

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA

ESCUELA DE POSGRADO



**UNIDAD DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS
POLÍTICAS**

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN CIENCIAS

MENCIÓN: DERECHO PENAL Y CRIMINOLOGÍA

TESIS:

**“AUSENCIA DE UNA POLÍTICA CRIMINAL ADECUADA COMO
PRINCIPAL CAUSA JURÍDICO - POLÍTICA DEL INCREMENTO DE LA
INSEGURIDAD CIUDADANA EN CAJAMARCA, 2012-2014”**

Para optar el Grado Académico de

MAESTRO EN CIENCIAS

Presentada por:

Bachiller: JUAN NAPOLEÓN NÚÑEZ HUAMÁN

Asesor:

Mg. DOMINGO CELESTINO ALVARADO LUIS

Cajamarca - Perú

2017

COPYRIGHT © 2017 por
JUAN NAPOLEÓN NÚÑEZ HUAMÁN
Todos los derechos reservados

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA

ESCUELA DE POSGRADO



**UNIDAD DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS
POLÍTICAS**

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN CIENCIAS

MENCIÓN: DERECHO PENAL Y CRIMINOLOGÍA

TESIS APROBADA:

**“AUSENCIA DE UNA POLÍTICA CRIMINAL ADECUADA COMO
PRINCIPAL CAUSA JURÍDICO - POLÍTICA DEL INCREMENTO DE LA
INSEGURIDAD CIUDADANA EN CAJAMARCA, 2012-2014”**

Para optar el Grado Académico de

MAESTRO EN CIENCIAS

Presentada por:

Bachiller: JUAN NAPOLEÓN NÚÑEZ HUAMÁN

JURADO EVALUADOR

Mg. Domingo Celestino Alvarado Luis
Asesor

Dr. Elfer Miranda Valdivia
Jurado Evaluador

M.Cs. Edith Alvarado Palacios
Jurado Evaluador

M.Cs. Luis Sánchez Zúñiga
Jurado Evaluador

Cajamarca – Perú

2017



Universidad Nacional de Cajamarca

Escuela de Posgrado

CAJAMARCA - PERU

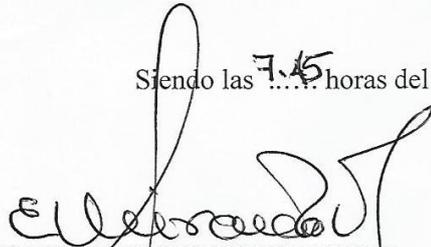
PROGRAMA DE MAESTRIA

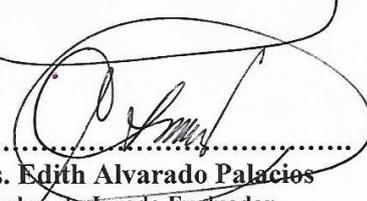
ACTA DE SUSTENTACION DE TESIS

Siendo las 6:25 de la tarde del día 28 de setiembre del año dos mil diecisiete, reunidos en el Auditorio de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Cajamarca, el Jurado Evaluador presidido por el **Dr. ELFER MIRANDA VALDIVIA**, en representación del Director de la Escuela de Posgrado y como Miembro de Jurado Evaluador, **Mg. DOMINGO ALVARADO LUIS**, en calidad de Asesor; **M.Cs. EDITH ALVARADO PALACIOS**, **M.Cs. LUIS SÁNCHEZ ZÚÑIGA**, como integrantes del Jurado Evaluador. Actuando de conformidad con el Reglamento Interno y el Reglamento de Tesis de Maestría de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Cajamarca, se dio inicio a la **SUSTENTACIÓN** de la Tesis titulada **“AUSENCIA DE UNA POLÍTICA CRIMINAL ADECUADA COMO PRINCIPAL CAUSA JURÍDICO – POLÍTICA DEL INCREMENTO DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA EN CAJAMARCA, 2012-2014”**, presentada por el **Bachiller en Derecho. JUAN NAPOLEÓN NÚÑEZ HUAMÁN** con la finalidad de optar el Grado Académico de **MAESTRO EN CIENCIAS**, en la **Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho**, con Mención en **DERECHO PENAL Y CRIMINOLOGÍA**.

Realizada la exposición de la Tesis y absueltas las preguntas formuladas por el Jurado Evaluador, y luego de la deliberación, se acordó APROBAR con la calificación de Buena (16) la mencionada Tesis; en tal virtud, el **Bachiller en Derecho JUAN NAPOLEÓN NÚÑEZ HUAMÁN** está apto para recibir en ceremonia especial el Diploma que lo acredita como **MAESTRO EN CIENCIAS**, en la **Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho**, con Mención en **DERECHO PENAL Y CRIMINOLOGÍA**.

Siendo las 7:45 horas del mismo día, se dio por concluido el acto.


.....
Dr. Elfer Miranda Valdivia
Miembro de Jurado Evaluador


.....
M.Cs. Edith Alvarado Palacios
Miembro de Jurado Evaluador


.....
Mg. Domingo Alvarado Luis
ASESOR


.....
M.Cs. Luis Sánchez Zúñiga
Miembro de Jurado Evaluador

A mis padres, Víctor Raúl y Guillermina,
quienes con su ejemplo y esfuerzo me apoyan
incansablemente en el logro de mis metas.

AGRADECIMIENTO

Doy gracias al Gran Arquitecto del Universo por darme la sabiduría y la inquietud para seguir estudios de Post Grado. Agradezco también a mis compañeros de estudios por las gratas experiencias académicas que han contribuido con esta fructífera jornada y a mis ilustres catedráticos que me han otorgado sus valiosos conocimientos y recomendaciones para desarrollar este trabajo de investigación.

El buen ciudadano es aquel que no puede tolerar en su patria
un poder que pretenda hacerse superior a las leyes.

-CICERÓN

ÍNDICE

	Pág.
AGRADECIMIENTO	vi
EPIGRAFE	vii
ÍNDICE	viii
RESUMEN	xiv
ABSTRACT	xv

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1. El Problema de Investigación	1
1.1.1. Planteamiento del Problema	1
1.1.2. Formulación del problema.....	3
1.1.3. Justificación	3
1.2. Alcances y Limitaciones	4
1.3. Hipótesis de la Investigación	5
1.4. Objetivos de la investigación	5
1.4.1. Objetivo General	5
1.4.2. Objetivos Específicos.....	5
1.5. Aspectos Éticos de la Investigación	6

CAPÍTULO II

ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE LA SEGURIDAD CIUDADANA

2.1. Antecedentes de la investigación.....	7
2.2. El concepto de Seguridad Ciudadana	10
2.2.1. Análisis Jurídico del concepto de seguridad ciudadana.....	13
2.2.2. La inseguridad ciudadana	15
2.2.3. La seguridad ciudadana en Cajamarca.....	18
2.2.3.1. El Serenazgo	19
2.2.3.2. Las Rondas Urbanas de Cajamarca	21
2.3. Análisis constitucional de la seguridad ciudadana.....	23
2.3.1. La seguridad ciudadana en la Constitución y en el Tribunal Constitucional ...	23
2.3.2. La seguridad ciudadana como servicio público	25
2.3.3. La articulación constitucional de la seguridad ciudadana.....	27
2.4. La “percepción” y la victimización	28
2.4.1. La “percepción” sobre la seguridad ciudadana.....	28
2.4.2. La victimización	30
2.5. La Administración del Orden Interno y las Políticas Públicas	31
2.5.1. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC.....	32
2.5.2. Relación de los miembros que integran el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana	33
2.6. Marco Legal de la Inseguridad Ciudadana	34
2.6.1. Constitución Política	34
2.6.2. Normas Legales sobre Seguridad Ciudadana.....	36

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA CRIMINAL EN EL SISTEMA PENAL

3.1. El Sistema Penal.....	43
3.2. La tridimensionalidad del Derecho Penal.....	45
3.2.1. La Criminología.....	47
3.2.2. La Dogmática Penal.....	47
3.2.3. La Política Criminal.....	48
3.3. La Política Criminal como criterio jurídico-político.....	61

CAPÍTULO IV

DISEÑO DE CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

4.1. Definición Operacional de variables (categorías).....	63
4.2. Unidad de análisis, universo y muestra.....	65
4.2.1. Cálculo de la muestra para las encuestas.....	65
4.3. Tipo y descripción del diseño de contrastación de la hipótesis.....	66
4.4. Método exegético.....	67
4.5. Método Funcional del Derecho.....	67
4.6. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	68
4.7. Técnicas de procesamiento y análisis de los datos.....	69

CAPÍTULO V

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

5.1. Incremento de la inseguridad ciudadana en Cajamarca 2012-2014.....	70
5.1.1. Percepción de la población cajamarquina sobre la inseguridad.....	71
5.1.1.1. La percepción de la población del año 2012-2014.....	71

5.1.2. La inseguridad ciudadana según los datos oficiales.....	79
5.2. La ausencia de una Política Criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana	81
5.2.1. Plan Local de Seguridad Ciudadana 2012	82
5.2.2. Plan Local de Seguridad Ciudadana 2013	83
5.2.3. Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014	84
5.2.4. Los cambios en el año 2015, respecto a la Inseguridad Ciudadana	85
5.2.4.1. La percepción de la población del año 2015.....	85
5.2.5. Comparando los períodos estudiados	90
5.3. La ausencia de una Política Criminal adecuada y el incremento de la inseguridad ciudadana en Cajamarca.	92
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	97
CONCLUSIONES	97
RECOMENDACIONES	99
PROPUESTA	100
REFERENCIAS	102
ANEXOS.....	107
Anexo 1: Cuestionario de la encuesta realizada	107
Anexo 2: Resultados Generales de las encuestas	109
Anexo 3: Principales hojas de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana	111

LISTA DE GRÁFICOS, IMÁGENES Y TABLAS

Gráfico 1: Cálculo de la muestra	66
Gráfico 2: Porcentajes por rango de edad de los encuestados.....	71
Gráfico 3: Familiar o Amigo víctima de robo o atentado 2012-2014.....	72
Gráfico 4: Víctimas de robo o atentado en el año 2012-2014.....	73
Gráfico 5: Víctimas de robo o atentado 2012-2014, según rango de edad	74
Gráfico 6: Percepción de la población sobre la delincuencia 2012-2014	75
Gráfico 7: Años donde se sintió mayor Inseguridad.....	77
Gráfico 8: Años donde se sintió mayor Seguridad	78
Gráfico 9: Delitos registrados en Cajamarca 2013-2015, según los datos oficiales....	79
Gráfico 10: Evolución de los delitos registrados en Cajamarca 2013-2015	80
Gráfico 11: Familiar o amigo víctima de robo en el año 2015.....	86
Gráfico 12: Poblador cajamarquino víctima de robo en 2015.....	87
Gráfico 13: Agresión o atentado contra su seguridad en el año 2015	88
Gráfico 14: Percepción de la población sobre su seguridad en las calles	89
Gráfico 15: Percepción del grado de seguridad en la ciudad de Cajamarca	90
Imagen 1: Plan Local Seguridad Ciudadana 2012.....	111
Imagen 2: Plan Local Seguridad Ciudadana 2013.....	112
Imagen 3: Plan Local Seguridad Ciudadana 2014.....	113

