan su interés en participar en la implementación de políticas locales de seguridad ciudadana

Sin embargo, es evidente que en contextos concretos estas labores pueden superponerse. El Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana hace mención a ambas estructuras al otorgar a los funcionarios policiales a nivel de los comités provinciales y distritales la función de organizar y capacitar a las juntas vecinales en materia de seguridad ciudadana “*en estrecha coordinación con la Oficina de Asuntos Vecinales del municipio*”⁹⁰. Estas normas dan el marco para iniciar un proceso de mayor integración de las instancias actualmente existentes, procurando agruparlas todas en torno a los gobiernos locales, en tanto estos son los “*canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos*”⁹¹ y manteniendo el rol de organizador

⁸⁹ Según información proporcionada por el Coronel PNP Eduardo Ramos Bueno, Director de Participación y Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, a noviembre de 2007, existen 15,840 Juntas Vecinales juramentadas y 13,128 que se encuentran activas a nivel nacional (fuente: entrevista personal sostenida el 19 de noviembre de 2007).

⁹⁰ Artículos 21°-b y 27°-b del Reglamento de la Ley N° 27933.

⁹¹ Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

y capacitador de la Policía en tanto las juntas vecinales toquen aspectos propios de seguridad ciudadana.

Sin embargo, quedarían pendientes aspectos sobre la creación de juntas vecinales y nombramiento de sus responsables que deben ser definidos dentro del marco de la Constitución y de las normas que otorgan autonomía de los gobiernos municipales así como de la normas del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

El artículo 197° de la Constitución Política establece que las municipalidades *“promueven, apoyan y reglamentan la participación en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía Nacional del Perú”*, lo cual brinda el marco para realizar las adecuaciones normativas que correspondan. Para la Defensoría del Pueblo, se debe ordenar progresivamente la normatividad de las juntas vecinales, incluidas aquellas promovidas por la Policía Nacional, de modo que se precise que los municipios deben ser los únicos con capacidad de crear y organizar juntas vecinales que aborden la problemática de seguridad ciudadana estableciendo el modelo municipal de junta vecinal en esta temática y de acuerdo a los conceptos y enfoques desarrollados en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. En este sentido, resulta necesario definir de manera clara que la Policía Nacional del Perú sólo asesorará y trabajará coordinadamente con las juntas vecinales en materia de seguridad ciudadana y ya no creará juntas vecinales ni elegirá a sus representantes o coordinadores.

La Defensoría del Pueblo plantea que esta adecuación debe ser progresiva en tanto los comités provinciales y distritales, a través de sus secretarías técnicas, se

institucionalicen dentro de los municipios a fin de que puedan coordinar con las correspondientes Oficinas de Participación Vecinal. Esta propuesta no significa dejar de reconocer la existencia y efectividad de las Juntas Vecinales creadas por la Policía Nacional del Perú en lugares donde la inacción municipal había descuidado el tema de seguridad ciudadana por falta de acercamiento a la ciudadanía o por falta de recursos para implementar planes de seguridad ciudadana. De lo que se trata, más bien, es de aprovechar toda esta experiencia y permitir que esa tarea de organización sea asumida por el municipio.

Esta propuesta busca resolver posibles problemas de duplicidad de instancias, cada una con sus respectivas competencias y funciones, y anular posibles conflictos entre miembros del comité, evitando el desconcierto del dirigente vecinal respecto a con quién trabajar. De esta manera, se debe buscar el fortalecimiento de la coordinación entre la Municipalidad Provincial y la Policía Nacional del Perú dentro del espacio del Comité de Seguridad Ciudadana. Estas instancias interinstitucionales deben establecer mecanismos que faciliten el seguimiento de todas las Juntas. Adicionalmente, un trabajo de juntas vecinales desde los municipios puede facilitar la posibilidad de incluir fondos para las actividades de seguridad ciudadana dentro de los presupuestos participativos.

VI. CONCLUSIONES

Sobre la competencia de la Defensoría del Pueblo

- En el marco de su mandato constitucional y legal de defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, y de supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, la Defensoría del Pueblo ha establecido como una de sus líneas de trabajo institucional, la seguridad ciudadana, toda vez que involucra, entre otros, los derechos referidos a la vida, a la libertad y al patrimonio de las personas.
- Por esta razón, parte del trabajo defensorial a nivel nacional se ha centrado en la supervisión a las entidades estatales encargadas de garantizar el respeto y defensa de los derechos de la ciudadanía, de modo tal que se aseguren las condiciones idóneas para el progreso y bienestar de la sociedad, pues sin una adecuada seguridad ciudadana no sería posible alcanzar el desarrollo integral.
- El objetivo trazado al plantearse la necesidad de tener un acercamiento al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana ha sido evaluar su situación y funcionamiento, a nivel del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), de los 26 Comités Regionales de Seguridad Ciudadana y de 12 Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana. Para ello se ha recopilado información a través de las Oficinas Defensoriales y Módulos de Atención

de la Defensoría del Pueblo. La información ha cubierto el desempeño de labores de los comités entre los meses de enero a setiembre de 2007.

- En este sentido, el desarrollo del presente Informe Defensorial, reviste particular importancia pues la Defensoría del Pueblo es integrante del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, establecido por la Ley N° 27933, por lo que, desde el ejercicio de sus funciones, constituye también un aporte a la política integral de Seguridad Ciudadana.

Sobre la seguridad ciudadana como condición para la vigencia de los Derechos Humanos y el compromiso del Estado para garantizarlos.

- La seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de la población, tal como lo muestran diferentes sondeos de opinión a nivel nacional de los últimos años. Esta situación da cuenta de que estamos ante un problema estructural, extendido en el territorio nacional a lo largo de los últimos años.
- Las situaciones que generan inseguridad entre los ciudadanos y ciudadanas conllevan afectaciones o amenazas a la vida, integridad, libertad personal y patrimonio de las personas (el mismo que es el fruto de la libertad en sus dimensiones económicas). No sólo por los atentados directos que se producen cuando se comete un delito sino también cuando se genera la degradación social de los entornos sociales en los cuales las amenazas a los derechos fundamentales provenientes de los transgresores de la legalidad, se potencian con la inacción o

acción deficiente de los garantes de la misma, las autoridades.

- El respeto y vigencia de los derechos humanos que se obtienen como efecto de la seguridad ciudadana, se garantiza con la existencia y actuación de las instituciones del Estado de Derecho. Las instituciones democráticas se legitiman en su servicio a los ciudadanos y ciudadanas por lo que una de las principales razones de ser de las administraciones es garantizar entornos sociales adecuados para la vida ciudadana.
- Por ello, la vigencia efectiva de los derechos humanos requiere del compromiso de las diferentes entidades del Estado con la seguridad de los entornos sociales en los que se desarrolla la vida ciudadana. Compromiso cuyo liderazgo corresponde a los gobiernos, en cada nivel: nacional, regional o local. Gobernar implica ocuparse de que la vida, integridad, libertad y patrimonio de los habitantes, se encuentre asegurada ante afectaciones violentas o ilícitas, teniendo en cuenta que tal seguridad se da previniendo la ocurrencia de tales afectaciones o garantizando una respuesta efectiva ante ellas. Por ende, debería ser consustancial a todo gobierno democrático una política de Estado en materia de seguridad ciudadana que refleje claramente las responsabilidades y actividades concretas del gobierno, en cada nivel del mismo. En contraste, la ausencia de esta política debe considerarse como una señal de desinterés en la tarea de gobierno.

Sobre la necesidad de un enfoque sistémico de la Seguridad Ciudadana

- La Defensoría del Pueblo considera necesario darle un enfoque sistémico al tema de la seguridad ciudadana que conciba la relevancia del desempeño de las instituciones que deben procurar y garantizar la seguridad de la ciudadanía a fin de enfocar esta problemática a partir de los desempeños de las instituciones e incluso de la participación de la sociedad en búsqueda de la paz social.
- La Defensoría del Pueblo considera que desde la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana mediante Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se ha consagrado un concepto en el que la seguridad ciudadana es entendida como la situación donde las instituciones de garantía de la vida, integridad, libertad personal y patrimonio de las personas, asumen adecuadamente sus responsabilidades en el marco de sus funciones y con la participación directa de la ciudadanía. Esto es recogido en el artículo 3° de la mencionada ley en tanto se consagra como objeto del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana la intención de *“coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social”*. En este sentido, la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, constituye un hito en tanto establece normativamente mecanismos como la coordinación interinstitucional en cada uno de los niveles de gobierno, mediante los comités distritales, provinciales y regionales de seguridad ciudadana,

así como el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC).

Sobre la seguridad ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico: el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

- La regulación de la seguridad ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico nace del compromiso asumido por el Estado Peruano en los Tratados Internacionales. Así, el artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 2º, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen el compromiso del Estado a respetar los derechos y libertades, y a garantizar su libre y pleno ejercicio las personas. Asimismo, la “Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica” suscrita en el marco de Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, del 29 y 30 de setiembre de 2005 en Brasilia, reconoció la disposición de los gobiernos en emprender esfuerzos para introducir reformas legales e institucionales, para fortalecer a los órganos involucrados en el Sistema de Seguridad ciudadana y fomentar la coordinación interinstitucional.
- A nivel constitucional, el artículo 197º de la Constitución Política del Perú señala que *“Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”*. De esta forma, se establece claramente la responsabilidad

de los gobiernos locales en proveer mecanismos que garanticen la ciudadanía.

- A nivel legal, el concepto de seguridad ciudadana ha sido recogido y desarrollado en la ya mencionada Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que regula y promueve la acción coordinada del Estado, en todos sus niveles, en materia de seguridad ciudadana (artículo 3º) desarrollado reglamentariamente. Así, se establece que el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana es el conjunto interrelacionado de organismos del Sector público y la sociedad civil; y de normas, recursos y doctrina, orientados a la protección del libre ejercicio de derechos y libertades, y a garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional.
- El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, se organiza según los diversos niveles de gobierno: nacional, regional y local (en los ámbitos provincial y distrital) lo que expresa su cariz descentralista. Adicionalmente, su organización muestra una dinámica interinstitucional, pues convocados por una presidencia a cargo de la autoridad elegida por el voto popular se reúnen los responsables de los diversos sectores del Estado, tanto aquellas relacionadas con la Administración de Justicia Penal (Poder Judicial, Ministerio Público, Instituto Nacional Penitenciario) como otras previstas para coordinar acciones integrales que aborden una perspectiva preventiva o de protección de derechos (Sectores Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social, Defensoría del Pueblo) y a la

representación de la ciudadanía (juntas vecinales y rondas campesinas).

Sobre los resultados obtenidos de la recopilación de información en las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

- **Acerca de los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana.**- Se ha evaluado el funcionamiento de los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos, Trujillo, Chiclayo, Santa (Chimbote), Huancayo, Ica, Coronel Portillo (Pucallpa) y Piura, seleccionadas por haber sido objeto del *“Estudio de Victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo”* realizado el año 2005 por Apoyo – Opinión y Mercado para el CONASEC y por la aplicación de una variable demográfica obtenida del Censo de Población 2005 acerca de las 10 provincias más pobladas del Perú, además de Lima Metropolitana. Se ha optado por esta selección a fin de evidenciar su situación como parámetro que sirva de indicador para tener un acercamiento a la situación de los demás comités provinciales a nivel nacional.

Se ha constatado que en la mayoría de estas instancias no han existido procesos ordenados de transferencia de funciones ni de acervo documentario de un período municipal a otro, lo que ha afectado la continuidad en las políticas locales de seguridad ciudadana. En siete provincias la reinstalación de los comités provinciales se ha dado en los tres primeros meses del año 2007.

Sin embargo, en el resto de comités, este reinicio de actividades se ha postergado hasta casi la segunda mitad del año. Se ha constatado que en el 2007 solamente se han realizado 37 sesiones en los 12 comités provinciales materia del presente informe, lo que da un promedio de tres sesiones por cada comité. La falta de continuidad en las sesiones dificulta la posibilidad de reunir a los representantes sectoriales en un espacio de coordinación para abordar la problemática de seguridad ciudadana, así como también impide el diseño, ejecución y seguimiento de políticas locales integrales para afrontarla.

Respecto a las representaciones institucionales dentro de los Comités Provinciales, se ha podido verificar el cumplimiento formal de la norma en tanto la lista de integrantes proporcionada por los comités provinciales, incluye a los funcionarios representantes de los sectores previstos en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, no se cumple suficientemente en cuanto a la participación de las juntas vecinales y rondas campesinas, pues sólo en seis de los comités revisados se encuentran a sus representantes. Se ha constatado también la poca participación de los municipios distritales, de los 12 comités provinciales supervisados existe presencia de 25 representantes (en total) de estas instancias locales, cuando deberían existir tres por cada comité. Asimismo, el grado de participación de los representantes institucionales en las sesiones del comité es irregular, lo que desgasta la iniciativa para abordar el tema de la seguridad ciudadana. Destaca la participación de la Policía Nacional

del Perú y el Ministerio Público como las más constantes entre las demás representaciones.

Por otro lado, no se ha llegado a identificar el establecimiento de una práctica orientada a elaborar diagnósticos o planes provinciales de seguridad ciudadana. En los casos en los que no se cuenta con este último documento, se ha alegado la presencia de planes concluidos o en proceso de elaboración, desarrollados por las secretarías técnicas, de los cuales falta tan solo la aprobación. Respecto al año 2008, según la información recopilada, sólo en cuatro comités se ha iniciado el proceso para elaborar el Plan Provincial de Seguridad Ciudadana. Por otro lado, en diez comités se han realizado actividades de capacitación a diversos niveles. Con relación a la facultad de celebrar convenios a nivel provincial para apoyar sus iniciativas, sólo cuatro comités provinciales los han celebrado. Además, sólo en el 50% de los comités provinciales materia del presente informe, se ha promovido la participación de diversas organizaciones en sus sesiones en calidad de observadores.

Con relación a las Secretarías Técnicas de los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana, se ha constatado que solamente en nueve de los 12 comités provinciales objeto del presente informe se cuenta con algún funcionario desempeñando esta labor. De los nueve funcionarios que desempeñan tal labor, solo seis cuentan con designación formal a través de resoluciones de alcaldía, mientras que tres de ellos actúan sin este respaldo formal.