Ilustración 1: Variación semántica del derecho.....	45
Ilustración 2: El Derecho Penal tridimensional en el Sistema Penal	61
Tabla 1: Estructura tridimensional del Derecho Penal.....	46
Tabla 2: Operacionalización de las categorías	64
Tabla 3: Población Cajamarca 2012-2014.....	65
Tabla 4: Percepción de la población sobre la situación de la delincuencia según rangos de edad	76
Tabla 5: Comparación sobre la inseguridad en Cajamarca entre los años de estudio: 2012-2014 y el año 2015	91
Tabla 6: Relación entre la política criminal y la inseguridad ciudadana	94

RESUMEN

Esta investigación advierte la falta de una política criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana frente al incremento de la inseguridad en la ciudad de Cajamarca, en el periodo 2012-2014. A través de encuestas que miden la percepción del incremento de la inseguridad ciudadana en la población, además de la información del Instituto Nacional de Estadística e Informática, del análisis de la legislación nacional y local, y de la recurrencia a los conceptos de Sistema Penal, Derechos Humanos y Política Criminal como criterio jurídico-político, el autor concluye que la inseguridad ciudadana se ha incrementado en el periodo estudiado, debido a la ausencia de planes conjuntos, a corto y largo plazo, entre la Policía Nacional del Perú, el Poder Judicial, el Ministerio Público, las Juntas Vecinales, las Rondas Urbanas y el Comité de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca (Serenazgo).

ABSTRACT

This research points out the lack of an adequate Criminal Policy that methodizes the administration of the domestic control and urban security facing the increase of insecurity in the city of Cajamarca during the period 2012 - 2014. By means of surveys that gauges the people's perception of the increase in urban insecurity, in addition to the information provided for the National Institute of Statistics and Computing, the study of national and local levels of legislation and frequent reference to concepts like Criminal System, Human Rights and Criminal Policy as a juridical-political criterion, the author concludes that urban insecurity has brought up during the period 2012 - 2014, due to the absence of co-plans, in the short and long term, among the National Police of Peru, Judicial Power, The Ministry Level Offices of the Attorney General, the Associations of Neighbours, the Urban Squads and the Urban Security Committee of the Municipality of Cajamarca (Serenazgo).

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1. El Problema de Investigación

1.1.1. Planteamiento del Problema

La inseguridad ciudadana en nuestra ciudad de Cajamarca constituye un problema neurálgico político y social de primer orden que exige la necesidad de implementar políticas eficaces y toma de decisiones oportunas que den respuestas adecuadas para disminuir la violencia y la inseguridad ciudadana, no solo en nuestra ciudad sino en todo el país. Así pues, en los últimos años la población ha demandado mayor seguridad ciudadana; sin embargo, las autoridades han abordado el tema con poco éxito.

Los tipos de delincuencia más frecuentes son: robos, hurtos y asaltos en la vía pública, robos a domicilios, pandillaje, venta y consumo de drogas, secuestros al paso, homicidios, violaciones, proxenetismo, estafas u otras defraudaciones, peleas callejeras, entre otros, que se ha masificado cada día y, debido a las connotaciones sociales que la originan, son mucho más preocupantes que otros delitos, ya que su control ha escapado a la capacidad operativa de la policía para hacerle frente.

La violencia antes descrita se debe a muchos factores, que pueden ser de índole socio-económico y cultural. En estos ámbitos, la familia, la escuela, la comunidad y los medios de comunicación constituyen espacios de socialización muy importantes. Entre todos los factores que coadyuvan al incremento de la

inseguridad es necesario abordar la carencia de una Política Criminal adecuada, la falta de oportunidades laborales y existencia de familias desintegradas, dentro de una realidad caótica, donde la delincuencia se ha vuelto un problema de todos los días.

El problema de la inseguridad en el Perú, particularmente en nuestra ciudad de Cajamarca, ha tenido un repunte en los últimos años y se ha convertido en un tema prioritario de la agenda política y pública, tanto por nuestras autoridades como por la sociedad civil organizada, e incluso ha entrado a debate en las campañas electorales, provocando entre sus efectos, la elaboración y aplicación dispersa, descoordinada y difusa, en muchos casos, de normas, planes y estrategias por parte de autoridades tanto del gobierno central, regional, autoridades locales, organismos e instituciones públicas y privadas, intentando cada una de ellas dar una respuesta inmediata a la comunidad que espera mayor seguridad.

Actualmente, en la ciudad de Cajamarca tienen incidencia cierto tipo de delitos, como los robos a viviendas, los hurtos, los asaltos al paso, las violaciones, los homicidios, el pandillaje, etc., que se han incrementado, sin que exista una respuesta efectiva por parte de los órganos del Estado. Pese a que incluso se ha creado el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana - CONASEC, y en nuestra ciudad el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana - COPROSEC y, a nivel regional, el Comité Regional de Seguridad Ciudadana - CORESEC, que la delincuencia siga en aumento puede estar vinculado a diversos factores jurídico-políticos, debiendo existir una causa que sea principal, que no es más que la ausencia de una adecuada política criminal que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana.

1.1.2. Formulación del problema

¿Cuál es la principal causa jurídico-política que determina el incremento de la inseguridad ciudadana en la población de Cajamarca, en el periodo 2012 al 2014?

1.1.3. Justificación

Como en todas las ciudades del mundo, en la ciudad de Cajamarca, el tema de la seguridad ciudadana es de vital importancia, debido al incremento de problemas sociales como el pandillaje juvenil, la prostitución clandestina, la drogadicción, los asaltos, las violaciones sexuales, la violencia familiar que se generan como consecuencia de la falta de oportunidades laborales, el crecimiento demográfico o la desintegración familiar. A estos debemos sumar la falta de una política criminal adecuada en nuestra ciudad de Cajamarca, tratándose de un fenómeno social complejo, multicausal y multidimensional.

En ese sentido, la ausencia de una política criminal adecuada de seguridad ciudadana se constituye, precisamente, en uno de los factores del incremento de la inseguridad ciudadana.

Teniendo en cuenta que la seguridad es un bien público y su valor se vincula estrechamente con la calidad de vida y el bien común, responde a la necesidad de estar libres de temor y amenazas. De ahí que su construcción y materialización es gravitante en las diversas esferas y ámbitos del progreso de las ciudades, y por ello no es posible admitir un enfoque reduccionista o minimalista que entienda el problema como meramente policial o judicial. Por el contrario, se trata de un desafío que posee diversas aristas, que interpelan en diversos órdenes sociales, económico, culturales, estructurales, entre otros.

También se ha hecho evidente la necesidad de conocer los factores de riesgo, objetiva y subjetivamente presentes, de aquellos vinculados a la percepción y las representaciones sociales, atendiendo a especificidades locales y regionales, exigiendo respuestas concretas.

Aunadas a éstas realidades, debemos también subrayar las dimensiones subjetivas de la inseguridad. El sentir de la ciudadanía con respecto a la seguridad parece más relacionado con su percepción de la efectividad del gobierno municipal en aplicar la ley que con las mismas percepciones sobre el crimen, que tanto daño hace a nuestra sociedad.

En este contexto, reconociendo el esfuerzo que vienen desarrollando diversas instituciones del Estado, en el ámbito de la prevención, control, juzgamiento y rehabilitación, pretendemos que este trabajo contribuya a la implementación de planes estratégicos de prevención, control y represión de los factores que influyen sobre la inseguridad ciudadana en la ciudad de Cajamarca, como constituir centros de reflexión que superen las expectativas contingentes del sector, escuelas de ciudadanía, patrullaje integrado, creación de módulos de atención rápida en todos los focos de inseguridad, recuperación de espacios públicos, programas de sensibilización y puedan, con el mayor nivel de excelencia, desarrollar en sí mismas una capacidad de análisis y estudio permanente sobre la materia.

1.2. Alcances y Limitaciones

Debido a que es de nuestro interés conocer la principal causa jurídico-política que determinan el incremento de la inseguridad ciudadana en la población de Cajamarca, las áreas dentro de las cuales se encuentra son la Criminología y la Política Criminal.

Geográficamente la investigación se circunscribe a la ciudad de Cajamarca y temporalmente se tomarán en cuenta los años 2012 al 2014.

Una de las principales limitaciones de la presente investigación ha tenido que ver con el recojo de datos, realizado en las encuestas, pues se espera que el poblador encuestado haya respondido de manera objetiva y con la verdad a las interrogantes que se le hicieron.

1.3. Hipótesis de la Investigación

La principal causa jurídico-política que determina el incremento de la inseguridad ciudadana en Cajamarca, 2012-2014, es la ausencia de una Política Criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana.

1.4. Objetivos de la investigación

1.4.1. Objetivo General

Determinar la principal causa jurídico-política que determina el incremento de la inseguridad ciudadana en la población de Cajamarca, en el periodo 2012 al 2014.

1.4.2. Objetivos Específicos

a. Analizar las políticas de control y prevención que ejecutó la Municipalidad Provincial de Cajamarca, a través de la Gerencia de Seguridad Ciudadana para combatir la delincuencia, durante los años 2012 al 2014.

b. Analizar las políticas de control y prevención que ejecutó la Policía Nacional del Perú en Cajamarca, durante los años 2012 al 2014.

c. Analizar la coordinación y seguimiento de los Planes de Seguridad Ciudadana del COPROSEC, entre los representantes de la Policía Nacional del Perú, el Poder Judicial, el Ministerio Público, las Juntas Vecinales, las rondas urbanas y el Comité de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca (Serenazgo).

1.5. Aspectos Éticos de la Investigación

El investigador ha cumplido con informar a las personas intervinientes sobre lo que busca la investigación y se respetaron las identidades de todos aquellos que así lo solicitaron. También se ha solicitado el ingreso respectivo para la consulta de los Planes de Seguridad Ciudadana y se ha tenido especial cuidado en el uso de las fuentes oficiales y doctrinarias, citando donde hubo la necesidad de hacerlo para no cometer plagio, a fin de tener una investigación original con un criterio propio y adecuado.