- **Acercade los Comités Regionales de Seguridad**

Ciudadana. La tendencia descrita acerca de los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana se acentúa en cuanto a la situación de los Comités Regionales. Así, también se ha constatado que no han existido procesos ordenados de transferencia de funciones y acervo documentario. Esto ha llevado a que los comités tengan que iniciar sus actividades con nuevos representantes institucionales, lo que lleva a poca continuidad en las políticas regionales sobre materia de seguridad ciudadana. Esta situación da cuenta de una realidad anterior, pues sólo 11 comités regionales de los 26 existentes –según la información recabada– se instalaron originalmente en el período gubernamental anterior. Sin embargo, esta información no coincide con la proporcionada por la Secretaría Técnica del CONASEC, la cual da cuenta que todos los comités regionales iniciaron actividades entre los años 2003 y 2004. Esta información disímil indica el desfase entre las gestiones de los gobiernos regionales y la falta de coordinación entre las instancias regional y nacional. En relación a las fechas de reinicio de actividades en el presente año, se tiene el registro coincidente en ambas fuentes respecto de sólo 12 comités regionales. En relación a las fechas en que se han producido las “re-instalaciones”, cabe resaltar, que en 13 comités regionales (Cajamarca, Madre de Dios, Tacna, Tumbes, Ancash, Amazonas, Arequipa, Loreto, Lambayeque, Piura, Pasco, Ucayali y Huánuco) éstas se han producido en los tres primeros meses del año.

Acerca de la frecuencia de reuniones de los comités regionales se tiene que se han celebrado 67 reuniones en los primeros nueve meses del año, lo

que da un promedio de un poco más de dos sesiones en el presente año. Asimismo, sólo 10 comités regionales han realizado una sesión, siendo esta principalmente la sesión de instalación del comité y juramentación de sus integrantes. Tal como ya se ha mencionado, la falta de regularidad en las sesiones de los comités regionales dificulta su institucionalización como espacio de coordinación para abordar la problemática de inseguridad ciudadana. Respecto a las representaciones institucionales en la conformación del Comité Regional, al igual que en el caso de los Comités Provinciales, se ha podido verificar que se cumple con la norma en tanto se encuentran representados los sectores previstos en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y su reglamento. Asimismo, también se ha evidenciado la poca participación de municipios provinciales, pues se ha constatado la presencia de tan solo dos municipios provinciales como promedio en cada comité regional, lo cual está por debajo del número de tres, fijado en la normatividad.

Con relación a las labores de planificación, se ha verificado que sólo seis comités cuentan con un Plan Regional de Seguridad Ciudadana. Respecto a la planificación para el 2008, sólo siete comités regionales han iniciado dicho trabajo. Acerca del cumplimiento de las funciones previstas en la legislación y el reglamento, en 19 comités regionales no se ha ejercido la facultad de emitir directivas aplicables a su ámbito que puedan establecer lineamientos de política sobre seguridad ciudadana. Asimismo, tampoco se ha hecho uso de la posibilidad normativa de incorporar en las

sesiones a representantes institucionales. Respecto a las tareas de capacitación que los comités regionales tienen que implementar, sólo nueve de ellos las han realizado para distintos sectores de la ciudadanía.

Finalmente, cabe señalar que, de la información recopilada, se desprende que en seis comités regionales de seguridad ciudadana no se cuenta con personal que desempeñe labores de Secretario Técnico.

- **Acerca del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) y su Secretaría Técnica.** El desempeño del CONASEC como ente encargado de concertar y monitorear políticas de alcance nacional ha tenido una característica de continuidad y regularidad que cabe resaltar en sus sesiones, no habiéndose suspendido o cancelado reuniones por falta de quórum.

El CONASEC ha elaborado planes nacionales que integran en un solo documento el conjunto de objetivos, responsabilidades, acciones y metas de dicho ente, lo cual evidencia la responsabilidad de su Secretaría Técnica en formular un plan nacional en materia de seguridad ciudadana. Para el año 2007, este documento contiene la descripción de los antecedentes normativos, políticos y conceptuales, un amplio diagnóstico de la problemática de inseguridad ciudadana y de los índices de victimización en la ciudadanía. Asimismo, se desarrolla un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) para determinar las principales líneas

estratégicas: Misión, Visión, Objetivos, Políticas y Estrategias y, finalmente, se plantea el programa de actividades señalando en la respectiva matriz las responsabilidades y metas. Con relación a la planificación del año 2008, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana ha solicitado a sus integrantes la remisión de sus aportes a fin de ser incluidos en el documento pertinente.

Adicionalmente a los planes nacionales, el CONASEC también ha aprobado en agosto del presente año dos documentos adicionales: un Manual para los Comités de Seguridad Ciudadana y una Guía Metodológica para la formulación de Diagnósticos Participativos y Planes Locales de Seguridad Ciudadana. Asimismo, ha cumplido con su función de expedir directivas en el presente año pues, mediante Resolución Ministerial N° 0636-2007-IN/CONASEC publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de agosto del 2007, se dispuso la difusión y cumplimiento de la Directiva N° 01-2007-IN/101.01, sobre “Procedimientos para la formulación, aprobación y evaluación de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana y las responsabilidades de los miembros que conforman los Comités de Seguridad Ciudadana”.

Sin embargo, cabe señalar que a pesar que el CONASEC se ha preocupado por cumplir las funciones encomendadas por ley, no se han podido observar avances concretos en materia de seguridad ciudadana pues la sensación de inseguridad en la ciudadanía sigue latente. Esto conlleva a que se de un mayor compromiso por parte de las instituciones responsables -en éste y en todos los niveles del

Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana- en ejecutar todas las actividades contempladas en los planes de seguridad ciudadana así como un seguimiento constante de dichas actividades para evaluar sus avances y dificultades.

En relación a la Secretaría Técnica del CONASEC cabe señalar que, si bien ésta se incorporó a la estructura orgánica del Ministerio del Interior mediante Decreto Supremo N° 003-2003-IN publicado el 3 de julio del 2003, en la actualidad no tiene la calidad de Unidad Ejecutora presupuestal, tal como lo establece el artículo 11° de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. La Secretaría Técnica cuenta entre su personal actualmente con 33 personas organizadas en diversas áreas. Al respecto se ha constatado, de la información recibida por la misma secretaría, la presencia de unidades adicionales a las establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, lo cual obedece a necesidades de la Secretaría Técnica para complementar y optimizar su labor, por lo que es necesario un refuerzo de tipo normativo para establecer bien los alcances de su trabajo y responsabilidades. Cabe indicar, a su vez, que la mayoría de las personas que trabajan en la Secretaría Técnica son personal policial. Esta preeminencia de personal del cuerpo policial puede conllevar a perder la posibilidad de contar con enfoques profesionales distintos que complementen la perspectiva policial y coadyuven a una mejora en las labores propias de la Secretaría Técnica. Por último, se ha podido encontrar insuficiencia de recursos y medios logísticos (equipamiento

informático, equipamiento de comunicaciones y mobiliario) en la Secretaría Técnica del CONASEC, lo que dificulta la realización de su trabajo. Así, no están actualizados los registros sobre la instalación de los comités distritales, provinciales y regionales, así como tampoco lo están los referidos a los Secretarios Técnicos de los Comités regionales y locales de seguridad ciudadana.

Sobre las estrategias necesarias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

- Es necesario consolidar el rol de liderazgo de las autoridades elegidas (Presidentes Regionales y Alcaldes) que ejercen la presidencia de los comités de seguridad ciudadana, a fin de establecer el trabajo de diseño y ejecución de políticas de seguridad ciudadana en sus respectivos ámbitos geográficos. Sólo con el liderazgo de dichas autoridades las iniciativas para promover acciones concretas que reduzcan la sensación de inseguridad que agobia a la ciudadanía, tendrán sostenibilidad. Esto supone la responsabilidad de la autoridad elegida en asumir una capacidad de convocatoria para involucrar a todas las instituciones del sistema. Sin este compromiso básico, el diseño y ejecución de políticas de seguridad ciudadana corre el riesgo de convertirse en un aspecto meramente formal.
- Debe confirmarse el compromiso y coordinación interinstitucional como base sobre la que se sustenta la consolidación de las diversas instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Por ello, es importante establecer mecanismos eficaces para que puedan articularse

adecuadamente los esfuerzos de cada una de las entidades involucradas, afinarse los diferentes criterios respecto de los asuntos que trasciendan a las actividades propias de cada entidad y definirse posiciones concertadas sobre los problemas concretos de la seguridad ciudadana.

- Resulta urgente establecer medidas para fortalecer a las Secretarías Técnicas, pues no están totalmente consolidadas como instancias técnicas y de apoyo a los comités. Esto se ha debido a la existencia de dificultades, tanto en los Gobiernos Regionales como en los Municipios, en la transición de una administración gubernamental (regional o local) a otra, pues incluso ha sido común encontrar desfases totales en cuanto a la transmisión documental. Por otro lado, es necesario considerar una redefinición de los perfiles asignados por la normatividad reglamentaria del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana para el cargo de Secretario Técnico, no circunscribiéndolo sólo a un perfil propio de la función policial sino propiciar el acercamiento de otras especialidades profesionales a la problemática de seguridad ciudadana.
- Es necesario revisar la metodología de planificación que se ha utilizado dentro de todas las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana a efectos de que esta labor de crucial importancia se materialice a través de herramientas accesibles y en base a información proveniente de los niveles locales. De esta forma, debe procurarse contar con suficiente respaldo metodológico que permita potenciar la posibilidad de la ejecución de tareas, de modo que la planificación se convierta en una

herramienta efectivamente útil, sobre todo, para los comités regionales y locales de seguridad ciudadana.

- Se requiere propiciar la integración entre las dos instancias de participación vecinal existentes. Las juntas vecinales cuya creación es propiciada por los municipios al amparo del artículo 116° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y las juntas vecinales promovidas por la Dirección de Participación y Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional de Perú, constituyen espacios por lo cuales los ciudadanos canalizan su interés en participar en la implementación de políticas locales de seguridad ciudadana. Sin embargo, se corre el riesgo de que las labores de estas instancias puedan superponerse, por lo que se hace necesario establecer y consolidar sus funciones, definir sus mecanismos de elección y definición de responsables, establecer mecanismos de coordinación y evaluar su eventual unificación, dentro del marco de la Constitución y de las normas que otorgan autonomía de los gobiernos municipales así como de las normas del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. En este contexto, resulta necesario definir de manera clara que la Policía Nacional del Perú centrará su trabajo en asesorar y trabajar coordinadamente con las juntas vecinales en materia de seguridad ciudadana, debiendo estar la promoción de estas juntas a cargo de las municipalidades.

VII. RECOMENDACIONES

Al Congreso de la República:

1. **INVOLUCRAR** la participación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC en el debate de los proyectos de ley relacionados con la seguridad ciudadana, teniendo presente que, de acuerdo al Artículo 5° de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el CONASEC es *“el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de Seguridad Ciudadana”*.
2. **MODIFICAR** el artículo 7° de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, a fin de incluir en la conformación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana a dos representantes del Congreso, uno por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y otro por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, a fin de coordinar el desarrollo de las herramientas normativas de las políticas de seguridad ciudadana.

Al Ministerio del Interior:

3. **ASIGNAR** a la Secretaría Técnica del CONASEC los recursos económicos y humanos necesarios que le permitan desempeñar su función de soporte técnico y administrativo.
4. **CONSTITUIR** a la Secretaria Técnica del CONASEC como unidad ejecutora presupuestal como lo dispone el artículo 11° de la Ley 27933.

Al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana:

5. **PRIORIZAR** en sus planes de acción los componentes de capacitación y planificación, a fin de trabajarlos intensivamente con los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana.
6. **EFFECTUAR** un seguimiento permanente a los planes aprobados en materia de seguridad ciudadana, para lograr así su efectivo cumplimiento y se alcancen los resultados.
7. **DESTACAR** las experiencias exitosas de los comités locales y regionales para tomarlas en cuenta en otras zonas, de manera que esta instancia se convierta en un medio de difusión de experiencias, reflexiones y en general, información entre cada integrante del sistema.
8. **DISEÑAR** políticas para enfrentar la inseguridad ciudadana, priorizando:
 - a. El trabajo en centros educativos como espacios de desarrollo personal y de construcción de valores de convivencia pacífica y tolerancia.
 - b. La promoción de penas de prestación de servicios comunitarios.
 - c. El incremento del número de juzgados de paz en comisarías a nivel nacional, a fin de juzgar de manera inmediata y eficaz las faltas.

**A los Presidentes de los Comités Regionales,
Provinciales y Distritales de Seguridad
Ciudadana:**

9. **ESTABLECER** un cronograma de convocatorias periódicas de todos los responsables de las instituciones, de manera que exista continuidad en las sesiones para lograr un buen funcionamiento de los comités respectivos.
10. **DAR** cumplimiento a la Directiva N° 01-2007-IN/101.01 sobre “Procedimientos para la Formulación, Aprobación y Evaluación de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana y las Responsabilidades de los Miembros que Conforman los Comités de Seguridad Ciudadana”, aprobada a través de la Resolución Ministerial N° 0636-2007-IN/CONASEC.
11. **INSTITUCIONALIZAR** y **FORTALECER** las Secretarías Técnicas de los Comités con recursos de los Gobiernos Regionales y de los Municipios.
12. **PROCURAR** la incorporación progresiva de contenidos de seguridad ciudadana en los planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos.
13. **COORDINAR** con la autoridad policial correspondiente el seguimiento y monitoreo de las acciones que desarrollan las juntas vecinales de seguridad ciudadana propiciando la participación de la ciudadanía y favoreciendo una relación cercana entre la policía y la comunidad.

A la Secretaría Técnica del CONASEC:

14. **LLEVAR** un registro actualizado de Secretarios Técnicos de los Comités de Seguridad Ciudadana, así como de las fechas de instalación de todos los comités del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
15. **ELABORAR** herramientas de planificación sencillas y accesibles para los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana, y capacitar a los comités en su uso.

A la Policía Nacional del Perú:

16. **COORDINAR** con las municipalidades provinciales y distritales el seguimiento y monitoreo de las acciones que desarrollan las juntas vecinales de seguridad ciudadana, propiciando la participación de la ciudadanía y favoreciendo una relación cercana entre policía y comunidad que contribuya confianza de la población para con la institución policial.
17. **ESTABLECER** mecanismos que faciliten el seguimiento del trabajo de las juntas vecinales, a fin de verificar que efectivamente cumplen el propósito para el que han sido creadas.
18. **MODIFICAR** el “Manual de Procedimientos para la organización y funcionamiento de las juntas vecinales de seguridad ciudadana de las comisarías promovidas por la PNP”, aprobado por Resolución Directoral N° 2142-2004-DIRGEN/EMG; a efectos de incorporar principios democráticos y participativos en relación a la elección de los dirigentes de estas juntas.