CAPÍTULO II

ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE LA SEGURIDAD CIUDADANA

2.1. Antecedentes de la investigación

Palomino Sánchez, comisionado de la Presidencia de Consejo de Ministros para tratar los asuntos de seguridad ciudadana, elaboró un artículo en el año 2014, donde muestra datos estadísticos que evidencian claramente que la inseguridad va incrementándose, convirtiéndose en un problema neurálgico.

El autor presenta cifras oficiales del INEI contenidas en el Informe Técnico N° 8 de 9 diciembre de 2013, sobre Seguridad Ciudadana del período abril - setiembre 2013. Así pues, destaca que el 61% de los ciudadanos señalan que la delincuencia y la falta de seguridad son el principal problema que les aqueja. En el caso de Lima, la cifra se eleva a 65% y al interior del país, a 57% de ciudadanos considera que la delincuencia y la falta de seguridad ciudadana es el principal problema (Sánchez, 2014, p. 11).

El autor afirma que “La inseguridad ciudadana afecta a la ciudadanía en general, atenta contra el goce de derechos, a la convivencia pacífica, a la gobernabilidad democrática, el estado de derecho y el orden público” (Sánchez, 2014, p. 12).

Ahora bien, con relación a nuestra investigación es importante tomar en cuenta la siguiente reflexión:

Las políticas de seguridad que se implementen serán resultados de un enfoque multisectorial, que deben incluir, entre otras, medidas de prevención, reformas institucionales, inversión pública suficiente, cambios

en la relación Estado-Comunidad, voluntad política, amplia y sostenida, adopción de sistemas de información y de intervención más modernos y eficaces, lo que implica establecer una serie de reformas con objetivos claros en el corto, mediano y largo plazo. Estas políticas deben ser evaluadas periódicamente en términos de su efectividad e impacto, de tal suerte que estas no generen mayores niveles de violencia y que respete los derechos humanos (Sánchez, 2014, p. 18).

Es decir, el autor hace ver que una correcta y óptima seguridad ciudadana dependerá de una política pública bien elaborada, con lo cual estamos de acuerdo.

La búsqueda de más antecedentes por el norte de nuestro país¹ ha permitido encontrar dos tesis en la Universidad Nacional de Trujillo. Una de ellas le pertenece a Reyna Esquivel (2015), quien parte de la hipótesis:

La política criminal en los adolescentes infractores de la ley penal en el Estado Peruano, no es eficaz, porque no se han modernizado los procedimientos empleados para la prevención y rehabilitación de los adolescentes infractores en los centros de internamiento, y la necesidad de crear un reglamento procedimental que coadyuve a la rehabilitación de los mismos, con el apoyo de las instituciones gubernamentales (Reyna Esquivel, 2015, p. 9).

Desafortunadamente, no pudimos encontrar ningún dato ni conclusión relevante para la investigación, pues a pesar de la hipótesis planteada, las conclusiones a las que llega son de tipo teórica y sobre los criterios de los jueces al momento de juzgar a los menores infractores.

Otra interesante investigación es la realizada por Velásquez Reyna (2015), quien aborda directamente el tema de la seguridad ciudadana, aunque bajo otro punto de vista. En efecto, en su hipótesis podemos darnos cuenta de lo que le interesa a la autora es “La creación del arbitrio de seguridad ciudadana por parte de la Municipalidad de Trujillo afecta directamente al derecho constitucional del

¹ Hemos visitado las universidades nacionales de Piura y de Lambayeque. Para las universidades de Lima (Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Pontificia Universidad Católica) recurrimos a su *catálogo en línea*.

ciudadano de ser protegido por el Estado al atribuirse funciones que constitucionalmente le corresponden a la Policía Nacional” (Velásquez Reyna, 2015, p. 5). Aunque pareciera que la tesis únicamente tenga un enfoque constitucional tributario, la investigadora se pronunció sobre la seguridad ciudadana, recomendando que “las municipalidades en lugar [sic.] de crear un cuerpo de serenazgo deberían implementar el equipo de la policía” (Velásquez Reyna, 2015, p. 324). Se refiere también a una descoordinación entre las autoridades municipales y las de la policía nacional, lo cual analizamos con mayor profundidad en esta tesis.

En nuestra localidad de Cajamarca, encontramos una investigación de Vásquez Barrantes (2015), quien se propuso responder a la pregunta: ¿Cuáles son los factores jurídicos de la Política Criminal que influyen en la seguridad ciudadana en la Ciudad de Cajamarca, en el año 2013 al 2014?. En su primera conclusión afirma que:

Los factores jurídicos de la Política Criminal que influyen en la seguridad ciudadana en la ciudad de Cajamarca, son: el delito, el delincuente, la víctima y el control social; los mismos que no pueden ser disminuidos por la Policía Nacional, para lo cual en muchos casos, como robos, hurtos, estafas y violencia familiar se tiene que contar con el apoyo del Serenazgo, Rondas Urbanas y Juntas Vecinales, razón por el cual vemos como ha disminuido el actuar delictivo en estos últimos años en esta ciudad de Cajamarca (2015, p. 240).

Y en la segunda:

Los factores que influyen en la Seguridad Ciudadana en Cajamarca, son: la caracterización de la delincuencia en el Perú; las concepciones estratégicas del Estado para la lucha contra la criminalidad y la delincuencia; las Leyes sobre Seguridad Ciudadana; las Leyes complementarias; el deterioro de los entornos familiares y urbanos; acá la claves estaría en la intervención comunitaria y en la promoción de oportunidades, combatir el abandono escolar, mejorara las escuelas, prevenir el maltrato infantil y la violencia doméstica, crear y visibilizar mejores alternativas de vida y socialización; el aumento de las expectativas de consumo, combinadas con falta de movilidad social y segregación en la ciudad llevan el incremento de la inseguridad (Vásquez Barrantes, 2015, p. 240).

Aunque, por el nombre, esta tesis tenga similitud con la nuestra, su estudio no puede confundirse con lo que se hará en las páginas siguientes; por el contrario, ha sido importante al hacernos ver que no debemos seguir ciertos parámetros para realizar estudios de seguridad ciudadana.

Los estudios realizados por diferentes autores nos demuestran que el interés por la seguridad ciudadana ha venido incrementándose en nuestro país; sin embargo, el enfoque propuesto en esta tesis no ha sido estudiado aún, ni a nivel nacional ni local.

2.2. El concepto de Seguridad Ciudadana

Un concepto importante para nuestra tesis es el de inseguridad ciudadana, definido como la ausencia de la seguridad ciudadana. Dicho de otro modo, la inseguridad ciudadana es la negación ella; por lo cual, lo primero que debemos hacer es definir la seguridad ciudadana.

La noción de seguridad ciudadana es originaria de España (Barratta, 2001), donde existen leyes y normas como la Ley Orgánica de Protección de Seguridad Ciudadana, que tiene por objetivo la protección o garantía que se tenga que dar a los ciudadanos para que puedan intervenir libremente, en un clima de paz y tranquilidad, asegurando tanto de sus bienes patrimoniales, como de la vida de las personas que integran la comunidad.

La Ley 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, define a la Seguridad Ciudadana como la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinado a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y el espacio público. En otras palabras, la seguridad ciudadana es el conjunto de medidas y previsiones

que adopta el Estado, a través de sus instituciones y de la comunidad organizada, dentro del marco de la Ley y de los Derechos Humanos, con la finalidad que las personas puedan desarrollar sus actividades libres de riesgos y amenazas que genera la criminalidad y la delincuencia.

Partiendo desde un punto de vista constitucional podemos afirmar también que la Seguridad Ciudadana es un derecho fundamental que toda persona debe exigir al Estado, convirtiéndose así en un deber del Estado, para que a través de sus instituciones competentes brinde protección necesaria y adecuada a todas las personas a fin de poder transitar pacífica y libremente por las vías y espacios públicos, sin tener que enfrentar ninguna amenaza que ponga en peligro su integridad física y psicológica como consecuencia de la agresión de terceras personas. Este concepto también se extiende al domicilio de toda persona con las mismas prerrogativas de derechos y deberes tanto de las personas como del Estado correspondientemente.

Asimismo, el Plan de seguridad ciudadana del 2013 la definía como la “situación social, donde predomina la sensación de confianza, entendiéndosela como ausencia de riesgos y daños a la integridad física y psicológica, donde el Estado debe garantizar la vida, la libertad y el patrimonio ciudadano” (Plan Nacional, 2006, p. 7). Surge entonces el primer componente de lo que es la Seguridad Ciudadana: se trata de una situación social.

Que sea una situación social significa que se presenta en las relaciones interpersonales de los individuos. Estas relaciones evidenciadas serán consideradas “seguras” si “predomina la sensación de confianza” entre ellos. La sensación de confianza debe ser producto de “ausencia de riesgos y dañosa la integridad física y psicológica”.

El plan es muy ambiguo al respecto, pues no precisa a lo que se refiere con riesgos ni daños a la integridad física y psicológica. En efecto, puede darse el caso en que estemos hablando de un riesgo laboral o de un riesgo deportivo, por ejemplo. A lo mejor por eso cambió esa definición por la que aparece en el Plan del 2013, la que la entiende como:

La condición —objetiva y subjetiva— de encontrarse el individuo libre de violencia o amenaza de violencia, o despojo intencional por parte de otros. El concepto de violencia denota el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar la voluntad. La noción de despojo remite al acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica (Plan Nacional, 2013, p. 7).

Notamos que implícitamente se mantiene la noción de “situación social” cuando se hace mención a *por parte de otros*. Sin embargo, esta definición es mucho más precisa por cuanto se alude directamente a la “violencia o amenaza de violencia” e incluso se menciona el “despojo intencional”. Además, se especifica que se cause daño o doblegue al otro. Ambas nociones nos acercan a los delitos de robo y hurto, pero también al de lesiones e incluso al de homicidio.

Entonces, en un primer momento, podemos decir que la seguridad ciudadana es el estado en el que los ciudadanos sienten que se los está protegiendo de robos, hurtos, violaciones, lesiones, homicidios etc. Sin embargo, aunque objetivamente tanto las lesiones como los homicidios deben estar vinculados con los robos y hurtos, la población no lo percibe así. Por ejemplo, los crímenes pasionales, que son los que generan mayores difusiones en los medios, son situaciones personales (infidelidades, celos, etc), pero impactan negativamente la percepción ciudadana de la seguridad. Por ello, se puede afirmar que hablar de seguridad ciudadana es hablar de Derechos Humanos, vinculados al derecho a la vida, integridad física, psíquica y moral de las personas y su patrimonio.

Como se ha dicho, si esto es la seguridad ciudadana, la inseguridad ciudadana puede considerarse como la negación de lo sostenido. Sin embargo, veremos en la sección 2.2.2., que hay autores lo tratan de forma independiente.

2.2.1. Análisis Jurídico del concepto de seguridad ciudadana

Si bien es cierto que, al ser emitida por un organismo estatal, la seguridad ciudadana ya se configura como una categoría jurídica, muchas veces no resulta del todo claro. En efecto, para Zúñiga Rodríguez (2002) la noción jurídica de seguridad ciudadana está emparentada con las de orden público y seguridad pública.

La autora afirma incluso que “de alguna manera vienen a ser diferentes nomenclaturas para denotar la función de policía que posee el Estado de preservar el desarrollo y normal funcionamiento de los servicios públicos de interés general (orden público y seguridad pública)” (Zúñiga Rodríguez, 2002, p. 147).

El problema es que el nombre de seguridad ciudadana ha sido introducido con un lenguaje amical y armónico que no genera mayores críticas, por cuanto todos queremos vivir “libre de violencia o amenaza de violencia, o despojo intencional por parte de otros”; sin embargo, en Europa se ha empezado a limitar derechos bajo el pretexto de conservar o lograr la paz social.

Justamente, en nombre de la seguridad ciudadana se está dando leyes que agilizan la detención y limitan los derechos de los detenidos, como es el caso de las leyes antiterrorismo en Europa. Esta forma de reaccionar del Estado ya venía produciéndose desde antes, tanto así que

incluso fue llamado “derecho penal del enemigo” (Jakobs, 2003). Así, la seguridad ciudadana se puede llegar a convertir en lo que en sus días fue la seguridad de toda la Nación, con las consecuencias funestas que causó el autoritarismo.

En ese sentido, lo más idóneo para entenderla es como “la posibilidad que tienen los ciudadanos de ejercer libremente los derechos fundamentales y utilizar los servicios públicos, que es misión del Estado salvaguardar respecto de los demás ciudadanos y de los propios poderes públicos” (Zúñiga Rodríguez, 2002, p. 153).

Su naturaleza jurídica también ha sido cuestionada pues se la ha llegado a considerar como parte del Derecho Administrativo por ser un “elemento programático del derecho jurídico-administrativo” (Cancio Meliá, 2015, p. 128). No obstante esta visión, se la puede entender como una institución propia del Derecho Penal.

Ahora bien, la polémica dentro del Derecho Penal es fácilmente perceptible por lo ambiguo de la noción de seguridad ciudadana como bien jurídico protegido. Así nos lo advierte Cancio Meliá:

La elaboración de un objeto de protección jurídico-penal de “seguridad” en realidad persigue objetivos imposibles (obtener una situación de “paz” psicosocial, de seguridad subjetiva; alcanzar una situación fáctica de seguridad); el Derecho penal del enemigo que se presenta como apoteosis de la inocuización selectiva, en realidad implica sobre todo elementos de demonización-cohesión social. El balance para la “seguridad” como concepto jurídico-penal no podría ser peor: o se refiere a algo situado frente a él (la situación de paz social a la que responde, en términos funcionales, un ordenamiento jurídico en vigor) o no es más que una careta (2015, p. 134).

Como se aprecia, en el párrafo citado, la fragilidad del concepto de seguridad ciudadana dentro del ámbito penal parece surgir como una

justificación a favor del Derecho Penal del enemigo. Continuemos con la cita:

Siguiendo la imagen creada por Hassemer para la definición del concepto crítico de Derecho Penal simbólico, según la cual en el debate político-criminal intervienen tanto funciones manifiestas como latentes de la pena y las relaciones que ambas mantengan serán decisivas para evaluar la legitimidad de una incriminación, en el lado manifiesto ha de decirse con claridad que los efectos preventivos fácticos del Derecho Penal son limitados y que en aquello que sí es posible, se puede dar una respuesta suficientemente clara con mucho menos Derecho Penal. Frente a esto, en el lado latente, la preminencia en el discurso político-legislativo del recurso al conjunto peligrosidad-reacción penal-seguridad en la realidad oculta otros elementos de comunicación social incompatibles con un discurso político-criminal racional. En última instancia las argumentaciones que toman como base de su construcción exclusivamente elementos en clave de **protección fáctica, de eficiencia preventiva, de reacción frente a la peligrosidad**, de persecución de la seguridad, piden sencillamente demasiado al derecho penal (Cancio Meliá, 2015, p. 135).

Entonces, resulta importante que la alternativa del Derecho Penal y del Proceso Penal, para la protección de la seguridad ciudadana es insuficiente. De ahí que es necesario plantear una adecuada política Criminal que involucre todas nuestras autoridades como la PNP, PJ, MP, serenazgo, juntas vecinales, rondas urbanas y el compromiso del sector educación, salud, iglesia, defensoría del pueblo y sociedad civil organizada, a fin de contrarrestar la inseguridad y la violencia.

2.2.2. La inseguridad ciudadana

Ya se había afirmado antes, que existen autores que tratan de forma independiente el concepto de inseguridad ciudadana, ampliando la noción de negación de la seguridad ciudadana.

Así, se afirma que la inseguridad ciudadana es el fenómeno que la mayoría de la población suele identificar con la falta de represión y prevención del delito así como con el aumento de la criminalidad, y supone, la existencia de riesgo y ausencia de garantía para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos (Rico, 1998, pp. 87-90).

Esto significa que la inseguridad ciudadana tiene que ver también con la falta de respaldo y garantías tanto legales como jurisdiccionales a favor de las víctimas para ejercer su legítimo derecho a la persecución del delito y al resarcimiento correspondiente. Ello nos permite exponer el segundo de los conceptos del binomio: la seguridad jurídica.

En la actualidad, la inseguridad ciudadana se define como un fenómeno y problema social en sociedades que poseen un nivel de desarrollo económico, múltiples rasgos culturales y regímenes políticos de distinto signo, no pudiéndose establecer, por tanto, distinciones simplistas para caracterizar factores asociados a su incremento y formas de expresión.

La inseguridad ciudadana también podemos definirla como el temor a posibles agresiones, asaltos, secuestros, violaciones, de los cuales podemos ser víctimas. Se trata, entonces, de una de las principales características de las sociedades modernas. Y es que vivimos en un mundo en el que la extensión de la violencia se ha desbordado en un clima generalizado de criminalidad (Basombrío, 2001).

La ausencia de seguridad ciudadana ha originado que en los últimos tiempos sea uno de los temas centrales de preocupación de los ciudadanos y, por tanto, una de las cuestiones a resolver por los

responsables políticos de este siglo. A propósito, el autor más citado es KrisBonner, quien afirma:

El interés de la población que hace referencia a la delincuencia ha aumentado enormemente en los últimos años. (...). La seguridad es una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad y uno de los principales criterios para asegurar la calidad de vida (Como es citado por Alegría, 2000).

En efecto, la crisis de la seguridad y su correlativa necesidad de reforma han conducido a que, en ocasiones, desde los ámbitos de gobierno se formulen recetas simplistas para actuar sobre los síntomas y no sobre las causas. De este modo, por ejemplo, se ha llegado a equiparar la inmigración a la delincuencia.

El abuso del concepto de seguridad ciudadana se presenta en este caso, siendo evidente que los problemas de emigración no pueden ser resueltos mediante la criminalización o el rechazo a la diversidad.

La trivialidad descrita solamente ha conseguido aumentar la confusión y la preocupación de los ciudadanos. Si reflexionamos sobre la problemática que tenemos cuando hablamos de inseguridad ciudadana, tendremos que aducir que detrás de la inmigración lo que hay es el respeto a la diversidad: resulta evidente, que lo que es diferente ha de ser tratado de manera diferente (Arriaga, 1998).

De este modo, buscar seguridad de todas los ciudadanos en una realidad diversa, no es más que reducir los niveles de vulnerabilidad de las personas frente a las diferentes amenazas y peligros que se pueden identificar; prever la evolución del futuro con el objetivo de evitar de aquello que históricamente nos ha amenazado y puesto en peligro nuestra vida y/o libertad.

La inseguridad ciudadana se ha convertido en uno de los grandes desafíos de las sociedades contemporáneas. El impacto del fenómeno sobre la calidad de vida de los ciudadanos obliga a los gobiernos nacionales, regionales, locales y a los sectores organizados de la sociedad, a diseñar esquemas alternativos a los existentes que, buscando disminuir los niveles de inseguridad, no sacrifiquen el avance de la Democracia y el respeto por los Derechos Humanos y las Garantías Ciudadanas.

En este sentido, ya que la seguridad ciudadana es un pre requisito, básico y primordial, para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar sus potencialidades como seres humanos, se ha trata de un derecho humano exigible, por cuanto involucra a derechos, como el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica. Como derecho, la seguridad ciudadana obliga éticamente a las personas a ofrecer seguridad sobre los demás.

2.2.3. La seguridad ciudadana en Cajamarca

En la ciudad de Cajamarca, el tema de la seguridad ciudadana es de vital importancia, en un contexto de crecimiento demográfico, crisis de valores, recesión económica, falta de oportunidades laborales, conflictos sociales, entre otros, ha aumentado considerablemente la inseguridad, manifiesta a través de la delincuencia, la prostitución, los accidentes de tránsito, los secuestros, las violaciones, las grescas callejeras, los robos, los hurtos, robos a domicilios, etc. Es por ello que, para hacerle frente a todos estos problemas descritos en nuestra ciudad de Cajamarca se creó el cuerpo de serenazgo.

2.2.3.1. El Serenazgo

El Cuerpo de Serenazgo se creó durante el gobierno del alcalde Francisco Arroyo Cobián, en el año de 1992. Aunque por un corto periodo quedó desactivado por el referéndum del pueblo, más tarde en el gobierno de Luis Guerrero Figueroa, al ver el crecimiento de la violencia, robos, violaciones, prostitución, pandillaje, entre otros, nació el Cuerpo de Seguridad Ciudadana, integrado por algunos efectivos de la Policía Municipal.

Se siguió manteniendo este cuerpo durante el periodo del alcalde Jorge Hoyos Rubio, en el que se incrementó la delincuencia, la violencia, el pandillaje, la prostitución, la aparición de los nights clubs, robos, hurtos, asaltos al paso, etc. Ello a consecuencia del incremento de reos en del Penal de Huacariz y a la presencia de los familiares de estos reos, a la desigualdad de oportunidades laborales, a la exclusión social, a los bajos salarios, al desempleo, a la presencia de la Minera Yanacocha, entre otros, siendo contrarrestado con catorce efectivos y tres unidades móviles, con lo cual se logró combatir un 65% de estos problemas sociales, teniendo como resultado el respeto y la confianza de la población cajamarquina. A pesar de ello, no se ha logrado todavía acabar con la inseguridad ciudadana.