ANEXOS

Anexo N° 1: Resolución Defensorial N° 066-2007/DP, publicada el 29 de diciembre de 2007 en el Diario Oficial "El Peruano", que aprueba el Informe Defensorial N° 132 "¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana"



Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N° 066 - 2007/DP

Lima, 27 DIC. 2007

VISTO:

El Informe Defensorial N° 132, denominado "¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana", elaborado por la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

CONSIDERANDO:



Primero.- Competencia de la Defensoría del Pueblo. Conforme a lo previsto en el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y en el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, corresponde a este órgano constitucional autónomo la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En el marco de este mandato, la Defensoría del Pueblo ha establecido como una de sus líneas de trabajo institucional, la seguridad ciudadana, toda vez que involucra, entre otros, los derechos referidos a la vida, a la libertad y al patrimonio de las personas.

Por esta razón, parte importante del trabajo defensorial a nivel nacional se ha centrado en la supervisión a las entidades estatales encargadas de garantizar el respeto y defensa de los derechos de la ciudadanía, de modo tal que se aseguren las condiciones idóneas para el progreso y bienestar de la sociedad, pues sin una adecuada seguridad ciudadana no sería posible alcanzar el desarrollo integral.

Segundo.- Objetivo y metodología del Informe Defensorial. El objetivo trazado al plantearse la necesidad de tener un acercamiento al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana ha sido evaluar su situación y funcionamiento, a nivel del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), de los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana y de 12 Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana.

Así, se ha recopilado información y analizado el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y de su Secretaría Técnica, sistematizando datos sobre su conformación, las sesiones realizadas, las agendas y documentos de gestión elaborados en el desempeño de sus funciones. Asimismo, a través de las Oficinas Defensoriales, se ha buscado conocer el estado actual de los 26 Comités Regionales de Seguridad Ciudadana existentes. Finalmente, se ha evaluado el funcionamiento de los Comités Provinciales de Seguridad

Defensoría del Pueblo



Defensoría del Pueblo



Ciudadana de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos, Trujillo, Chiclayo, Santa (Chimbote), Huancayo, Ica, Coronel Portillo (Pucallpa) y Piura. Las seis primeras de estas provincias se escogieron por haber sido objeto del "Estudio de Victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo" realizado el año 2005 por Apoyo – Opinión y Mercado para el CONASEC¹. Cabe señalar que se ha armonizado este criterio con una variable demográfica obtenida del Censo de Población 2005 acerca de las 10 provincias más pobladas del Perú, además de Lima Metropolitana², con lo cual se ha complementado la selección realizada, considerando en la muestra a las seis últimas provincias señaladas.

Para realizar este trabajo, se desarrollaron las correspondientes herramientas de recopilación de información, las mismas que fueron trabajadas por las Oficinas Defensoriales, conjuntamente con los Secretarios Técnicos (o los funcionarios que hagan sus veces) de los Comités Regionales y Provinciales de Seguridad Ciudadana previamente definidos.

En este sentido, el desarrollo del Informe Defensorial del visto, reviste particular importancia pues la Defensoría del Pueblo es integrante del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, establecido por la Ley N° 27933, por lo que, desde el ejercicio de sus funciones, constituye también un aporte a la política integral de Seguridad Ciudadana.

Tercero.- La Seguridad Ciudadana como condición para la vigencia de los Derechos Humanos y el compromiso del Estado para garantizarlos. La seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de la población, tal como lo muestran diferentes sondeos de opinión a nivel nacional de los últimos años. Así, entre otros, el ya referido Estudio de Victimización, encargado por el Ministerio del Interior en el año 2005, registró a la seguridad ciudadana como el segundo problema en cinco de las seis ciudades estudiadas. A su turno, una encuesta del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima realizada en noviembre del 2007 para Lima Metropolitana³, señala que el 74% de la población percibe que la delincuencia ha aumentado en el último año. Estamos entonces ante un problema estructural, extendido en el territorio nacional a lo largo de los últimos años.

Las situaciones que generan inseguridad entre los ciudadanos y ciudadanas conllevan afectaciones o amenazas a la vida, integridad, libertad personal y patrimonio de las personas (el mismo que es el fruto de la libertad en sus dimensiones económicas). No sólo por los atentados directos que se producen cuando se comete un delito que afecte alguno de dichos bienes, sino también cuando diversas actividades contribuyen a la degradación social del entorno barrial o vecinal, generando círculos viciosos en el tejido social local que hacen de la inseguridad, un elemento endémico. En estos entornos sociales las amenazas a los derechos fundamentales provenientes de los transgresores de la legalidad, se potencian con la

¹ Disponible en: <http://conasec.mininter.gob.pe/banerencuesta.htm>

² Disponible en: <http://www.inel.gob.pe/perucltrasHTML/inf-dem/cvsa7.htm>

³ Disponible en: http://www1.elcomercio.com.pe/ediciononline/html/seguridadciudadana_1812.xls

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana



Defensoría del Pueblo



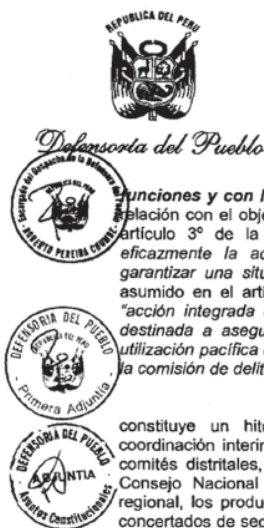
inacción o acción deficiente de los garantes de la misma, debiendo resultar prioritario el reestablecimiento de un orden público que haga posible la convivencia ciudadana pues sin niveles básicos de seguridad, no hay convivencia sostenible.



El respeto y vigencia de los derechos humanos que se obtienen como efecto de la seguridad ciudadana, se garantiza con la existencia y actuación de las instituciones del Estado de Derecho. Así, un nivel más básico de interrelación social, las autoridades comunales ejercitan su capacidad de brindar entornos seguros a las personas, que les permitan desarrollarse libremente. En efecto, las instituciones democráticas se legitiman en su servicio a los ciudadanos y ciudadanas, titulares originarios del poder público. De hecho, una de las principales razones de ser de las administraciones estatales es garantizar entornos sociales adecuados para la vida ciudadana, especialmente en los espacios públicos y en la interrelación con los demás. No cumplir o cumplir insuficientemente esta misión tendría un efecto directo, no sólo en los problemas concretos de inseguridad que afectan a las personas, sino que mellaría la posibilidad de la autoridad de exigir el cumplimiento de deberes ciudadanos.

Por ello, la vigencia efectiva de los derechos humanos requiere del compromiso de las diferentes entidades del Estado con la seguridad de los entornos sociales en los que se desarrolla la vida ciudadana. Compromiso cuyo liderazgo corresponde a los gobiernos en cada nivel: nacional, regional o local. Gobernar implica ocuparse que la vida, integridad, libertad y patrimonio de los habitantes, se encuentren asegurados ante afectaciones o amenazas violentas o ilícitas, teniendo en cuenta que tal seguridad se da previniendo la ocurrencia de tales afectaciones o garantizando una respuesta efectiva ante ellas. Por ende, debería ser consustancial a todo gobierno democrático una política de Estado en materia de seguridad ciudadana que refleje claramente las responsabilidades y actividades concretas del gobierno, en cada nivel del mismo. En contraste, la ausencia de esta política o la existencia de alguna que no funcione o lo haga deficientemente debe considerarse como una señal de incumplimiento de funciones esenciales de gobierno.

Cuarto.- Necesidad de un enfoque sistémico de la Seguridad Ciudadana. La Defensoría del Pueblo considera que las condiciones particulares de la realidad peruana exigen la necesidad de un enfoque sistémico de la seguridad ciudadana, es decir, un enfoque que conciba la relevancia del desempeño de las instituciones que deben procurar y garantizar la seguridad de la ciudadanía. En este sentido, conviene enfocar los problemas de la seguridad ciudadana a partir del desempeño de las instituciones con tareas relacionadas a ella e incluso de la participación de la sociedad en búsqueda de la paz social. La Defensoría del Pueblo considera necesario llamar la atención de que, desde la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana mediante Ley N° 27933 publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de febrero del 2003, se ha consagrado un concepto de índole operativo, en el que la seguridad ciudadana es entendida como **la situación donde las instituciones de garantía de la vida, integridad, libertad personal y patrimonio de las personas, asumen adecuadamente sus responsabilidades en el marco de sus**



Funciones y con la participación directa de la ciudadanía⁴. Este concepto guarda relación con el objeto del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, señalado en el artículo 3° de la citada Ley N° 27933, precisado en el sentido de "coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social". Igualmente, se condice con el enunciado asumido en el artículo 2° de dicha Ley que define Seguridad Ciudadana como 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 y la contribución a la prevención de la comisión de delitos y faltas".

La mencionada Ley N° 27933, en este sentido, constituye un hito en tanto establece normativamente mecanismos como la coordinación interinstitucional en cada uno de los niveles de gobierno, mediante los comités distritales, provinciales y regionales de seguridad ciudadana, así como el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC). En los niveles local y regional, los productos principales de los comités respectivos habrán de ser planes concertados de seguridad ciudadana, los cuales deberán sintetizar el diagnóstico local o regional y los compromisos institucionales respectivos. Así, los comités locales y regionales, luego de elaborar los planes correspondientes, deben centrar su atención en el seguimiento de la ejecución de los mismos. Por su parte, el CONASEC debe concertar y supervisar políticas de alcance nacional, además de servir a los comités locales y regionales como medio de difusión de experiencias, reflexiones y en general, información entre cada integrante del sistema.

Quinto.- La seguridad ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico: el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. La regulación de la seguridad ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico nace del compromiso asumido por el Estado peruano en los tratados y otros instrumentos internacionales. Así, el artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que los Estados "se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en (la Convención) y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna (...)". Norma similar está consignada en el artículo 2°, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adicionalmente, cabe tener en cuenta la "Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica", suscrita por el Perú en el marco de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, realizada el 29 y 30 de septiembre del 2005 en Brasilia. En ella, específicamente en el punto 4, se reconoce la disposición de los gobiernos a emprender esfuerzos para introducir reformas legales e institucionales, en caso de ser necesario, "para fortalecer los órganos involucrados en el sistema de Seguridad Ciudadana, fomentar la coordinación interinstitucional y la formación y capacitación de recursos humanos, con vistas a optimizar las acciones nacionales y regionales en materia de Seguridad Ciudadana".

Por su parte, a nivel constitucional, el concepto de "seguridad ciudadana" es recogido en el artículo 197° el cual señala que "Las

⁴ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. "Hacia un sistema de seguridad. Lineamientos de trabajo". Lima, 2004, p. 18.

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana



Defensoría del Pueblo



municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley". De esta forma, se establece claramente la responsabilidad de los gobiernos locales en proveer mecanismos que garanticen los derechos de las personas.



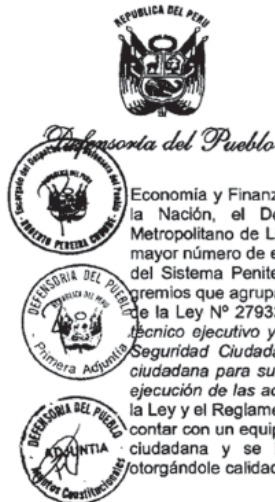
A nivel legal, el concepto de seguridad ciudadana ha sido recogido y desarrollado en el artículo 2º de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, como la acción coordinada del Estado –con la colaboración de la ciudadanía– destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica de vías y espacios públicos, además de contribuir a la prevención de delitos y faltas. Complementando este concepto, el artículo 2º del Reglamento de esta Ley⁵, agrega que el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "es el conjunto interrelacionado de organismos del Sector público y la sociedad civil; y de normas, recursos y doctrina", orientados a la protección del libre ejercicio de derechos y libertades, y a garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional. Asimismo, la Ley N° 27933 y su respectivo Reglamento prevén la conformación de las siguientes instancias integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana: el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana, los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana y los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se organiza según los diversos niveles de gobierno: nacional, regional y local (en los ámbitos provincial y distrital) lo que expresa su carácter descentralista. Adicionalmente, su organización muestra una dinámica interinstitucional donde la presidencia recae en la autoridad proveniente de elección popular (el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, en el caso del Consejo Nacional; el Presidente Regional, en el caso de los Comités Regionales; y los Alcaldes, en el caso de los comités provinciales y distritales). A ésta se agrega la presencia de los responsables de los diversos sectores del Estado. Esto implica no sólo a la institución encargada de la lucha contra el delito, sino a las demás instituciones relacionadas con la Administración de Justicia Penal (Poder Judicial, Ministerio Público, Instituto Nacional Penitenciario). Asimismo, se convoca a las demás instituciones del Estado para coordinar acciones integrales que aborden una perspectiva preventiva o de protección de derechos (Sectores Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social, Defensoría del Pueblo) y a la representación de la ciudadanía (juntas vecinales, rondas campesinas y gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada).

Así, de acuerdo al artículo 5º de la Ley N° 27933, el CONASEC es el máximo organismo del Sistema encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana, contando con autonomía funcional y técnica. Es presidido por el Ministro del Interior y lo componen el Ministro de Justicia, el Ministro de Educación, el Ministro de Salud, el Ministro de

⁵ Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2003-IN, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de octubre del 2003.

Defensoría del Pueblo



Economía y Finanzas, un representante de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, dos Presidentes Regionales, el Alcalde Metropolitano de Lima, los Alcaldes de dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores, el Director General de la Policía Nacional del Perú, el Jefe del Sistema Penitenciario Nacional o su representante y dos representantes de los gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada⁶. De acuerdo al artículo 11° de la Ley N° 27933, el CONASEC cuenta con una Secretaría Técnica como "órgano técnico ejecutivo y de coordinación, encargado de proponer al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana la política, los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana para su aprobación", asimismo, "realiza el seguimiento y evaluación de la ejecución de las acciones aprobadas a nivel nacional", entre otras tareas definidas en la Ley y el Reglamento. Del mismo modo, se establece que la Secretaría Técnica debe contar con un equipo de profesionales, técnicos y especialistas en temas de seguridad ciudadana y se incorpora a la estructura orgánica del Ministerio del Interior, otorgándole calidad de Unidad Ejecutora presupuestal.