Por otro lado, de conformidad con lo establecido en el artículo 9° de la Ley 27933, actualmente el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana - 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 ciudadana, así como a coordinadores generales de juntas vecinales y a otras personas de la comunidad organizada que estime pertinente, especialmente con el serenazgo y las rondas urbanas.

Asimismo, en Cajamarca, ante la preocupación de dar respuesta a la demanda de mayor seguridad para la población, se ha formado el COPROSEC – Comité Provincial de Seguridad Ciudadana - que tiene por finalidad ejecutar acciones conjuntas para trabajar en pro de la seguridad ciudadana. Este órgano está constituido por los representantes de todos los sectores públicos de Cajamarca y también de la sociedad civil, entre ellos, el representante de las Juntas Vecinales, el Representante de las Rondas Campesinas, y en algunos casos nos acompañan los representantes de las Rondas Urbanas, incluso se ha trabajado conjuntamente con el Comité Regional de Seguridad Ciudadana - CORESEC.

Sin embargo, desde ese entonces se presenta la actividad política del alcalde de turno del modo siguiente:

Es preocupación de la actual gestión edil, brindar a todos los vecinos el servicio de seguridad ciudadana - Serenazgo, en su afán de mantener una ciudad ordenada, tranquila y saludable, erradicando las lacras sociales; como el pandillaje, la prostitución clandestina y la delincuencia común en general, para esto cuenta con el personal capacitado, sin embargo a medida que aumenta la población, los problemas aumentan, esto acompañada de la falta de oportunidades laborales, de la desintegración de las familias, etc., la gente necesita de

mayor seguridad y de un plan estratégico a fin de afrontar este mal de pleno siglo veintiuno que nos aqueja llamado inseguridad ciudadana (Municipalidad de Cajamarca, 2016, parr. 5).

Esto significa que el serenazgo obedece al gobierno de turno y no se encuentran dentro de un plan estratégico que perdure de gobierno a gobierno. Por lo cual carece de una política pública adecuada para su funcionamiento, que pueda concretizar y mejorar un plan de trabajo coordinado.

En vista que se ha hecho alusión a este nuevo concepto, vamos a dedicarle algunos párrafos para su comprensión, en la sección 2.6. En seguida se hará mención a una de las agrupaciones que más ha trascendido por sus métodos heterodoxos de resolver problemas.

2.2.3.2. Las Rondas Urbanas de Cajamarca

Presentaremos un resumen del trabajo de Solange Romero Arteaga (2014) quien se encargó de documentar su aparición y sus actividades hasta la actualidad.

Las Rondas Urbanas son una asociación de vecinos que en el año 2003 iniciaron sus actividades en la ciudad de Cajamarca. En sus orígenes, se formaron con la finalidad de prevenir actos delincuenciales, pero con el transcurrir del tiempo fueron ganando solidez y el respaldo de la población, motivo por el cual, en la actualidad, también se dedican a resolver conflictos entre los ciudadanos, convirtiéndose en un sistema de justicia extraoficial.

Las Rondas Urbanas en la ciudad de Cajamarca aparecieron en el barrio de Chontapaccha, donde se formó la primera base, con los grupos de Pencapampa, Moyococha y el propio Chontapaccha. En sus inicios, estuvieron conformados por aproximadamente 40 personas (vecinos de los mencionados barrios). Hasta el momento no ha sido posible identificar la fecha exacta de su formación, pero lo que sí sabemos es que su primera actividad fue la de rondar. De ahí su nombre, pues hasta nuestros días se reúnen para recorrer las calles, con la finalidad de ahuyentar a los delincuentes y pandilleros. La aparición de las Rondas Urbanas se producen en los lugares que habían sido más atacados por hurtos y robos, además que en esos lugares se encontraban los llamados *night clubs* (cabarets) y cantinas. Por ello, las Rondas Urbanas fueron cerrando todos estos locales, logrando erradicarlos de sus zonas.

Su popularidad la deben al modo en que resuelven sus problemas, haciendo uso de la binza para castigar los múltiples casos que les ocupa resolver. No solo combaten la delincuencia, los robos, hurtos, grescas callejeras, robos a domicilios, sino también resuelven casos de familia y de índole civil. Es precisamente esta faceta de las Rondas Urbanas que les ha generado denuncias ante el Ministerio Público, enfrentándose incluso a la Policía Nacional, generándose así mayores problemas con la justicia formal.

2.3. Análisis constitucional de la seguridad ciudadana

2.3.1. La seguridad ciudadana en la Constitución y en el Tribunal Constitucional

En nuestros días la seguridad ciudadana no escapa del análisis constitucional. Específicamente en el Perú, podemos encontrar su referencia en el art. 44 de la Constitución Vigente:

Artículo 44°.- Deberes del Estado.- Son deberes primordiales del Estado: Defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (...)

En la cita anterior se ha resaltado la frase “proteger a la población de las amenazas contra su seguridad” por cuanto es la que directamente está vinculada con el concepto de seguridad ciudadana que venimos tratando en la tesis. Así, interpretando este artículo Rubio Correa afirma que “la seguridad es la condición en la que el ser humano tiene cumplidos sus mínimos requisitos de vida y puede, por tanto, desarrollarse plenamente” (2008, p. 112).

Siguiendo con el pensamiento de Rubio Correa (2008, p. 112) y el de Bernal Ballesteros (1999, p. 313) existen diversos tipos de seguridad, como la vital, la económica, la psicológica y la cultural, que en conjunto permitan las realizaciones de vida del ser humano. En el acápite 2.3.2 haremos ver que la seguridad ciudadana debe ser entendida como un servicio público que permita la realización de los tipos de seguridad de los que nos habla Rubio Correa.

Nuestro Tribunal Constitucional no se refiere directamente al artículo en mención, pero existe una interpretación recaída en los expedientes N° 3482-2005-PHC/TC y N° 349-2004-AA/TC (que por coincidencia recae en ambos en su fundamento 13 y es idéntico), en donde ha sostenido, respecto a la seguridad ciudadana, lo siguiente:

Aunque no existe una aproximación conceptual precisa en cuanto a lo que para la Constitución representa la seguridad ciudadana, sino, básicamente, un conjunto de características o elementos que permiten integrar lo que sería su contenido, esta puede ser catalogada como un estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza o reparados en caso de vulneración o desconocimiento. Derechos como la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad o la libertad personal suelen ser los principales referentes que integran el contenido de la seguridad ciudadana en atención a lo que del Estado y la colectividad se espera, siendo evidente que, por sus alcances, se trata fundamentalmente de un bien jurídico de relevancia antes que de un atributo o libertad a título subjetivo.

El Tribunal Constitucional hace resaltar la importancia de la seguridad ciudadana para que se respeten una serie de derechos fundamentales como los de la vida, la integridad, la tranquilidad, propiedad y la libertad personal, derechos que son la base para el funcionamiento y la obligación en un Estado social de derecho, como lo hace ver el Tribunal en las sentencias mencionadas, como se puede apreciar:

En el Estado social de derecho, por otra parte, es incuestionable la existencia de roles vitales para la consecución de grandes objetivos. Vista la seguridad ciudadana como uno de esos roles en los que todo Estado se compromete, no cabe discusión alguna respecto del papel relevante que le toca cumplir y la especial posición que el ordenamiento constitucional le suele otorgar. (Fundamento 14)

En ese sentido podemos apreciar que la seguridad ciudadana se puede constituir en un derecho fundamental² que ha sido reconocido por el Estado, pues ayuda a la protección de otros bienes jurídicos (derechos fundamentales). Entonces es obligación del Estado (como uno de sus roles) fomentar esta protección mediante sus órganos de administración que van desde el Poder Central, los Gobiernos Regionales y Locales, conjuntamente con la participación del Ministerio Público y primordialmente por la Policía Nacional del Perú.

2.3.2. La seguridad ciudadana como servicio público

Según lo que se ha venido sosteniendo en la sección previa podemos llegar a compartir lo que ha hecho notar la Defensoría del Pueblo, que “consideramos que la seguridad ciudadana es un bien jurídicamente protegido que se organiza bajo la forma de un servicio público a cargo de los gobiernos locales en colaboración con la Policía Nacional del Perú” (2004, p. 18).

En efecto en nuestros días no se puede concebir el cumplimiento de los roles del estado sin la preexistencia de la seguridad ciudadana, de ahí que, más que ser un bien jurídicamente protegido se la puede considerar como la base que permite el cumplimiento de los otros bienes protegidos constitucionalmente. Es pues el mayor servicio público del Estado.

² Aunque la Defensoría del Pueblo ha hecho notar lo polémico de este asunto: “De este modo, si bien puede resultar discutible a nivel doctrinario la existencia de un derecho ‘a la seguridad’ de las personas, sí resulta importante destacar que el carácter instrumental de la seguridad ciudadana apunta al hecho que ‘constituye un requisito indispensable para el desarrollo de la libertad de las personas y un presupuesto para el ejercicio efectivo de los derechos contenidos en la Constitución’” (2004, p. 15).

Gran parte de este servicio público se debe brindar de forma directa mediante las municipalidades de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972, en su artículo 85 y por el Texto Único de la Ley de Tributación municipal, en donde se recoge que el pago del servicio único es parte de los servicios municipales.

En efecto, la importancia de considerar a la seguridad ciudadana como servicio público es que ésta debe ser proveída por el Estado, con la finalidad de lograr alcanzar el cumplimiento de los principios constitucionales, como nos lo hace ver León Vásquez:

Aquel no podría acometer la realización de otros valores superiores, tales como el orden público y la paz social. Pero, además, porque la realización de principios constitucionales como el principio de autoridad y la vigencia y respeto de los derechos fundamentales no puede ser conseguida si es que el Estado no es capaz de establecer parámetros mínimos de seguridad a sus ciudadanos. (2013, p. 947)

Sin embargo, la aceptación de la seguridad ciudadana como un servicio público implica también que deba someterse a la propia Constitución, es decir que no es posible la vulneración de ninguno de los valores superiores bajo el pretexto de la seguridad ciudadana. Esta es la consecuencia de considerar un deber del estado el de la seguridad ciudadana, por lo que es necesario que promueva “la existencia de un ambiente social que garantice todos estos aspectos de realización de derechos para la persona” (Bernaes Ballesteros, 1999, p. 313). Por lo cual el papel de la seguridad ciudadana es la de un servicio que permita la realización de los derechos fundamentales y de ahí que no pueda ir en contra de ellos.