El artículo 13° de la Ley otorga a los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, el encargo de formular y ejecutar los planes, programas y proyectos en dicha materia, así como la ejecución, supervisión y evaluación de la misma en el ámbito de su jurisdicción. De esta forma, se define específicamente a los Comités Regionales como *órganos técnicos normativos que formulan las políticas sobre seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia territorial* (artículo 15° del Reglamento), mientras que –por otro lado– se define a los Comités Provinciales y Distritales como *órganos ejecutivos* (artículos 18° y 23° del citado Reglamento).

Cabe señalar que la Cuarta Disposición Transitoria del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana establece que cualquiera de los tres niveles de Comités puede implementar Secretarías Técnicas para el eficaz cumplimiento de sus funciones y de acuerdo a lo señalado por el Consejo Nacional.

Sexto.- Resultados obtenidos de la evaluación a las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Realizada las tareas de recopilación de información es pertinente consignar los principales resultados del trabajo realizado:

- 1) **Acerca de los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana.** Como ya se ha mencionado, la información sobre los comités provinciales se ha trabajado en base a las 12 provincias más pobladas. Ante la dificultad de cubrir mayor espacio en este nivel del sistema, se ha optado por esta selección considerando su importancia demográfica y recurrencia de problemas de inseguridad, a fin de evidenciar su situación como parámetro que sirva de indicador para tener un acercamiento a la situación de los demás comités provinciales: a nivel nacional.

⁶ Artículo 7° de la Ley N° 27933, modificado por la Ley N° 28863.

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana



Defensoría del Pueblo



Se ha constatado que en la mayoría de estas instancias no han existido procesos ordenados de transferencia de funciones ni de acervo documentario de un período municipal a otro, o que ha afectado la continuidad en las políticas locales de seguridad ciudadana. En siete provincias la reinstalación de los comités provinciales se ha dado en los tres primeros meses del año. Sin embargo, en el resto de comités, este reinicio de actividades se ha postergado hasta casi la segunda mitad del año. Se ha constatado que en el 2007 solamente se han realizado 37 sesiones en los 12 comités provinciales materia del presente informe, lo que da un promedio de tres sesiones por cada comité. La falta de continuidad en las sesiones dificulta la posibilidad de reunir a los representantes sectoriales en un espacio de coordinación para abordar la problemática de seguridad ciudadana, así como también incide el diseño, ejecución y seguimiento de políticas locales integrales para afrontarla.

Respecto a las representaciones institucionales dentro de los Comités Provinciales, se ha podido verificar el cumplimiento formal de la norma en tanto la lista de integrantes proporcionada por los comités provinciales, incluye a los funcionarios representantes de los sectores previstos en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, no se cumple suficientemente en cuanto a la participación de las juntas vecinales y rondas campesinas, pues sólo en seis de los comités revisados se encuentran a sus representantes. Se ha constatado también la poca participación de los municipios distritales, de los 12 comités provinciales supervisados existe presencia de 25 representantes (en total) de estas instancias locales, cuando deberían existir tres por cada comité. Asimismo, el grado de participación de los representantes institucionales en las sesiones del comité es irregular, lo que desgasta la iniciativa para abordar el tema de la seguridad ciudadana. Destaca la participación de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público como las más constantes entre las demás representaciones.

Por otro lado, no se ha llegado a identificar el establecimiento de una práctica orientada a elaborar diagnósticos o planes provinciales de seguridad ciudadana. En los casos en los que no se cuenta con este último documento, se ha alegado la presencia de planes concluidos o en proceso de elaboración, desarrollados por las secretarías técnicas, de los cuales falta tan solo la aprobación. Respecto al año 2008, según la información recopilada, sólo en cuatro comités se ha iniciado el proceso para elaborar el Plan Provincial de Seguridad Ciudadana. Por otro lado, en diez comités se han realizado actividades de capacitación a diversos niveles. Con relación a la facultad de celebrar convenios a nivel provincial para apoyar sus iniciativas, sólo cuatro comités provinciales los han celebrado. Además, sólo en el 50% de los comités de provinciales materia del presente informe, se ha promovido la participación de diversas organizaciones en sus sesiones en calidad de observadores.

Con relación a las Secretarías Técnicas de los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana, se ha constatado que solamente en nueve de los 12 comités provinciales objeto del presente informe se cuenta con algún funcionario desempeñando esta labor. De los nueve funcionarios que desempeñan tal labor,



Defensoría del Pueblo



solo seis cuentan con designación formal a través de resoluciones de alcaldía, mientras que tres de ellos actúan sin este respaldo formal.



Acerca de los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana. La tendencia descrita acerca de los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana se acentúa en cuanto a la situación de los Comités Regionales. Así, también se ha constatado que no han existido procesos ordenados de transferencia de funciones y acervo documentario. Esto ha llevado a que los comités tengan que iniciar sus actividades con nuevos representantes institucionales, lo que lleva a poca continuidad en las políticas regionales sobre materia de seguridad ciudadana. Esta situación da cuenta de una realidad anterior, pues sólo 11 comités regionales de los 26 existentes –según la información recabada– se instalaron originalmente el período gubernamental anterior. Sin embargo, esta información no coincide con la proporcionada por la Secretaría Técnica del CONASEC, la cual da cuenta que todos los comités regionales iniciaron actividades entre los años 2003 y 2004. Esta información disímil indica el desfase entre las gestiones de los gobiernos regionales y la falta de coordinación entre las instancias regional y nacional. En relación a las fechas de reinicio de actividades en el presente año, se tiene el registro coincidente en ambas fuentes respecto de sólo 12 comités regionales. En relación a las fechas en que se han producido las “re-instalaciones”, cabe resaltar, que en 13 comités regionales (Cajamarca, Madre de Dios, Tacna, Tumbes, Ancash, Amazonas, Arequipa, Loreto, Lambayeque, Piura, Pasco, Ucayali y Huánuco) éstas se han producido en los tres primeros meses del año.

Acerca de la frecuencia de reuniones de los comités regionales se tiene que se han celebrado 67 reuniones en los primeros nueve meses del año, lo que da un promedio de un poco más de dos sesiones en el presente año. Asimismo, sólo 10 comités regionales han realizado una sesión, siendo esta principalmente la sesión de instalación del comité y juramentación de sus integrantes. Tal como ya se ha mencionado, la falta de regularidad en las sesiones de los comités regionales dificulta su institucionalización como espacio de coordinación para abordar la problemática de inseguridad ciudadana. Respecto a las representaciones institucionales en la conformación del Comité Regional, al igual que en el caso de los Comités Provinciales, se ha podido verificar que se cumple con la norma en tanto se encuentran representados los sectores previstos en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y su reglamento. Asimismo, también se ha evidenciado la poca participación de municipios provinciales, pues se ha constatado la presencia de tan solo dos municipios provinciales como promedio en cada comité regional, lo cual está por debajo del número de tres, fijado en la normatividad.

Con relación a las labores de planificación, se ha verificado que sólo seis comités cuentan con un Plan Regional de Seguridad Ciudadana. Respecto a la planificación para el 2008, sólo siete comités regionales han iniciado dicho trabajo. Acerca del cumplimiento de las funciones previstas en la legislación y el reglamento, en 19 comités regionales no se ha ejercido la facultad de emitir directivas aplicables a su ámbito que puedan establecer lineamientos de política sobre seguridad ciudadana. Asimismo, tampoco se ha hecho uso de la posibilidad

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana



Defensoría del Pueblo



normativa de incorporar en las sesiones a representantes institucionales. Respecto a las tareas de capacitación que los comités regionales tienen que implementar, sólo nueve de ellos las han realizado para distintos sectores de la ciudadanía.

Finalmente, cabe señalar que en seis comités regionales de seguridad ciudadana no se cuenta con personal que desempeñe labores de Secretario Técnico.



- 3) **Acerca del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) y su Secretaría Técnica.** El desempeño del CONASEC como ente encargado de concertar y monitorear políticas de alcance nacional ha tenido una característica de continuidad y regularidad que cabe resaltar en sus sesiones, no habiéndose suspendido o cancelado reuniones por falta de quórum.



El CONASEC ha elaborado planes nacionales que integran en un solo documento el conjunto de objetivos, responsabilidades, acciones y metas de dicho ente, lo cual evidencia la responsabilidad de su Secretaría Técnica en formular un plan nacional en materia de seguridad ciudadana. Para el año 2007, este documento contiene la descripción de los antecedentes normativos, políticos y conceptuales, un amplio diagnóstico de la problemática de inseguridad ciudadana y de los índices de victimización en la ciudadanía. Asimismo, se desarrolla un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) para determinar las principales líneas estratégicas: Misión, Visión, Objetivos, Políticas y Estrategias y, finalmente, se plantea el programa de actividades señalando en la respectiva matriz las responsabilidades y metas. Con relación a la planificación del año 2008, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana ha solicitado a sus integrantes la remisión de sus aportes a fin de ser incluidos en el documento pertinente.

Adicionalmente a los planes nacionales, el CONASEC también ha aprobado en agosto del presente año dos documentos adicionales: un Manual para los Comités de Seguridad Ciudadana y una Guía Metodológica para la formulación de Diagnósticos Participativos y Planes Locales de Seguridad Ciudadana. Asimismo, ha cumplido con su función de expedir directivas en el presente año pues, mediante Resolución Ministerial N° 0636-2007-IN/CONASEC publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de agosto del 2007, se dispuso la difusión y cumplimiento de la Directiva N° 01-2007-IN/101.01, sobre "Procedimientos para la formulación, aprobación y evaluación de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana y las responsabilidades de los miembros que conforman los Comités de Seguridad Ciudadana".

Sin embargo, cabe señalar que a pesar que el CONASEC se ha preocupado por cumplir las funciones encomendadas por ley, no se han podido observar avances concretos en materia de seguridad ciudadana pues la sensación de inseguridad en la ciudadanía sigue latente. Esto conlleva a que se de un mayor compromiso por parte de las instituciones responsables -en éste y en todos los niveles del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana- en ejecutar todas las actividades contempladas en los planes de seguridad ciudadana así como un seguimiento constante de dichas actividades para evaluar sus avances y dificultades.

Defensoría del Pueblo



Defensoría del Pueblo



En relación a la Secretaría Técnica del CONASEC cabe señalar que, si bien ésta se incorporó a la estructura orgánica del Ministerio del Interior mediante Decreto Supremo N° 003-2003-IN publicado el 3 de julio del 2003, en la actualidad no tiene la calidad de Unidad Ejecutora presupuestal, tal como lo establece el artículo 11° de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. La Secretaría Técnica cuenta entre su personal actualmente con 33 personas organizadas en diversas áreas. Al respecto se ha constatado, de la información recibida por la misma secretaría, la presencia de unidades adicionales a las establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, lo cual obedece a necesidades de la Secretaría Técnica para complementar y optimizar su labor, por lo que es necesario un refuerzo de tipo normativo para establecer bien los alcances de su trabajo y responsabilidades. Cabe indicar, a su vez, que la mayoría de las personas que trabajan en la Secretaría Técnica son personal policial. Esta preeminencia de personal del cuerpo policial puede conllevar a perder la posibilidad de contar con enfoques profesionales distintos que complementen la perspectiva policial y coadyuven a una mejora en las labores propias de la Secretaría Técnica. Por último, se ha podido encontrar insuficiencia de recursos y medios logísticos (equipamiento informático, equipamiento de comunicaciones y mobiliario) en la Secretaría Técnica del CONASEC, lo que dificulta la realización de su trabajo. Así, no están actualizados los registros sobre la instalación de los comités distritales, provinciales y regionales, así como tampoco lo están los referidos a los Secretarios Técnicos de los Comités regionales y locales de seguridad ciudadana.

Séptimo.- Aspectos necesarios para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. A la luz de los contenidos descritos en el Informe Defensorial reseñado, la Defensoría del Pueblo considera necesario destacar algunos aspectos con el fin de fortalecer el Sistema establecido en la Ley N° 27933.

- 1) Así, es necesario consolidar el rol de liderazgo de las autoridades elegidas (Presidentes Regionales y Alcaldes) que ejercen la presidencia de los comités de seguridad ciudadana, a fin de establecer el trabajo de diseño y ejecución de políticas de seguridad ciudadana en sus respectivos ámbitos geográficos. Sólo con el liderazgo de dichas autoridades las iniciativas para promover acciones concretas que reduzcan la sensación de inseguridad que agobia a la ciudadanía, tendrán sostenibilidad. Esto supone la responsabilidad de la autoridad elegida en asumir una capacidad de convocatoria para involucrar a todas las instituciones del sistema. Sin este compromiso básico, el diseño y ejecución de políticas de seguridad ciudadana corre el riesgo de convertirse en un aspecto meramente formal.
- 2) El compromiso y coordinación interinstitucional es la base sobre la que se sustenta la consolidación de las diversas instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, por lo que es importante establecer mecanismos eficaces para que puedan articularse adecuadamente los esfuerzos de cada una de las entidades involucradas, afinarse los diferentes criterios respecto de los asuntos que

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana



Defensoría del Pueblo



trasciendan a las actividades propias de cada entidad y definirse posiciones concertadas sobre los problemas concretos de la seguridad ciudadana.



Resulta urgente establecer medidas para fortalecer a las Secretarías Técnicas, pues no están totalmente consolidadas como instancias técnicas y de apoyo a los comités. Esto se ha debido a la existencia de dificultades, tanto en los Gobiernos Regionales como en los Municipios, una administración gubernamental (regional o local) y otra, pues incluso ha sido común encontrar desfases totales en cuanto a la transmisión documental. Por otro lado, es necesario considerar una redefinición de los perfiles asignados por la normatividad reglamentaria del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana para el cargo de Secretario Técnico, no circunscribiéndolo sólo a un perfil propio de la función policial sino propiciar el acercamiento de otras especialidades profesionales a la problemática de seguridad ciudadana.