2.3.3. La articulación constitucional de la seguridad ciudadana

Sobre esta base es que luego se creará el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, el que se constituye como el máximo organismo del Estado para formular, conducir y evaluar las políticas de Seguridad Ciudadana. Según Ley 27933, del 11 de febrero del año 2003, este consejo tiene autonomía funcional y técnica.

Siguiendo los preceptos constitucionales anteriormente dados este Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Ministro del Interior. Además, que está integrado por representantes de los ministerios de Justicia, Educación, Salud, Economía y Finanzas, la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía de la Nación, la Defensoría del Pueblo, los gobiernos locales y gobiernos regionales.

En cuanto al Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, este es presidido por el Alcalde de su respectiva jurisdicción e integrado por los siguientes miembros:

a) La autoridad política de mayor nivel de la localidad. b) El Comisario de la Policía Nacional 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. c) Un representante del Poder Judicial. d) Dos alcaldes de centros poblados menores. e) Un representante de las Juntas Vecinales. f) 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. (Artículo 16°, de la Ley N° 27933 modificada por la Ley N° 28863, del 03 de agosto de 2006).

Esta regulación se plasma en el caso específico de Cajamarca en las coordinaciones entre la Municipalidad Provincial, la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Corte Superior y la Defensoría del Pueblo. Es pertinente recalcar que la Municipalidad Provincial se involucra mediante la Gerencia de Seguridad Ciudadana y, específicamente, con el Serenazgo (ver 2.2.3.1) y las Juntas Vecinales. Además, que para el caso concreto de nuestra provincia se ha reconocido la participación de las Rondas Urbanas como integrantes de una de las instituciones que cooperan para el mantenimiento de la seguridad ciudadana (ver 2.2.3.2).

2.4. La “percepción” y la victimización

2.4.1. La “percepción” sobre la seguridad ciudadana

Para desarrollar este ítem, resulta bastante significativo el papel que le corresponde a la *percepción* en la elaboración de los ránquines de seguridad ciudadana. Aunque se ha hecho notar que estamos ante un punto de vista netamente subjetivo, lo cierto es que “Se trata de un imaginario complejo construido socialmente, que se caracteriza por existir antes de que se produzca un hecho de violencia (probabilidad de ocurrencia), pero también después de ocurrido (por el temor de que pueda volver a suceder)” (Carrión, 2007, p. 1). Es decir, por más que sea un imaginario complejo y subjetivo, lo que está haciendo es transmitir una sensación producida por un hecho: *la ocurrencia*. Significa que la percepción se va a elaborar sobre la base de lo sucedido, por ello se menciona a la recurrencia y a un volver a suceder.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la “percepción” respecto a la inseguridad ciudadana, puede ser manipulada o no puede ser la misma para algunos, por cuanto la realidad para cada persona es distinta. Veamos algunos ejemplos al respecto:

“Apoyo” en abril de este año [2007], en Lima el 83% de los habitantes se sienten inseguros en la calle y 41% al interior de sus hogares. Sin embargo, la misma encuesta muestra que sólo el 32% de los entrevistados ha sido asaltado en calle, y sólo el 14% ha sufrido un robo en su vivienda (Apoyo Opinión y Mercado 2007). Esta diferencia resulta aún más evidente en el caso de Chile, dado que este país posee una de las tasas de violencia más bajas de la región junto a unos índices de percepción de inseguridad bastante altos. Sin embargo, como afirma Fruhling y Manzano para el caso chileno, “si bien este hecho podría considerarse como una contradicción, en efecto no lo es, puesto que más allá de las cifras la simple percepción del agravamiento de los problemas delictuales conduce a que la población desarrolle una sensación de temor. Agravamiento que es corroborado por la tendencia de incremento en las tasas de denuncias de la última década” (Varat y Galard 2006). (Dammert Guardia, 2007, p. 3).

Se evidencia, pues, lo frágil y subjetivo que puede volverse la medición de la seguridad ciudadana, por cuanto está orientada a erradicar la violencia y a asegurar la convivencia pacífica. Aún más cuando se puede crear una *capa protectora* frente a la violencia, de modo tal que lo que antes no era aceptado por nuestra sociedad pueda convertirse en lo cotidiano, como sucede con la forma en que se presentan las noticias en nuestro medio. Los medios de comunicación pueden contribuir a que la percepción de inseguridad aumente, pero también a que los actos delictivos se trivialicen y normalicen (Córdova Montúfar, 2007).

Estamos viendo lo complejo que es el tema de seguridad ciudadana en nuestra ciudad de Cajamarca y lo difícil que es medirla de manera

objetiva en su dimensión real. No obstante, le medición es posible si recurrimos a varios cruces de indicadores que serán explicados en el siguiente capítulo de la tesis.

2.4.2. La victimización

Se toma por victimización el haber sido víctima de algún delito. El INEI, justamente, se interesa en buscar si alguien “ha sido víctima de algún hecho delictivo” (2016, p. 13). La noción de *victimización* se opone a la de *percepción* de inseguridad. Esta última obedece al sentir del poblador sobre su seguridad, mientras que la primera se refiere a algo objetivo, al hecho de haber sido víctima de algún hecho delictivo.

Es importante precisar, a propósito, que:

Se considera como hecho delictivo a todo evento que atenta contra la seguridad, vulnera los derechos de la persona y conlleva al peligro, daño o riesgo como: Robo o intento de robo de dinero, cartera, celular; robo o intento de robo de vehículo automotor (auto, camioneta, etc.), robo de autopartes, mototaxi, motocicleta, bicicleta, amenazas e intimidaciones, maltrato físico y/o psicológico por parte de algún miembro del hogar, ofensas sexuales, secuestro e intento de secuestro, extorsión, estafa y robo de negocio (INEI, 2016, p. 21).

En este contexto, el concepto de victimización es uno de los más discutidos en la literatura psicológica, por cuanto busca ir más allá de la víctima. La Comisión de Igualdad y Derechos Humanos (2006) presenta este ejemplo de victimización: “Un tutor maltrata y grita a una estudiante porque él piensa que ella tiene la intención de apoyar la denuncia por acoso sexual de otro estudiante. Esto equivaldría a la victimización”.

Es decir, según nuestra posición, en el caso descrito se estaría victimizando a la estudiante que apoyaría la denuncia de acoso sexual. La idea

implícita es que esta estudiante se convierte en víctima sin que lo sea. De ahí que la noción de victimización va más allá que el de víctima, aunque en nuestro medio local, el Observatorio de Seguridad Ciudadana equipara las denuncias presentadas por la víctima con la victimización. Asumiremos esta postura para diferenciarla a la de percepción, que también será estudiada en la tesis³, a fin de entender los niveles de victimización y como la población cajamarquina percibe la situación de inseguridad.

2.5. La Administración del Orden Interno y las Políticas Públicas

Aunque el concepto ha generado más de una opinión (ver Graglia, 2012, pp. 19-21) se puede decir que una política pública (o estatal) “es un plan para alcanzar un objetivo de interés público” (Banco Mundial, 2010, p. 8). En ese sentido, el Banco Mundial (2010) señala que se puede presentar tanto en una idea (intenciones expresadas en sentido amplio y, algunas veces, métodos para alcanzarlas) como a un programa (objetivos y métodos más precisos de un diseño de política más elaborado).

Sin embargo, la noción principal que debe enmarcar la noción de políticas públicas es que “Se trataría de cuestiones que para los políticos deben tener continuidad más allá del cambio de gobierno, quedando al margen de las diferencias entre partidos” (Cueto & Guardamagna, 2012, p. 9).

La clave, entonces, es la continuidad entre gobiernos. De este modo, las políticas públicas:

Forman parte de las estrategias centrales de un país y se sostienen más allá del color político-ideológico de un gobierno. Es por ello que trascienden la temporalidad de la gestión de los gobiernos, la resolución de problemas de

³ Además de lo manifestado, somos conscientes que “la encuesta de victimización nació como consecuencia de la insatisfacción producida por la estadística oficial, la cual comenzó a verse como inadecuado sistema de medición del delito” (Roldán Barbero, 2016, p. 73).

coyuntura y aun los de mediano alcance para tratar de definir criterios que resuelvan problemas de nivel estructural. Para ello requieren que desde el nivel gubernamental se establezca y garantice la construcción institucional que consolide el largo aliento de varias de estas medidas, que a priori no pueden clasificarse como políticas de Estado (Cueto & Guardamagna, 2012, pp. 21-22).

En definitiva, es importante hablar de las estrategias diseñadas que son seguidas por todos los gobiernos de turno de cualquier partido político que fuere y no únicamente por quién las dio.

No obstante, hay que ser más específico cuando se intente estudiar estas políticas públicas. Así, como bien han llegado a determinar hace algunos años, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell: “una política estatal no debería ser estudiada prescindiendo de la(s) cuestión(es) que intenta resolver, ni de las condiciones de surgimiento de la cuestión, ni de las políticas adoptadas por actores sociales ‘privados’” (1981, p. 120).

Esto significa que una política pública debe ser estudiada tomando en cuenta (1), el problema (la cuestión) que intenta solucionar, para esto se necesita (2), saber las razones o los motivos del surgimiento de este problema y, finalmente (3), si se tuvieron en cuenta las políticas adoptadas por los actores sociales, que a su vez, se resume en una preocupación por la eficacia de la acción estatal, fundamentalmente por la capacidad de definir y legitimar proyectos políticos a largo plazo y que puedan ser desarrollados a través de políticas públicas. Una política pública por excelencia es la Política Criminal.

2.5.1. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana es el máximo organismo del Estado para formular, conducir y evaluar las políticas de Seguridad Ciudadana. Tiene autonomía funcional y técnica (Ley 27933 del

11 de febrero del año 2003), depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Ministro del Interior. Asimismo, está integrado por representantes de los ministerios de Justicia, Educación, Salud, Economía y Finanzas, la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía de la Nación, la Defensoría del Pueblo, los gobiernos locales y gobiernos regionales.

2.5.2. Relación de los miembros que integran el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana está integrado por los siguientes miembros:

- a. El Ministro del Interior, quien lo preside.
- b. El Ministro de Justicia o su representante.
- c. El Ministro de Educación o su representante.
- d. El Ministro de Salud o su representante.
- e. El Ministro de Economía y Finanzas o su representante.
- f. Un representante de la Corte Suprema de Justicia.
- g. El Fiscal de la Nación o su representante.
- h. El Defensor del Pueblo o su representante.
- i. Dos Presidentes Regionales o sus representantes.
- j. El Alcalde Metropolitano de Lima o su representante.
- k. Los Alcaldes de las dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores o sus representantes.

- l. El Director General de la Policía Nacional del Perú o su representante.
- m. El Jefe del Sistema Penitenciario Nacional o su representante.
- n. Dos Representantes de los gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada.