- 4) Es necesario revisar la metodología de planificación que se ha utilizado dentro de todas las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana a efectos de que esta labor de crucial importancia se materialice a través de herramientas accesibles y en base a información proveniente de los niveles locales. De esta forma, debe procurarse contar con suficiente respaldo metodológico que permita potenciar la posibilidad de la ejecución de tareas, de modo que la planificación se convierta en una herramienta efectivamente útil, sobre todo, para los comités regionales y locales de seguridad ciudadana.
- 5) Propiciar la integración entre las dos instancias de participación vecinal existentes. Las juntas vecinales cuya creación es propiciada por los municipios al amparo del artículo 116° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y las juntas vecinales promovidas por la Dirección de Participación y Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional de Perú, constituyen espacios por lo cuales los ciudadanos canalizan su interés en participar en la implementación de políticas locales de seguridad ciudadana. Sin embargo, se corre el riesgo de que las labores de estas instancias puedan superponerse, por lo que se hace necesario establecer y consolidar sus funciones, definir sus mecanismos de elección y definición de responsables, establecer mecanismos de coordinación y evaluar su eventual unificación, dentro del marco de la Constitución y de las normas que otorgan autonomía de los gobiernos municipales así como de las normas del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. En este contexto, resulta necesario definir de manera clara que la Policía Nacional del Perú centrará su trabajo en asesorar y trabajar coordinadamente con las juntas vecinales en materia de seguridad ciudadana, debiendo estar la promoción de estas juntas a cargo de las municipalidades.

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- APROBAR el Informe Defensorial N° 132, denominado "*¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*", elaborado por la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo



Defensoría del Pueblo



de la República:

Artículo Segundo.- RECOMENDAR al Congreso



1. INVOLUCRAR la participación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC en el debate de los proyectos de ley relacionados con la seguridad ciudadana, teniendo presente que, de acuerdo al Artículo 5° de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el CONASEC es "el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de Seguridad Ciudadana".



2. MODIFICAR el artículo 7° de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, a fin de incluir en la conformación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana a dos representantes del Congreso, uno por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y otro por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, a fin de coordinar el desarrollo de las herramientas normativas de las políticas de seguridad ciudadana.

Artículo Tercero.- RECOMENDAR al Ministerio

del Interior:

1. ASIGNAR a la Secretaría Técnica del CONASEC los recursos económicos y humanos necesarios que le permitan desempeñar su función de soporte técnico y administrativo.
2. CONSTITUIR a la Secretaría Técnica del CONASEC como unidad ejecutora presupuestal como lo dispone el artículo 11° de la Ley 27933.

Artículo Cuarto.- RECOMENDAR al Consejo

Nacional de Seguridad Ciudadana:

1. PRIORIZAR en sus planes de acción los componentes de capacitación y planificación, a fin de trabajarlos intensivamente con los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana.
2. EFECTUAR un seguimiento permanente a los planes aprobados en materia de seguridad ciudadana, para lograr así su efectivo cumplimiento y se alcancen los resultados.
3. DESTACAR las experiencias exitosas de los comités locales y regionales para tomarlas en cuenta en otras zonas, de manera que esta instancia se convierta en un medio de difusión de experiencias, reflexiones y en general, información entre cada integrante del sistema.
4. DISEÑAR políticas para enfrentar la inseguridad ciudadana, priorizando:
 - a) El trabajo en centros educativos como espacios de desarrollo personal y de construcción de valores de convivencia pacífica y tolerancia.

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana



Defensoría del Pueblo



- b) La promoción de penas de prestación de servicios comunitarios.
- c) El incremento del número de juzgados de paz en comisarías a nivel nacional, a fin de juzgar de manera inmediata y eficaz las faltas.



Artículo Quinto.- RECOMENDAR a los Presidentes de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana:

1. ESTABLECER un cronograma de convocatorias periódicas de todos los responsables de las instituciones, de manera que exista continuidad en las sesiones para lograr un buen funcionamiento de los comités respectivos.
2. DAR cumplimiento a la Directiva N° 01-2007-IN/101.01 sobre "Procedimientos para la Formulación, Aprobación y Evaluación de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana y las Responsabilidades de los Miembros que Conforman los Comités de Seguridad Ciudadana", aprobada a través de la Resolución Ministerial N° 0636-2007-IN/CONASEC.
3. INSTITUCIONALIZAR y FORTALECER las Secretarías Técnicas de los Comités con recursos de los Gobiernos Regionales y de los Municipios.
4. PROCURAR la incorporación progresiva de contenidos de seguridad ciudadana en los planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos.
5. COORDINAR con la autoridad policial correspondiente el seguimiento y monitoreo de las acciones que desarrollan las juntas vecinales de seguridad ciudadana propiciando la participación de la ciudadanía y favoreciendo una relación cercana entre la policía y la comunidad.

Artículo Sexto.- RECOMENDAR a la Secretaría Técnica del CONASEC:

1. LLEVAR un registro actualizado de Secretarios Técnicos de los Comités de Seguridad Ciudadana, así como de las fechas de instalación de todos los comités del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
2. ELABORAR herramientas de planificación sencillas y accesibles para los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana, y capacitar a los comités en su uso.

Artículo Séptimo.- RECOMENDAR a la Policía Nacional del Perú:

1. COORDINAR con las municipalidades provinciales y distritales el seguimiento y monitoreo de las acciones que desarrollan las juntas vecinales de seguridad ciudadana, propiciando la participación de la ciudadanía y favoreciendo una relación cercana entre policía y comunidad que contribuya confianza de la población para con la institución policial.

Defensoría del Pueblo



Defensoría del Pueblo



2. ESTABLECER mecanismos que faciliten el seguimiento del trabajo de las juntas vecinales, a fin de verificar que efectivamente cumplen el propósito para el que han sido creadas.

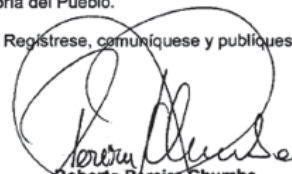
3. MODIFICAR el "Manual de Procedimientos para la organización y funcionamiento de las juntas vecinales de seguridad ciudadana de las comisarías promovidas por la PNP", aprobado por Resolución Directoral N° 2142-2004-DIRGEN/EMG; a efectos de incorporar principios democráticos y participativos en relación a la elección de los dirigentes de estas juntas.



Artículo Octavo.- ENCARGAR el seguimiento de las recomendaciones el Informe Defensorial N° 132 a la Adjunta en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Noveno.- INCUIR la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, de acuerdo a lo establecido en el artículo 27° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.


Roberto Peralta Chumbe
PRIMER ADJUNTO (e)
ENCARGADO DEL DESPACHO
DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO

Anexo N° 2
Ley N° 27933-Ley del Sistema Nacional de
Seguridad Ciudadana, publicada el 27 de mayo de
2003 (incluye modificaciones realizadas por Ley N°
28863, publicada el 05 de agosto de 2006)

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

La Comisión Permanente del Congreso de la República ha
dado la Ley siguiente:

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE
LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD
CIUDADANA

CAPÍTULO I

OBJETO Y MARCO CONCEPTUAL

Artículo 1º.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional. Comprende a las personas naturales y jurídicas, sin excepción, que conforman la Nación Peruana.

Artículo 2º.- Seguridad Ciudadana

Se entiende por Seguridad Ciudadana, para efectos de

esta Ley, 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, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

CAPÍTULO II

CREACIÓN Y FINALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 3º.- Creación y Finalidad del Sistema

Créase el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), que tiene por objeto coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social.

Artículo 4º.- Componentes del Sistema

Son instancias integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana las siguientes:

- a) Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, cuenta con una Secretaría Técnica.
- b) Comités Regionales de Seguridad Ciudadana.
- c) Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana.
- d) Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

CAPÍTULO III

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 5º.- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana

Créase el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), como el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana; con autonomía funcional y técnica.

Artículo 6º.- Dependencia

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Ministro del Interior.

Artículo 7º.- Miembros del Consejo ⁹²

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana está integrado por:

- El Ministro del Interior o su representante, quien lo presidirá.
- El Ministro de Justicia o su representante.
- El Ministro de Educación o su representante.
- El Ministro de Salud o su representante.
- El Ministro de Economía y Finanzas o su representante.
- Un representante de la Corte Suprema de Justicia.
- El Fiscal de la Nación o su representante.
- El Defensor del Pueblo o su representante.
- Dos Presidentes Regionales o sus representantes.
- El Alcalde Metropolitano de Lima o su representante.
- Los Alcaldes de las dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores o sus representantes.
- El Director General de la Policía Nacional del Perú o su representante.
- El Jefe del Sistema Penitenciario Nacional o su representante.
- Dos representantes de los gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada.

Los representantes del Poder Ejecutivo serán designados

⁹² Artículo modificado por la Ley N° 28863, publicada el 05 de agosto de 2006

por resolución suprema firmada por el titular del respectivo sector, y los demás representantes serán designados por el titular de la entidad correspondiente.

Artículo 8º.- Facultades Especiales

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) está facultado para invitar a sus sesiones a representantes de las diferentes instituciones públicas y privadas, de acuerdo a la temática específica a tratar.

Artículo 9º.- Funciones del Consejo⁹³

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana 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, 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) Proponer estrategias de prevención contra las actividades delictivas.
- i) Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

⁹³ Ídem.

Artículo 10º.- Atribuciones del Consejo

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana tiene las siguientes atribuciones:

- a) Dictar directivas sobre Seguridad Ciudadana.
- b) Impulsar proyectos nacionales, regionales, provinciales y distritales en materia de Seguridad Ciudadana.
- c) Absolver consultas que se formularsen sobre Seguridad Ciudadana en el ámbito nacional.
- d) Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales, Organismos No Gubernamentales (ONGs), empresas privadas, Ministerios de Educación, Salud, Justicia y otros organismos de Seguridad Ciudadana.

Artículo 11º.- Secretaría Técnica

La Secretaría Técnica es el órgano técnico ejecutivo y de coordinación, encargado de proponer al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana la política, los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana para su aprobación, así como realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de las acciones aprobadas a nivel nacional. Contará con profesionales, técnicos y especialistas en temas de seguridad ciudadana.

La Secretaría Técnica está a cargo del Ministerio del Interior, para cuyos efectos se constituirá en una Unidad Ejecutora del Pliego del Ministerio del Interior.

Artículo 12º.- Designación del Secretario Técnico

El Secretario Técnico es designado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana a propuesta de su presidente.

CAPÍTULO IV

LOS COMITÉS REGIONALES, PROVINCIALES Y DISTRITALES DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 13º.- Comités Regionales, Provinciales y Distritales

Los Comités Regionales, Provinciales y Distritales son los encargados de formular los planes, programas, proyectos y directivas de seguridad ciudadana, así como ejecutar los mismos en sus jurisdicciones, en el marco de la política nacional diseñado por el CONASEC. Igualmente supervisan y evalúan su ejecución.

Artículo 14º.- Miembros del Comité Regional

El Comité Regional es presidido por el Presidente de la Región e integrado por los siguientes miembros:

- La autoridad política de mayor nivel de la región.
- El Jefe Policial de mayor graduación de la región.
- La autoridad educativa del más alto nivel.
- La autoridad de salud o su representante.
- Un representante del Poder Judicial, designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público, designado por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción.
- El Defensor del Pueblo o el que hiciere sus veces.
- Tres Alcaldes de las provincias con mayor número de electores.

Artículo 15º.- Miembros del Comité Provincial

El Comité Provincial es presidido por el Alcalde Provincial de su respectiva jurisdicción e integrado por los siguientes miembros:

- La autoridad política de mayor nivel de la localidad.
- El Jefe Policial de mayor graduación de la

jurisdicción.

- La autoridad educativa del más alto nivel.
- La autoridad de salud o su representante
- Un representante del Poder Judicial, designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público, designado por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción.
- El Defensor del Pueblo o el que hiciere sus veces.
- Tres Alcaldes de los distritos con mayor número de electores de la provincia.
- Un representante de las Juntas Vecinales.
- Un representante de las Rondas Campesinas.

Artículo 16º.- Miembros del Comité Distrital⁹⁴

El Comité Distrital de Seguridad Ciudadana es presidido por el alcalde de su respectiva jurisdicción e integrado por los siguientes miembros:

- La autoridad política de mayor nivel de la localidad.
- El Comisario de la Policía Nacional del Perú a cuya jurisdicción pertenece el distrito. En caso de existir más de una Comisaría con jurisdicciones distintas, dentro de una misma demarcación distrital, cada Comisario forma parte integrante del Comité Distrital.
- Un representante del Poder Judicial.
- Dos alcaldes de centros poblados menores.
- Un representante de las Juntas Vecinales.
- Un representante de las Rondas Campesinas donde las hubiere.

Los miembros del Comité Distrital, en base a la realidad particular de sus respectivos distritos, deberán incorporar a otras autoridades del Estado o representantes de las instituciones civiles que consideren conveniente.

⁹⁴ Ídem.

Artículo 17º.- Funciones de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales

Los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana tienen las siguientes funciones:

- a) Estudiar y analizar los problemas de seguridad ciudadana a nivel de sus respectivas jurisdicciones.
- b) Promover la organización de las Juntas Vecinales de su jurisdicción.
- c) Formular, ejecutar y controlar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana en sus respectivas jurisdicciones.
- d) Ejecutar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana dispuestos por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
- e) Supervisar la ejecución de los planes y programas de seguridad ciudadana.
- f) Celebrar convenios institucionales.
- g) Coordinar y apoyar los planes, programas y/o proyectos de seguridad ciudadana con las jurisdicciones colindantes.

Artículo 18º.- Atribuciones de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales

Los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana tienen las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana de sus correspondientes jurisdicciones, en concordancia con las políticas contenidas en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, informando al Consejo.
- b) Dictar directivas de Seguridad Ciudadana a nivel de su jurisdicción.
- c) Difundir las medidas y acciones sobre Seguridad Ciudadana y evaluar el impacto de las mismas en la comunidad.

CAPÍTULO V RÉGIMEN ECONÓMICO

Artículo 19º.- Recursos del SINASEC

Constituyen recursos de los órganos componentes del Sistema los siguientes:

- a) Los que comprometen las instituciones y sectores del Estado componentes del Sistema, para el cumplimiento de las acciones que les competa.
- b) Las donaciones, legados, recursos que provengan de la cooperación internacional, así como las contribuciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de acuerdo a las normas legales vigentes.
- c) Los demás que les sean asignados.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Primera.- Plan Nacional

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana elaborará el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana para el Corto Plazo, en el término de ciento veinte (120) días contados a partir de la promulgación de la presente Ley, el mismo que deberá ser informado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República, antes de su respectiva aprobación.