Miembros Invitados:

- a. La Ministra de la Mujer y Desarrollo Social o su representante
- b. El Ministro de Transportes y Comunicaciones o su representante.
- c. El Director de Participación y Seguridad Ciudadana o su representante.
- d. El Ministro de Comercio Exterior y Turismo o su representante.

2.6. Marco Legal de la Inseguridad Ciudadana

2.6.1. Constitución Política

Nuestra Carta Magna ha recogido disposiciones relacionadas con la lucha contra la inseguridad ciudadana:

a. Artículo 1º: La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

b. Artículo 2º: Toda persona tiene derecho a:

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

23. A la legítima defensa.

24. A la libertad y a la seguridad personal. En consecuencia: Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes. Cualquiera puede pedir de inmediato el examen médico de la persona agraviada o de aquélla imposibilitada de recurrir por sí misma a la autoridad. Carecen de valor las declaraciones obtenidas por la violencia. Quien la emplee incurre en responsabilidad.

c. Artículo 44º: Son deberes primordiales del Estado: Defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de nuestra Nación.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

d. Art. 166º: “La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental de garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia, vigila y controla las fronteras”

- e. Art. 195°: Los gobiernos locales tienen competencia para...
“organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad”.
- f. Art. 197°: “Las municipalidades brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”.

2.6.2. Normas Legales sobre Seguridad Ciudadana

A fin de tener un mejor entendimiento de la seguridad ciudadana, se han dado las siguientes leyes:

- a. Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, de fecha 12 de febrero de 2003, cuyo objeto es “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” (Art. 1).

Además, se indica que:

Artículo 16°: El Comité Distrital de Seguridad Ciudadana es presidido por el Alcalde de su respectiva jurisdicción e integrado por los siguientes miembros: a) La autoridad política de mayor nivel de la localidad. b) El Comisario de la Policía Nacional 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. c) Un representante del Poder Judicial. d) Dos alcaldes de centros poblados menores. e) Un representante de las Juntas Vecinales. f) 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. El contenido que se ha transcrito del artículo ya contiene la modificatoria introducida por la Ley N° 28863, del 03 de agosto de 2006.

b. D.S. N° 012-2003-IN, Reglamento de la Ley N° 27933

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.

- c. Ley N° 28478, Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional 27-03-2005. Que tiene por objeto “regular la naturaleza, finalidad, funciones y estructura del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional” (art. 1). Así como su Reglamento, aprobado mediante D. S. N° 016-2006-DE-SG, que tiene por objeto establecer las responsabilidades de los órganos componentes de este sistema.
- d. R.M. N° 0970-2008-IN, Disponen Procedimientos para la Aplicación de la Directiva N° 002-2008-IN/0101.0, para la Selección de Secretarios Técnicos de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, del 07 de octubre de 2008.
- e. Ley N° 27933, Ley Orgánica de Municipalidades, art. 85°: Funciones de las Municipalidades con respecto a la Seguridad Ciudadana, del 27 de mayo de 2003.
- f. Ley N° 27238, Ley de la Policía Nacional del Perú, artículo 7° inc. 3: Función de la Policía Nacional del Perú, garantizar la seguridad

ciudadana. Además, que en su artículo 6 se prescribe que “Es finalidad fundamental de la Policía Nacional garantizar, mantener y restablecer el Orden Interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”.

- g.** D.S. N° 008-2000-IN, Reglamento de la Ley N° 27238. Cuya finalidad es determinar la organización, dependencia, funciones, atribuciones, facultades, derechos y obligaciones del Personal de la Policía Nacional.
- h.** D.S. N° 003-2003-IN, Incorporan a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana - CONASEC en la estructura orgánica del Ministerio del Interior - MININT.
- i.** Ley N° 29372, ley que modifica el artículo 259° y su entrada en vigencia, así como la del artículo 260° del Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 957, referidos a la detención policial y arresto ciudadano en flagrante delito, respectivamente.
- j.** Ley N° 27934, ley que regula la intervención de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito.

- k.** Ley N° 27935, ley que modifica artículos de la Ley N° 27030, Ley de Ejecución de las Penas de Prestación de Servicios a la Comunidad y de Limitación de Días libres.
- l.** Ley N° 27936, Ley de Condiciones del Ejercicio de la Legítima Defensa.
- m.** Ley N° 27937, ley que modifica los artículos 366° y 367° del Código Penal. Violencia contra la autoridad para impedir el ejercicio de sus funciones.
- n.** Ley N° 27938, ley que autoriza la asignación en uso de los bienes incautados en caso de delitos de secuestro o contra el patrimonio, cometidos en banda.
- ñ.** Ley N° 27939, ley que establece el Procedimiento en casos de Faltas y Modifica los Artículos 440°, 441° y 444° del Código Penal:
- Artículo 440°: Disposiciones Comunes. Son aplicables a las faltas las disposiciones contenidas en el Libro Primero, con las modificaciones siguientes: 1. No es punible la tentativa, salvo en el caso de las faltas previstas en el primer y segundo párrafos de los artículos 441 y 444. (...) 5. La acción penal y la pena prescriben al año. (...)
- Artículo 441°: Lesión dolosa y lesión culposa. El que, de cualquier manera, causa a otro una lesión dolosa que requiera hasta diez días de asistencia o descanso, según prescripción facultativa, será reprimido con prestación de servicio comunitario de cuarenta a sesenta jornadas, siempre que no concurren circunstancias o

medios que den gravedad al hecho, en cuyo caso será considerado como delito. Se considera circunstancia agravante y se incrementará la prestación de servicios comunitarios a ochenta jornadas cuando la víctima sea menor de catorce años y el agente sea el padre, madre, tutor, guardador o responsable de aquel, y a criterio del Juez, cuando sean los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la Ley N° 26260 (...).

Artículo 444°: Hurto Simple y Daño. El que realiza cualquiera de las conductas previstas en los artículos 185 y 205, cuando la acción recae sobre un bien cuyo valor no sobrepase las cuatro remuneraciones mínimas vitales, será reprimido con prestación de servicio comunitario de cuarenta a ochenta jornadas o con sesenta a ciento veinte días-multa.

Si el agente realiza la conducta prevista en el primer párrafo del artículo 189-A, cuando la acción recae sobre ganado cuyo valor no sobrepase un tercio de la Unidad Impositiva Tributaria, será reprimido con prestación de servicio comunitario no menor de treinta ni mayor de cuarenta jornadas o con sesenta a noventa días-multa.

- o. Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas; DIRECTIVA Nro. 001 –2007-IN/0101.01, modificada por la DIRECTIVA N° 08-2008-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.

p. Ordenanza Municipal N° 229-CMPC y su modificatoria, la Ordenanza N° 390-CMPC de fecha 27 de junio del 2012, que modificó el art. 1°, quedando del modo siguiente:

RECONOCER a las Rondas Urbanas de la Provincia de Cajamarca como Organización autónoma en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo al Reglamento Único de Organizaciones Sociales de esta Municipalidad, aprobado mediante Ordenanza Municipal W 037 - 2003-CMPC a la cual deberán adecuarse para efecto de su registro e inscripción. Estas colaborarán en la prevención y resguardo de la seguridad ciudadana de acuerdo a la normatividad vigente y en estrecha coordinación con la Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial.

Además del cambio indicado se añadió el artículo 1-A, con el texto siguiente: “DISPONER, que las Rondas Urbanas de la Provincia de Cajamarca legalmente constituidas, elijan a un Representante Provincial a efectos de que participe en las reuniones del Comité Provincial de Seguridad Ciudadana. Este punto será de aplicación en los respectivos Distritos de la jurisdicción de la Provincia de Cajamarca”.

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA CRIMINAL EN EL SISTEMA PENAL

3.1. El Sistema Penal

Para determinar la Política Criminal dentro del Sistema Penal es necesario, primero, tomar en cuenta lo que nos refiere el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) que llama sistema a “1. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí. 2. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”.

La idea de las acepciones es de una relación. No cualquier relación, sino una relación ordenada que en conjunto elaboran un determinado objeto. Partiendo del significado que nos brinda el Diccionario de la Real Academia Española, podemos afirmar que el Derecho Penal se encuentra dentro de un sistema. Es así que podemos conceptualizar al sistema penal como un conjunto de relaciones sociales, de políticas públicas, de discursos de poder e incluso de la propia ley penal. Sin embargo, como bien lo ha hecho notar Zaffaroni, el *sistema penal* únicamente se limita a presentar relaciones entre sus integrantes, y no en la noción óptima del concepto:

Por sistema penal se entiende el *conjunto de agencias que operan la criminalización (primaria y secundaria) o que convergen en la producción de ésta*. En este entendimiento, cabe hablar de *sistema* en el elemental sentido de *conjunto de entes, de sus relaciones recíprocas y de sus relaciones con el exterior (o ambiente)*, y nunca como un *símil biológico* [...] estas agencias no operan de modo coordinado sino por compartimientos estanco, o sea, cada una conforme a su propio poder, con sus propios intereses sectoriales y controles de calidad respectivos (Zaffaroni, 2002, pp. 18-19).

Queda claro entonces a lo que nos estamos refiriendo como sistema penal. Ahora bien, siguiendo a Zaffaroni también corresponde indicar que este sistema tiene los siguientes elementos:

- a. Las políticas (congreso, legislaturas, ministerios, poderes ejecutivos y partidos políticos, entre otros).
- b. Las judiciales (el Poder Judicial propiamente dicho, el Ministerio Público, abogados, peritos).
- c. Las policiales (que en el caso peruano se resumen a ser la PNP con todas sus unidades y las policías privadas, incluyendo entre estas al serenazgo).
- d. Las penitenciarias (el INPE).
- e. Las de comunicación (referida a todos los medios radiales, televisivos, redes sociales).
- f. Las de reproducción ideológica (universidades, institutos jurídico-criminológicos y similares).
- g. Las internacionales (la ONU, la OEA etc.).
- h. Las transnacionales (cooperaciones de países, fundaciones, entes para becas y subsidios).
- i. Otros.

Notamos el alto grado de complejidad dentro del que se ve inmerso el Derecho Penal, al estar integrado por una serie de elementos que en conjunto dan origen al denominado *sistema penal*. De este sistema lo que interesa en esta tesis son los componentes (a) y (c). Específicamente, la Política Criminal se encuentra formando parte del sistema político del derecho penal, pero vamos a hacer ver que su funcionamiento se va a mostrar de forma directa en las agencias policiales.