Segunda.- Reglamento

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días contados a partir de su publicación.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

Defensoría del Pueblo

En Lima, a los veintiocho días del mes de enero de dos mil tres.

CARLOS FERRERO
Presidente del Congreso de la República

JESÚS ALVARADO HIDALGO
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA
REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los once días del
mes de febrero del año dos mil tres.

ALEJANDRO TOLEDO
Presidente Constitucional de la República

LUIS SOLARI DE LA FUENTE
Presidente del Consejo de Ministros

FAUSTO ALVARADO DODERO
Ministro de Justicia

Anexo N° 3
Decreto Supremo N° 012-2003-IN - Reglamento
de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad
Ciudadana, publicado el 8 de octubre de 2003.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, la Ley N° 27933 - Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, tiene por objeto proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, la paz y la tranquilidad, así como el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional, lo que comprende a las personas naturales y jurídicas, sin excepción, que conforman la Nación Peruana;

Que, el artículo 3° de la mencionada Ley crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana - SINASEC, que tiene por objeto coordinar eficazmente las acciones del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar la paz social;

Que, el artículo 5° de la referida Ley, instituye el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana - CONASEC, como el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana, con autonomía funcional y técnica;

Que, el artículo 11° de la Ley señala que la Secretaría Técnica es el órgano técnico ejecutivo y de coordinación, encargado de proponer al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, la política, los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana para su aprobación, así como realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de las

acciones aprobadas a nivel nacional;

Que, la Segunda Disposición Transitoria y Final de la citada Ley dispone que el Poder Ejecutivo la reglamentará en un plazo no mayor de sesenta (60) días contados a partir de su publicación;

De conformidad con el inciso 8) del artículo 118° de la Constitución Política del Estado;

DECRETA:

Artículo 1°.- Aprobación del Reglamento de la Ley del SINASEC

Apruébese el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que forma parte del presente Decreto Supremo y que consta de tres (3) Títulos, cinco (5) Capítulos, treinta y tres (33) artículos y (7) Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales.

Artículo 2°.- Refrendo

El presente Decreto Supremo será refrendado por los Ministros del Interior, de Justicia, de Educación, de Salud y de Economía y Finanzas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de octubre del año dos mil tres.

ALEJANDRO TOLEDO

Presidente Constitucional de la República

FERNANDO ROSPIGLIOSI C.

Ministro del Interior

FAUSTO ALVARADO DODERO

Ministro de Justicia

CARLOS MALPICA FAUSTOR
Ministro de Educación

ÁLVARO VIDAL RIVADENEYRA
Ministro de Salud

JAIME QUIJANDRÍA SALMÓN
Ministro de Economía y Finanzas

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

TÍTULO I GENERALIDADES

Artículo 1°.- Objeto

El presente Reglamento tiene por objeto normar el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), con arreglo a las disposiciones de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Artículo 2°.- Definición

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana es el conjunto interrelacionado de organismos del Sector Público y la Sociedad Civil, y de normas, recursos y doctrina; orientados a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, así como a garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional. Dicho Sistema tiene por finalidad coordinar eficientemente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social.

Artículo 3°.- Principios

Para el cumplimiento de su objeto, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana guía su organización y funcionamiento por los principios siguientes:

- a. **Legalidad.-** Sus actividades se realizarán en el marco de la Constitución Política del Perú, las leyes de la República, con absoluto respeto a los derechos humanos.
- b. **Coordinación e integración.-** Para articular y unificar esfuerzos entre los órganos del Sector Público y la comunidad organizada con el propósito de lograr el desarrollo de acciones comunes e integradas.
- c. **Supervisión y control ciudadano.-** Para desarrollar mecanismos de control y vigilancia ciudadana respecto del quehacer de los organismos del Sector Público y Gobiernos Locales.
- d. **Transparencia funcional.-** Para mantener una total transparencia en las actividades del Sistema, evitando ingerencias político-partidarias o de otra índole.
- e. **Participación Ciudadana.-** Con el fin de motivar a la comunidad para que apoye activamente el esfuerzo multisectorial por mejorar la seguridad local.
- f. **Prevención.-** El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana debe priorizar y desarrollar las políticas multisectoriales preventivas del delito, planificando sus programas, así como actuando de manera inmediata y permanente.
- g. **Solidaridad.-** Las instancias y organismos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana deben actuar de manera comprometida en función a los fines y objetivos del SINASEC, en plena colaboración y ayuda mutua.

TÍTULO II DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA

Artículo 4°.- Componentes del Sistema

De conformidad con la Ley N° 27933, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana está integrado por:

- a. El 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.
- d. Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

CAPÍTULO I DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 5°.- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) es el máximo organismo del Sistema, encargado de la formulación, conducción y evaluación de la política de seguridad ciudadana. Cuenta con autonomía funcional y técnica, depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Ministro del Interior.

Artículo 6°.- Miembros del Consejo

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana está integrado por:

- El Ministro del Interior, quien lo preside.
- El Ministro de Justicia o su representante.
- El Ministro de Educación o su representante.
- El Ministro de Salud o su representante.
- El Ministro de Economía y Finanzas o su

- representante.
- Un representante de la Corte Suprema de Justicia.
 - El Fiscal de la Nación o su representante.
 - El Defensor del Pueblo o su representante.
 - Dos Presidentes Regionales o sus representantes.
 - El Alcalde Metropolitano de Lima o su representante.
 - Los Alcaldes de las dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores o sus representantes.

Artículo 7°.- Funciones y atribuciones del Consejo

El Consejo Nacional del Sistema de Seguridad Ciudadana en adición a las funciones establecidas en el artículo 9° de la Ley, tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- a. Supervisar los planes, programas y proyectos nacionales de Seguridad Ciudadana.
- b. Promover una educación en valores ciudadanos y una cultura de participación ciudadana.
- c. Contar con un registro centralizado de información sobre seguridad ciudadana.
- d. Elaborar y presentar propuestas legislativas en los temas relacionados con la seguridad ciudadana.
- e. Coordinar acciones con las entidades públicas y privadas que tengan responsabilidad de protección y seguridad, con el propósito de afianzar las acciones de seguridad ciudadana en el ámbito nacional, regional, provincial y distrital.
- f. Supervisar, evaluar y controlar, las funciones de la Secretaría Técnica, así como las que ejecuten los organismos y entidades integrantes del Sistema.
- g. Los demás que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 8°.- Procedimientos

El CONASEC, previa convocatoria de su Secretaría

Técnica, se reúne de manera ordinaria una vez al mes, pudiendo reunirse en forma extraordinaria las veces que sea necesario cuando la mayoría de sus miembros lo solicite o a pedido de su Presidente.

El quórum para las reuniones del CONASEC es de la mitad más uno de sus miembros. Sus decisiones se adoptan por mayoría simple.

En caso que el Presidente del CONASEC no asista, la reunión es presidida por la autoridad o representante que él designe.

En caso que el Presidente del CONASEC no haga la designación a que se refiere el párrafo anterior, la sesión será presidida por cualquiera de los integrantes del Consejo, de acuerdo con el orden de precedencia establecido en el artículo 7° de la Ley N° 27933.

El Secretario Técnico del CONASEC es responsable de la conducción del Libro de Actas del Consejo, donde debe constar, además de los aspectos formales, lo siguiente:

- El registro de los miembros asistentes;
- Los asuntos tratados en la sesión;
- El sentido de la votación de cada uno de los miembros para la toma de decisiones;
- Las abstenciones y/u omisiones en las respectivas votaciones del CONASEC;
- Los acuerdos del CONASEC; y,
- Los aspectos que el Presidente y los miembros del CONASEC consideren pertinentes.

Artículo 9°.- Facultades Especiales

El CONASEC, tiene la facultad de formar grupos de trabajo o invitar a sus sesiones al Director General de la Policía Nacional, a representantes de otras entidades públicas, privadas y medios de comunicación, especialistas

en seguridad ciudadana y participación comunitaria, así como a coordinadores generales de juntas vecinales u otras personas de la comunidad organizada, que estime pertinente.

El CONASEC puede recibir en audiencia, cuando así lo considere necesario, a autoridades y representantes de la sociedad civil que presenten proyectos o planteamientos sobre al tema de seguridad ciudadana, previa coordinación con la Secretaría Técnica.

Artículo 10°.- El Presidente del CONASEC

El Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana es el Ministro del Interior quien tiene las siguientes funciones:

- a. Representar al CONASEC e implementar sus decisiones y acuerdos.
- b. Conducir y supervisar la ejecución de la política y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.
- c. Dirigir, controlar y evaluar los planes, programas y proyectos del CONASEC.
- d. Constituir comisiones especiales y equipos de trabajo a propuesta de la Secretaría Técnica del CONASEC.
- e. Recomendar al Presidente de la República la política, medidas y acciones de seguridad ciudadana a nivel nacional.
- f. Celebrar convenios sobre seguridad ciudadana con organismos nacionales e internacionales, organismos no gubernamentales, empresas y otras entidades públicas y privadas, previo acuerdo del CONASEC.
- g. Proponer normas en materia de seguridad ciudadana.
- h. Las demás que le correspondan y que le encargue el Presidente de la República sobre seguridad ciudadana.

CAPÍTULO II

LA SECRETARÍA TÉCNICA

Artículo 11°.- La Secretaría Técnica

La Secretaría Técnica es el órgano técnico ejecutivo y de coordinación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Sus funciones y atribuciones se encuentran señaladas en el artículo 11° de la Ley N° 27933.

Artículo 12°.- Soporte técnico y administrativo

La Secretaría Técnica cuenta con profesionales, técnicos y especialistas calificados en la formulación, seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana, así como con el soporte administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 13°.- Dependencia de la Secretaría Técnica

La Secretaría Técnica depende orgánica y administrativamente del Ministerio del Interior, constituyéndose en una Unidad Ejecutora del Pliego de dicho Sector. El Secretario Técnico es designado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, a propuesta de su Presidente. El cargo de Secretario Técnico es de confianza; su designación formal se realiza mediante resolución del titular del Ministerio del Interior.

Artículo 14°.- Funciones de la Secretaría Técnica

La Secretaría Técnica tiene las siguientes funciones:

- a. Asesorar al Ministro del Interior y Presidente del CONASEC, en el planeamiento, programación, ejecución, supervisión y control de los planes, programas y proyectos sobre seguridad ciudadana.

- b. Analizar y estudiar la problemática de seguridad ciudadana a nivel nacional, así como formular y proponer al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, a través de la Presidencia, los planes, programas y proyectos correspondientes.
- c. Realizar el seguimiento, supervisión, control y evaluación de la política, planes, programas y proyectos que se vienen ejecutando e informar periódicamente al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
- d. Centralizar la información relevante sobre seguridad ciudadana que proporcionen los órganos del sistema, así como llevar el registro de la conformación de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales, a nivel nacional.
- e. Promover, dirigir y ejecutar a nivel nacional las actividades de capacitación; realizar estudios e investigaciones y difundir publicaciones sobre la materia.
- f. Emitir opinión e informar sobre los asuntos de su competencia que le sean solicitados.
- g. Gestionar convenios de cooperación técnica nacional e internacional.
- h. Organizar, coordinar y prestar apoyo administrativo a las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
- i. Intervenir en las sesiones del CONASEC, con voz pero sin voto, elaborando y llevando las actas correspondientes.
- j. Proponer las medidas y las acciones que considere convenientes para la difusión y promoción de las políticas públicas, planes, programas y proyectos que sobre Seguridad Ciudadana sean necesarias.
- k. Otras que le asigne el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y/o su Presidente.

CAPÍTULO III

LOS COMITÉS REGIONALES DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 15°.- Comité Regional

Los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana son órganos técnico normativos que formulan las políticas sobre seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia territorial, en el marco de la política nacional diseñada por el CONASEC. Eventualmente tienen función ejecutiva a nivel regional cuando la naturaleza de la problemática de seguridad ciudadana así lo requiera.

Artículo 16°.- Miembros del Comité Regional

El Comité Regional es presidido por el Presidente de la Región y está integrado por los siguientes miembros:

- La autoridad política de mayor nivel de la región.
- El Jefe Policial de mayor graduación de la región.
- La autoridad educativa del más alto nivel.
- La autoridad de salud o su representante.
- Un representante del Poder Judicial, designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público, designado por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción.
- El Defensor del Pueblo o el que hiciera sus veces en la región.
- Tres Alcaldes de las provincias con mayor número de electores.

Artículo 17°.- Funciones y atribuciones

Son funciones y atribuciones del Comité Regional de Seguridad Ciudadana:

- a. Formular la política regional de seguridad ciudadana en el marco de la política nacional establecida por el

CONASEC.

- b. Estudiar y analizar la problemática de seguridad ciudadana de su jurisdicción y dictar directivas regionales sobre la materia, en coordinación con los comités provinciales y distritales de seguridad ciudadana.
- c. Facilitar, apoyar, promover e impulsar el esfuerzo que realizan los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana para prevenir, disminuir o neutralizar la criminalidad y delincuencia de su respectivo ámbito de competencia territorial.
- d. El Comité Regional puede invitar a sus sesiones en calidad de observadores, a miembros de otras entidades públicas y privadas, a representantes de las municipalidades, Policía Nacional y medios de comunicación, así como a coordinadores generales de juntas vecinales y otros líderes de la comunidad que estime pertinentes.
- e. Promover la capacitación de la comunidad en seguridad ciudadana y apoyar las iniciativas provinciales y distritales sobre la materia.
- f. Coordinar con los Comités Regionales colindantes acciones conjuntas de seguridad ciudadana.
- g. Promover iniciativas privadas regionales que permitan contar con recursos adecuados.
- h. Celebrar convenios institucionales con conocimiento del CONASEC y apoyar la implementación de iniciativas para mejorar la seguridad ciudadana.
- i. Evaluar, dentro de su competencia territorial, las políticas públicas que se implementen y consideren en los planes, programas y proyectos a nivel de los Comités Provinciales.
- j. Informar al CONASEC, a través de la Secretaría Técnica, acerca de los resultados de la evaluación que efectúen sobre los Comités Provinciales.
- k. Convocar por lo menos a dos reuniones anuales a los

presidentes de los comités provinciales de su ámbito de competencia territorial, para coordinar los planes y programas de seguridad ciudadana.

CAPÍTULO IV

LOS COMITÉS PROVINCIALES DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 18°.- Comité Provincial

Los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana son órganos ejecutivos del Sistema encargados de planear, organizar, ejecutar, coordinar y controlar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana que se desarrollen en el ámbito del distrito capital o cercado y, eventualmente, a nivel provincial cuando la naturaleza de la problemática lo requiera. Además, tienen función técnico normativa respecto al cumplimiento de las funciones de los Comités Distritales, dentro de su demarcación territorial, en el marco de la política nacional sobre Seguridad Ciudadana diseñada por el CONASEC.

Artículo 19°.- Miembros del Comité Provincial

El Comité Provincial de Seguridad Ciudadana es presidido por el Alcalde Provincial e integrado por los siguientes miembros:

- La autoridad política de mayor nivel de la localidad.
- El Jefe Policial de mayor graduación de la jurisdicción.
- La autoridad educativa de más alto nivel de la provincia.
- La autoridad de salud de más alto nivel de la provincia o su representante.
- Un representante del Poder Judicial designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público designado

- por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción.
- El Defensor del Pueblo o el que hiciere sus veces en la provincia.
 - Tres Alcaldes de los distritos con mayor número de electores de la provincia.
 - Un representante de las juntas vecinales elegido públicamente por el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana entre las organizaciones de este tipo existentes en su jurisdicción, de acuerdo a los criterios que cada Comité establezca para su nominación.
 - Un representante de las rondas campesinas, en los lugares donde exista, elegido públicamente por el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana, de acuerdo a los criterios que cada Comité establezca para su nominación.

Artículo 20°.- Funciones y atribuciones

Son funciones y atribuciones del Comité Provincial de Seguridad Ciudadana:

- a. Formular la política provincial de seguridad ciudadana.
- b. Formular el diagnóstico de la problemática de seguridad ciudadana y elaborar el mapa provincial de la incidencia delictiva de la jurisdicción.
- c. Formular, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos para reducir la criminalidad y delincuencia común de su jurisdicción y dictar directivas al respecto.
- d. Promover la organización y capacitación de las juntas vecinales de seguridad ciudadana que desarrollan la Oficina de Participación Vecinal del Municipio y/o las Oficinas de Participación Ciudadana de las Comisaría de su ámbito de competencia territorial, procurando que dichas actividades sean integradas.
- e. Celebrar convenios institucionales, con conocimiento del CONASEC y apoyar la implementación de

- iniciativas para mejorar la seguridad ciudadana.
- f. Evaluar, dentro de su competencia territorial, la ejecución de los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana que se implementen a nivel de los Comités Distritales.
 - g. Informar al CONASEC, a través de la Secretaría Técnica, acerca de los resultados de la evaluación que efectúen sobre los Comités Distritales.
 - h. Convocar a reuniones, por lo menos tres veces al año, a los integrantes de los Comités Distritales de su ámbito de competencia territorial, a fin de coordinar y analizar de manera integral las políticas, planes y programas de seguridad ciudadana.
 - i. El Comité Provincial puede invitar a sus sesiones en calidad de observadores a representantes de otras entidades públicas y privadas, municipalidades, Policía Nacional y medios de comunicación, así como a coordinadores generales de juntas vecinales y otros líderes de la comunidad que estime pertinentes.
 - j. Coordinar los aspectos de seguridad ciudadana que considere relevantes con el Comité Regional y con el CONASEC.
 - k. Promover el desarrollo de programas de bienestar y estímulos que incentiven el desempeño de los efectivos policiales.
 - l. Coordinar con los Comités Provinciales colindantes acciones conjuntas de seguridad ciudadana.
 - m. Fomentar el debate público sobre seguridad ciudadana.

Artículo 21°.- Funciones específicas

Las funciones específicas de los integrantes del Comité Provincial de Seguridad Ciudadana son:

a. Del Alcalde

- Presidir el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana de su ámbito de competencia

territorial, para cuyo efecto, dirige, coordina y evalúa, con los integrantes del Comité, la correcta ejecución de las acciones programadas, respetando la autonomía de las instituciones que cada uno representa.

- Representar oficialmente al Comité.
- Coordinar acciones con los diferentes órganos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Promover a través de los diferentes órganos de la municipalidad el apoyo a programas, proyectos y campañas de educación y prevención social.

b. Del Jefe Policial o Comisario Provincial

- Ejecutar las acciones policiales de su competencia funcional y las que acuerde el Comité Provincial para prevenir y/o reprimir la criminalidad y delincuencia común.
- Informar al Comité sobre la situación delictiva de su jurisdicción para la toma de decisiones.
- Organizar y dirigir el servicio de patrullaje policial integrado a nivel provincial. En la circunscripción territorial donde exista el servicio de serenazgo la conducción y el comando de las operaciones de patrullaje estarán a cargo del comisario, en coordinación con el municipio y previo planeamiento conjunto.
- Organizar y capacitar a las juntas vecinales en aspectos preventivos e informativos de seguridad ciudadana, a través de la Oficina de Participación Ciudadana de la comisaría, en coordinación con la Oficina de Asuntos Vecinales del municipio.
- Desarrollar, con apoyo multisectorial, campañas y programas contra la violencia familiar y de reinserción con niños y

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

- adolescentes en riesgo.
- Fortalecer la cultura de seguridad mediante charlas, conversatorios, actividades educativas y de proyección social.

c. De los otros integrantes

- Representar a sus sectores y ejecutar las acciones de su competencia y las que se disponga en los planes y programas respectivos.
- Coordinar al interior de sus instituciones las actividades y tareas de su competencia.
- Mantener permanente coordinación y enlace con las otras entidades integrantes del Comité y participar activamente en la ejecución de acciones multisectoriales sobre seguridad ciudadana.

Artículo 22°.- Mecanismos de consulta ciudadana

El Comité Provincial de Seguridad Ciudadana, debe promover como mínimo tres veces al año consultas ciudadanas para que los vecinos se informen sobre el tema, propongan, debatan e intercambien opiniones y sugerencias; identifiquen las causas, debilidades, vulnerabilidades y fortalezas en materia de seguridad; y formulen propuestas y alternativas de solución para neutralizar o disminuir la criminalidad y delincuencia. Estas reuniones de diálogo comunitario son presididas por el Comité Provincial y podrán asistir:

- Organizaciones vecinales, sociales, religiosas, culturales, educativas y deportivas.
- Coordinadores generales y zonales de seguridad ciudadana, cualquiera sea la institución que los promueva.
- Integrantes de mesas de concertación, en los lugares donde exista.
- Entidades del sector comercial y empresarial.
- Instituciones privadas.

- Otros que se estime pertinente.

CAPÍTULO V

LOS COMITÉS DISTRITALES DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 23°.- Comité Distrital

Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana son órganos ejecutivos y constituyen las células básicas del Sistema, encargados de planear, organizar, ejecutar, coordinar y controlar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia territorial, en el marco de la política nacional diseñada por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

Artículo 24°.- Miembros del Comité Distrital

El Comité Distrital es presidido por el Alcalde Distrital de su respectivo ámbito territorial y está integrado por los siguientes miembros:

- La autoridad política de mayor nivel del distrito.
- El Comisario Distrital de la Policía Nacional.
- Un representante del Poder Judicial.
- Dos alcaldes de centros poblados menores.
- Un representante de las juntas vecinales elegido públicamente por el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana entre las organizaciones de este tipo existentes en su jurisdicción, de acuerdo a los criterios que cada Comité establezca para su nominación.
- Un representante de las rondas campesinas, en los lugares donde existan, elegido públicamente por el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, de acuerdo a los criterios que cada Comité establezca para su nominación.

Para los efectos de la aplicación del presente artículo, la autoridad política de mayor nivel es aquella que depende de la Dirección General de Gobierno Interior del Ministerio

del Interior.

Artículo 25°.- Incorporación de miembros

Los Comités Distritales, en base a la realidad particular de sus respectivos distritos y con una orientación participativa, deberán incorporar a otras autoridades o representantes de las instituciones civiles y de la comunidad que consideren conveniente.

Con la finalidad de buscar una participación plural, pueden formar parte del Comité Distrital, los Coordinadores Generales de las Juntas Vecinales organizadas por la municipalidad y por las comisarías del distrito al que pertenecen.

En todo caso, el Comité Distrital debe dictar las medidas y procedimientos respectivos, señalando el límite de miembros incorporables a fin de lograr una representación más plural y legítima de la comunidad.

Artículo 26°.- Funciones y atribuciones

Son funciones y atribuciones del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana:

- a. Establecer la política distrital de seguridad ciudadana.
- b. Formular el diagnóstico de la problemática de seguridad ciudadana y elaborar el mapa distrital de la incidencia delictiva de la jurisdicción.
- c. Formular, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos para reducir la criminalidad y delincuencia común de su jurisdicción y dictar directivas sobre la materia.
- d. Promover la organización y capacitación de las juntas vecinales de seguridad ciudadana que desarrollan la Oficina de Participación Vecinal del Municipio y la Oficina de Participación Ciudadana de las Comisarías de su ámbito de competencia territorial, procurando

- que dichas actividades sean integradas.
- e. Promover el desarrollo de programas de bienestar y estímulos que incentiven el desempeño de los efectivos policiales asignados a la seguridad ciudadana.
- f. Celebrar convenios institucionales, con conocimiento del CONASEC y apoyar la implementación de iniciativas para mejorar la seguridad ciudadana.
- g. Coordinar los aspectos de seguridad ciudadana que considere relevantes con el Comité Provincial, Regional y el CONASEC.
- h. Coordinar con los Comités Distritales colindantes acciones conjuntas.
- i. Fomentar el debate público sobre la seguridad ciudadana.

Artículo 27°.- Funciones específicas

Las funciones específicas de los integrantes del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, son:

- a. Del Alcalde**
 - Presidir el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de su jurisdicción, para cuyo efecto, dirige, coordina y evalúa con los integrantes del Comité la correcta ejecución de las acciones programadas, respetando la autonomía de las instituciones que cada uno representa.
 - Representar oficialmente al Comité.
 - Coordinar acciones con los diferentes órganos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
 - Promover a través de los diferentes órganos de la municipalidad el apoyo a los programas, proyectos y campañas de educación y prevención social.
- b. Del Comisario Distrital**
 - Ejecutar las acciones policiales de su competencia funcional y las que acuerde el Comité Distrital para prevenir y/o reprimir la criminalidad y delincuencia

- común.
 - Informar al Comité Distrital sobre la situación delictiva de la jurisdicción para la toma de decisiones.
 - Organizar y dirigir el servicio de patrullaje policial integrado a nivel distrital. En la circunscripción territorial donde exista el servicio de serenazgo la conducción y el comando de las operaciones de patrullaje estarán a cargo del comisario, en coordinación con el municipio y previo planeamiento conjunto.
 - Organizar y capacitar a las juntas vecinales en aspectos de seguridad ciudadana, a través de la Oficina de Participación Ciudadana de la comisaría y en estrecha coordinación con la Oficina de Asuntos Vecinales del municipio.
 - Desarrollar, con apoyo multisectorial, programas y campañas contra la violencia familiar y de reinserción con niños y adolescentes en riesgo.
 - Fortalecer la cultura de seguridad mediante charlas, conversatorios, actividades educativas y de proyección social.
- c. De los otros integrantes**
- Representar a sus sectores y ejecutar las acciones de su competencia y las que se disponga en los planes y programas respectivos.
 - Coordinar al interior de su institución las actividades y tareas de su competencia.
 - Mantener permanente coordinación y enlace con las otras entidades integrantes del Comité y participar activamente en la ejecución de acciones multisectoriales sobre seguridad ciudadana.

Artículo 28°.- Mecanismos de consulta ciudadana

El Comité Distrital de Seguridad Ciudadana debe

promover como mínimo cuatro veces al año consultas ciudadanas para que los vecinos se informen sobre el tema, propongan, debatan e intercambien opiniones y sugerencias; identifiquen las causas, debilidades, vulnerabilidades y fortalezas en materia de seguridad; y formulen propuestas y alternativas de solución para neutralizar o disminuir la criminalidad y delincuencia.

Estas reuniones de diálogo comunitario son presididas por el Comité Distrital, pudiendo asistir:

- Organizaciones vecinales, sociales, religiosas, culturales, educativas y deportivas.
- Coordinadores generales y zonales de seguridad ciudadana, cualquiera sea la institución que los promueva.
- Integrantes de Mesas de Concertación, en los lugares donde exista.
- Entidades del sector comercial y empresarial.
- Otros que se estime pertinente.

TÍTULO III DEL RÉGIMEN ECONÓMICO

Artículo 29°.- Recursos del SINASEC

Son recursos de los órganos componentes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, los siguientes:

- a. Los que se hayan previsto y aprobado en el presupuesto de las entidades componentes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, para el cumplimiento de las acciones que les competen.
- b. Las donaciones, legados, recursos que provengan de la cooperación internacional, así como las contribuciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de acuerdo con las normas

- legales vigentes.
- c. Los demás que le sean asignados conforme al ordenamiento legal vigente.

Artículo 30°.- Obtención de los recursos

Los órganos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana efectuarán las acciones, adoptarán las medidas y realizarán las gestiones necesarias, de acuerdo a ley, a fin de obtener recursos suficientes para el cumplimiento de su objeto.

Artículo 31°.- Utilización de recursos

Los recursos que se obtengan, dispongan o asignen en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, se sujetan a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, debiendo ser utilizados para el cumplimiento del objetivo del Sistema, bajo responsabilidad de los funcionarios, servidores o encargados de la administración de dichos recursos, de acuerdo a ley.

Artículo 32°.- Control de los recursos

El manejo de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, independientemente de su procedencia o fuente de financiamiento, se encuentran sujetos a las normas del Sistema Nacional de Control, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal según corresponda.

Artículo 33°.- Rendición de Cuentas

Sin perjuicio de la rendición de cuentas que se establece por ley, los órganos competentes del SINASEC deben rendir cuentas públicamente en forma periódica. Para el efecto el CONASEC, a través de la Secretaría Técnica, dictará las medidas pertinentes.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

Primera.- Los Comités Regionales se forman con los representantes de mayor nivel de las instituciones señaladas en la Ley N° 27933; y, los Comités Provinciales con los representantes de mayor nivel con competencia funcional en el distrito capital o cercado.

Segunda.- En el caso de presentarse conflictos de competencia para la designación de los representantes de las autoridades en los respectivos Comités, la instancia superior con competencia territorial sobre toda la circunscripción resolverá dicho conflicto.

Tercera.- 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 corresponden a un Comité Regional.

Cuarta.- Los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, para el eficaz cumplimiento de sus funciones y atribuciones contarán con Secretarías Técnicas, de conformidad con las disposiciones específicas que señale el CONASEC.

Quinta.- Los órganos componentes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, para el mejor cumplimiento de lo dispuesto en el presente Reglamento, elaborarán y aprobarán sus normas internas de funcionamiento, debiendo remitir una copia de las mismas al CONASEC.

Sexta.- En caso que el Presidente del Comité Regional, Provincial y/o Distrital no asista a la sesión programada,

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

ésta será presidida por la autoridad o representante designado por la Presidencia. Cuando no se efectúe dicha designación la presidirá cualquiera de los integrantes del Comité, de acuerdo con el orden de precedencia establecida en la Ley N° 27933.

Sétima.- En un plazo de sesenta (60) días calendario, el Ministerio del Interior adecuará su Reglamento de Organización y Funciones al presente Reglamento.

Anexo N° 4
Resolución Ministerial N° 0636-2007-IN/CONASEC,
publicada el 29 de agosto de 2007, mediante la cual se
dispone la difusión y cumplimiento de la Directiva N°
01-2007-IN/0101.01, referida a los Procedimientos para
la formulación, aprobación y evaluación de los planes
locales de seguridad ciudadana y las responsabilidades
de los miembros que conforman los comités de
seguridad ciudadana



Dispone el cumplimiento de la Directiva para la formulación, aprobación y evaluación de los planes locales de Seguridad Ciudadana y las responsabilidades de los miembros que conforman los Comités de Seguridad Ciudadana, aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

Resolución Ministerial



N° 0636-2007-IN/CONASEC
Lima, 28 de agosto del 2007

VISTOS:

El Oficio N° 925-2007-IN/0101.01 de fecha 28 de agosto de 2007 del Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC mediante el cual remite la Directiva relacionada a los "Procedimientos para la formulación, aprobación y evaluación de los planes locales de Seguridad Ciudadana y las responsabilidades de los miembros que conforman los Comités de Seguridad Ciudadana", aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana en sesión llevada a cabo el 10 de agosto de 2007, y;

CONSIDERANDO:

Que, mediante Ley N° 27933 "Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana" se creó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), como el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana, el cual está presidido por el Ministro del Interior;

Que, el "Sistema Nacional de Seguridad Nacional" contempla como instancias integrantes a los Comités Regionales, Provinciales y Distritales los cuales son presididos por sus respectivos Presidentes Regionales y Alcaldes provinciales y Distritales, quienes son los encargados de formular los planes, programas, proyectos y directivas de seguridad ciudadana y ejecutarlos en sus jurisdicciones en el marco de la política diseñada por la CONASEC;

Que, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana ha visto por conveniente la aprobación de la Directiva N° 01-2007-IN/0101.01 referida a los Procedimientos para la formulación, aprobación y evaluación de los planes locales de Seguridad Ciudadana y las responsabilidades de los miembros que conforman los Comités de Seguridad Ciudadana en sesión llevada a cabo el 10 de agosto de 2007;

De conformidad con lo establecido por el Decreto Supremo N° 560 – Ley del Poder Ejecutivo, el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 370 – Ley del Ministerio del Interior, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003 -2004-IN y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2005-IN;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO 1°. – Dispóngase la difusión y el cumplimiento de la Directiva N° 01-2007-IN/0101.01 referida a los "Procedimientos para la formulación, aprobación y evaluación de los planes locales de Seguridad Ciudadana y las responsabilidades de los miembros que conforman los Comités de Seguridad Ciudadana", aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana en sesión llevada a cabo el 10 de agosto de 2007.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

LUIS ALVA CASTRO
MINISTRO DEL INTERIOR



DIRECTIVA NRO. 01 – 2007-IN/0101.01

**PROCEDIMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN, APROBACIÓN Y
EVALUACIÓN DE LOS PLANES LOCALES DE SEGURIDAD
CIUDADANA Y LAS RESPONSABILIDADES DE LOS MIEMBROS QUE
CONFORMAN LOS COMITÉS DE SEGURIDAD CIUDADANA**

INTEGRAN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA:

- MINISTERIO DEL INTERIOR
- MINISTERIO DE JUSTICIA
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN
- MINISTERIO DE SALUD
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
- FISCAL DE LA NACIÓN
- DEFENSORIA DEL PUEBLO
- PRESIDENTE REGIONAL DE LIMA
- GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO
- ALCALDE DE LIMA METROPOLITANA
- MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA
- MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO
- DIRECTOR GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERU
- INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO
- EMPRESAS PRIVADAS DE SEGURIDAD

Defensoría del Pueblo

DIRECTIVA Nro. 001 –2007-IN/0101.01

**PROCEDIMIENTOS PARA LA FORMULACION,
APROBACION Y EVALUACION DE LOS PLANES LOCALES DE SEGURIDAD CIUDADANA
Y LAS RESPONSABILIDADES DE LOS MIEMBROS QUE CONFORMAN LOS COMITÉS DE
SEGURIDAD CIUDADANA**

I. ASPECTOS GENERALES.

A. OBJETO.

La presente Directiva tiene los objetivos siguientes:

1. Establecer el procedimiento para la formulación y aprobación de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana.
2. Establecer los procedimientos para el seguimiento, supervisión, control y evaluación de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana.
3. Establecer acciones tendentes a responsabilizar por su incumplimiento a los miembros que conforman los Comités de Seguridad Ciudadana.

B. FINALIDAD.

1. Asegurar la correcta y adecuada formulación y aprobación de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana.
2. Lograr el cumplimiento de las metas u objetivos trazados en los Planes Locales de Seguridad Ciudadana.
3. Asegurar el cumplimiento a la Ley N° 27933 "Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana" y su Reglamento.

C. ALCANCE.

A los integrantes de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana y Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

D. VIGENCIA.

A día siguiente de su publicación

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

E. BASE LEGAL.

1. Constitución Política del Perú 1993.
2. Ley Nro 27933 del 11 de Febrero 2003 "Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana".
3. Decreto Supremo N° 12-2003-IN del 7 Octubre 2003 que Reglamenta la Ley N° 27933.
4. Código Procesal Constitucional

II. DISPOSICIONES GENERALES.

- A. Los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana a nivel Nacional, que a la fecha de la aprobación y publicación de la presente Directiva, no han formulado su Plan Local de Seguridad Ciudadana 2007, deberán proceder de inmediato a su formulación y aprobación no excediendo el plazo de treinta (30) días.
- B. Los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana a nivel Nacional, en los años posteriores formularán y aprobarán su Plan Local de Seguridad Ciudadana teniendo en cuenta el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, vigente.
- C. Los Planes Locales de Seguridad Ciudadana, están supeditados al seguimiento, supervisión, control y evaluación por los órganos competentes de acuerdo a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y su Reglamento.
- D. Los miembros y representantes que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, están supeditados a responsabilidades funcionales de acuerdo a las Leyes.

IV. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS.

A. FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES LOCALES DE SEGURIDAD CIUDADANA.

1. FORMULACION

- a. Los Presidentes de los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, previa convocatoria de los miembros y representantes del Comité con presencia del Secretario Técnico, procederán a solicitar los datos e información respectiva a cada representante del sector o institución al que representan, para un posterior análisis de los mismos y establecer su DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO, el mismo que debe de contener el mapa Distrital con la incidencia de hechos policiales, conforme el procedimiento establecido en la Guía Metodológica del Diagnostico Participativo aprobado por el CONASEC, vigente.
- b. La Secretaria Técnica del respectivo Comité de Seguridad Ciudadana con el Diagnostico Participativo, procederá juntamente con el asesoramiento del Comisario o Jefe Policial miembro del Comité, a la formulación del Plan Local de Seguridad Ciudadana, conforme al formato establecido en la Guía Metodológica vigente.
- c. Los Presidentes de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, remitirán el Diagnóstico Participativo de su Distrito al Presidente del Comité Provincial para ser considerado en la formulación del Plan integral Provincial y estos a su vez remitirán en forma consolidada al Presidente del Comité Regional correspondiente.
- d. Para la formulación del Plan Provincial de Seguridad Ciudadana, se elaborará solo el Plan correspondiente a su Distrito cercado o capital y, eventualmente a nivel provincial cuando la naturaleza de la problemática lo requiera. Por este motivo se tomara en cuenta el Diagnostico Participativo remitido por los Presidentes de los Comités Distritales que conforman la Provincia.

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

- e. El Comité Regional de Seguridad Ciudadana deberá tomar en cuenta el Diagnostico Participativo remitido por los Presidentes de los Comités Provinciales y Distritales.

2. APROBACION DE LOS PLANES

- a. Formulado el Proyecto del Plan Local de Seguridad Ciudadana por la respectiva Secretaria Técnica, en reunión del Comité se pondrá en consideración de los miembros y representantes que han sido nombrados con la respectiva Resolución, debiendo ser aprobado buscando el consenso de los integrantes.
- b. Los Planes formulados por los diferentes Comités de Seguridad Ciudadana a nivel Nacional, serán remitidos en un plazo de 15 días de su aprobación a la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.

B. SEGUIMIENTO, SUPERVISION, CONTROL Y EVALUACION DE LOS PLANES LOCALES DE SEGURIDAD CIUDADANA.

- 1. La Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana realiza el seguimiento, supervisión, control y evaluación de la formulación y ejecución de los Planes locales de Seguridad Ciudadana a nivel nacional, informando periódicamente del resultado al CONASEC.
- 2. Los Comités Regionales y Provinciales de Seguridad Ciudadana evalúan la ejecución de los Planes de los Comités Provinciales y Distritales respectivamente dentro de su competencia territorial, informando al término del I y II Semestre de cada año los resultados por intermedio de su Secretaria Técnica al CONASEC.

C. RESPONSABILIDAD FUNCIONAL DE LOS MIEMBROS DE LOS COMITES DE SEGURIDAD CIUDADANA

- 1. Los miembros de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana tienen la obligación de cumplir las funciones y atribuciones, generales y específicas, que se estipulan en los artículos 17, 20, 21, 26 y 27 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, lo cual incluye, pero no se limita a la elaboración de los Diagnósticos

Defensoría del Pueblo

Participativos y la formulación de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana, y su ejecución cuando corresponda.

2. Para lograr el cabal cumplimiento de las obligaciones descritas en el párrafo precedente, es preciso que los Presidentes de cada Comité cumplan con la instalación respectiva y con citar periódicamente a las reuniones de cada Comité. Asimismo, es necesario que todos los miembros de los Comités de Seguridad Ciudadana a nivel nacional cumplan con nombrar a sus representantes, dotarlos de las facultades y disponibilidad de tiempo necesarios para el encargo y velar porque asistan regularmente a las sesiones a las que sean convocados, debiendo asimismo cumplir con las obligaciones que asumen como parte integrante de estos Comités y en representación de sus respectivas instituciones.
3. Todas las instituciones que integran los diferentes Comités a nivel nacional tienen el derecho y la obligación de informar al CONASEC cuando los Presidentes de sus respectivos Comités no cumplan con instalar el Comité, o habiéndolo hecho, no cumplan con la convocatoria a las sesiones periódicas. El CONASEC deberá, con esta información, verificar la veracidad del informe y en caso sea cierta, instruir a los Presidentes en el cumplimiento de sus obligaciones.
4. Para efectos de la debida representación de toda entidad pública o privada ante los Comités a nivel nacional, estas deberán designar, por escrito, a uno o más representantes. En dichas comunicaciones se deberá incluir el otorgamiento a los representantes de las facultades suficientes para, en nombre de su entidad, asumir cualquier obligación en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y su Reglamento. De no mediar carta de designación de representantes se tomará como inasistencia de la entidad.

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

5. A las reuniones que convoque el Presidente del Comité Regional, Provincial o Distrital de Seguridad Ciudadana por intermedio de su Secretaría Técnica, concurrirán y participarán los miembros del Comité que han sido nombrados con la respectiva Resolución. En caso de concurrir otras personas en representación de algún miembro designado, tendrán que acreditar su representación, la misma que se entiende para todos los efectos conforme a Ley.
6. El incumplimiento a la Ley N° 27933 "Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana", a su Reglamento y otras normas conexas, por parte de los miembros y representantes de los Comités, dará lugar a un llamado de atención escrita al miembro faltante por parte del Presidente.
7. De no hacerlo el Presidente, cualquiera de los demás integrantes podrá hacer la llamada de atención. Asimismo, se comunicará a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

En el caso de miembros o representantes en el Comité que inasistan a más de dos reuniones, el Presidente informará al titular del órgano o institución a la que representa, para que éste adopte las acciones disciplinarias y correctivas que corresponda, además de informar a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana dará cuenta de los incumplimientos reportados al CONASEC, para que éste pueda exhortar a los responsables de las entidades respectivas para el cumplimiento de sus deberes legales.

8. El CONASEC informará periódicamente, al menos una vez cada trimestre, a la ciudadanía por los medios que considere pertinentes, sobre las autoridades o entidades que no hayan cumplido con sus obligaciones de acuerdo a lo descrito en la

Defensoría del Pueblo

presente Directiva y en la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y su Reglamento.

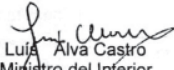
9. Asimismo, el CONASEC evaluará los incumplimientos por acción u omisión de las citadas autoridades y representantes de entidades, debiendo evaluar si existen indicios en cada caso de la comisión del delito de omisión de funciones y de ser el caso, proceder conforme a Ley¹.

V. DISPOSICION FINAL



Los Presidentes y los Secretarios Técnicos de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, velarán por el fiel cumplimiento a la presente Directiva, debiendo establecer una comunicación fluida y permanente con la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana ubicada en el 2do.piso del Ministerio del Interior-LIMA (Telf. fax 2240707, 2259918 y correo electrónico

Lima, agosto 2007


Luján Alva Castro
Ministro del Interior
Presidente del Consejo Nacional
de Seguridad Ciudadana

¹ Artículo 377° Código Penal