Específicamente, en el medio cajamarquino, interesa hacer notar que la ausencia de una política criminal, que debería verse plasmada en los planes realizados por la Municipalidad Provincial y la Policía Nacional del Perú. En cambio, su ausencia constituye la causa jurídico-política que determina el incremento de la inseguridad ciudadana en Cajamarca, durante el periodo analizado.

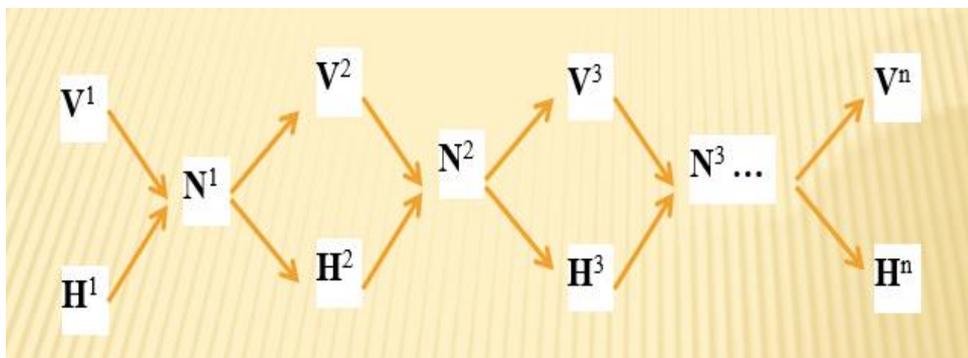
3.2. La tridimensionalidad del Derecho Penal

En esta sección se hará ver un planteamiento de nuestros días sobre el Derecho Penal, para abordarlo de una forma adecuada primero se van a presentar sus bases filosóficas.

Desde los planteamientos iniciales de Miguel Reale que llegarían a configurarse en su teoría tridimensional del derecho, se ha hecho ver que al derecho no se lo debe identificar únicamente con la norma, sino que es un sistema que mantiene una múltiple interacción entre hecho-valor-norma.

Reale afirma que “El derecho, repito, es una integración normativa de hechos según valores” (1997, p. 120). Esta integración es una integración viva, Reale trata de explicarlo en la siguiente imagen:

Ilustración 1: Variación semántica del derecho



Fuente: Reale (1997, p. 106)

La explicación de la ilustración 1 nos la da el propio Reale del siguiente modo:

Es fácil percibir que el gráfico sirve para mostrar que una norma jurídica una vez emanada, sufre alteraciones semánticas, al sobrevenir cambios en el plano de los hechos y de los valores, hasta hacer necesaria su revocación: y, también, para demostrar que ninguna norma surge *ex nihilo*, sino que presupone siempre una toma de posición ante *hechos* sociales, con vistas a la realización de determinados *valores*. (Reale, 1997, p. 106)

Pues bien, el éxito de esta teoría generó que también se hable de una tridimensionalidad del Derecho Penal. Es decir, se dejó de comprender el Derecho Penal únicamente como la Dogmática penal y se pasó de hacer mención a las disciplinas que conjuntamente con ella se ocupan de la criminalidad, quedando conformado del siguiente modo:

Tabla 1 Estructura tridimensional del Derecho Penal

Estructura Tridimensional	Hecho: Criminología
	Norma: Dogmática Penal
	Valor: Política Criminal

Fuente: Bramont-Arias Torres (1997, p. 37)

La tabla nos muestra ahora, de forma organizada, las tres disciplinas que se han venido ocupando del fenómeno del crimen. Lo importante para nuestra tesis es que la política criminal aparece, una vez más, como integrante ya no del sistema penal propiamente dicho, sino del Derecho Penal en sí. De las disciplinas que aparecen nos ocuparemos en seguida.

3.2.1. La Criminología

La Criminología es tomada como la parte científica o social del Derecho Penal. A esta disciplina (que hace uso de la Biología, la Sociología, la Neurología, la Antropología) le interesa, pues, conocer las razones por las cuales se produce el crimen. En nuestros días, se ha hecho ver que “Criminología es el estudio del *origen y desarrollo* de la *criminalidad* y de la *criminalización*, con fines de *política criminal*” (Pérez Pinzón & Pérez Castro, 2009, p. 1).

Debemos advertir que en este concepto se encuentra presente la tridimensionalidad del Derecho Penal. La criminalidad es propiamente el objeto de la Criminología, pero también se encuentra la criminalización, es decir el fenómeno mediante el cual ciertos comportamientos llegan a considerarse delictivos. Ambos estudios son de ciencia básica y se diferencian de su producto “con fines de *política criminal*” dicen los autores. Esto significa que la Criminología será quién guíe a la política criminal.

3.2.2. La Dogmática Penal

La Dogmática Penal es la ciencia del Derecho Penal. Es el estudio del Derecho Penal dentro del derecho. Su papel es el de ordenar y sistematizar el conjunto de leyes penales. De ahí que es posible afirmar lo siguiente:

Es un método de investigación jurídico que entra su estudio en las normas, observándolas desde un punto de vista abstracto, general, sistemático, crítico y axiológico: el estudio consiste en determinar el verdadero sentido y genuino alcance de las normas, correlacionarlas e interpretarlas en totalidades coherentes de

progresiva generalidad, extraer los principios generales que rigen las normas y los grupos racionales que de ellas se forman y desentrañar las valoraciones políticas, constitucionales e internacionales en que esas normas descansan o se inspiran (Bramont-Arias Torres, 1997, pp. 36-37).

Por lo dicho, toma mayor solidez nuestra afirmación de que la Dogmática Penal es la ciencia del Derecho Penal desde el derecho. De allí que se constituye en un saber que interpreta objetivamente las normas jurídicas.

3.2.3. La Política Criminal

Para tratar la Política Criminal vamos a seguir los criterios vertidos por Serrano Maíllo (2003) y afirmaremos que, durante toda la historia de la humanidad, han existido acciones delictivas y ha habido formas de responder ante ellas. La denominación que recibe esa respuesta por parte de una colectividad organizada, frente a esas acciones que amenazan su cohesión o su desarrollo armónico, es la de Política Criminal.

La disciplina que estudia esta faceta del control social recibe, igualmente, el nombre de Política Criminal. Es tarea de esta disciplina, no sólo la descripción de la reacción social contra la delincuencia, sino también determinar los lineamientos que deberían seguirse a fin de lograr una mayor eficacia.

Lo expuesto nos lleva a precisar que la política criminal se presenta bajo dos aspectos:

a. El primero, como una disciplina o un método de observación de la reacción anticriminal; tal como es, efectivamente, practicada.

b. El segundo, como un arte o estrategia de lucha contra la delincuencia, elaborada a partir de los datos y enseñanzas aportados por la observación objetiva.

La Política Criminal es, en consecuencia, una parcela de la política jurídica del Estado, la que a su vez es parte de su política general. La programación y realización de una correcta y coherente lucha contra la delincuencia, depende del apoyo y fomento de los estudios tendientes a describir el sistema de reacción social y a determinar los lineamientos y los medios más eficaces.

Debiera existir un ciclo que marque las relaciones entre Política Criminal, Criminología y el Derecho Penal.

Todo debiera empezar desde la ciencia que se ocupa en estudiar los crímenes y los motivos de su producción, este papel le corresponde a la Criminología. Así, se podría conocer lo que ocasiona que la gente delinca para que, con estos datos, las autoridades diseñen estrategias para poderlos combatir. Dentro de estas formas de frenar a la delincuencia se encuentra el Derecho Penal, que debe actuar únicamente cuando las demás posibilidades hayan fracasado.

3.2.3.1. Los Derechos Humanos en la Política Criminal⁴

La seguridad pública es una de las preocupaciones permanentes de los ciudadanos. Como se ha visto antes, en casi todas las encuestas este tema ocupa uno de los primeros lugares. A pesar de ello, esta preocupación no le ha seguido un nutrido debate,

⁴ Esta y las dos siguientes secciones se han basado en Bustamante Salvador (2014).

alentado por la sociedad misma, que lleve a mejores diagnósticos y al diseño de innovadoras alternativas para asegurar lo que también es un derecho humano: la seguridad ciudadana. Como lo indicará Cuellar (1997):

La seguridad ciudadana es un tema que se mantiene en un primer lugar de las agendas nacionales debido a que su antítesis, la inseguridad ciudadana, es el reclamo más constante que las personas les hacen a las autoridades nacionales o municipales. Esa circunstancia ha generado las más diversas teorizaciones sobre el tema, no siempre bien enfocadas hacia la determinación de las causas y su erradicación, sino más bien hacia acciones más de carácter reactivo que preventivo. Es así como por lo general, se responde a concepciones muy securistas que le dan énfasis al tratamiento estatal y/o represivo del problema, lo cual se encuentra reflejado claramente en las políticas policiales.

Diversos factores como la no distinción entre seguridad pública y seguridad nacional, la ineficacia del Sistema Penal, así como la exacerbación que de este tema hacen los medios de comunicación han convertido a la seguridad pública en un problema aparentemente unívoco, haciendo entonces creer que la única alternativa es la visión policíaca y represiva, donde se criminaliza la pobreza sin pensar que esto genera restricción a las garantías ciudadanas.

Es importante tener en cuenta que el concepto de seguridad ciudadana, también debe entenderse “como la protección que debe brindar el Estado a las personas respetando sus derechos y libertades fundamentales” y no así el de seguridad pública. La razón es que el primero coloca a la persona y no al Estado como el centro de la seguridad. Igualmente, como lo ha

hecho ver Nino (1989), es necesario distinguir con mucha precisión entre la función de seguridad pública y la impartición de justicia penal.

Desafortunadamente, algunos miembros de las corporaciones de seguridad pública han manifestado que la defensa y protección de los derechos humanos favorece a los delincuentes y perjudica a las víctimas del delito. Esta afirmación es errónea, y no tiene fundamento jurídico que la sostenga. El argumento ha causado una grave confusión entre la población (como se recuerda en nuestro país la campaña emprendida contra la Comisión de la Verdad y Reconciliación tenía el mismo *fundamento*); de ahí la necesidad de exponer algunas razones que la desmientan.

La creencia de que la defensa y protección de los derechos humanos beneficia sólo a los delincuentes es falsa. Todos, sin distinción, gozamos de los derechos consagrados en nuestra Constitución, así como en los diversos instrumentos internacionales en la materia. Los niños, las personas de la tercera edad, los indígenas, las mujeres, las lesbianas y homosexuales, los niños de y en la calle y los policías gozan de ellos, salvo en algunos casos en que el derecho a la libertad personal puede ser legítimamente restringido. Sin embargo, la privación de la libertad origina nuevos derechos. Por ello, la seguridad ciudadana debe entenderse como la seguridad de todo ser humano que permite su desarrollo físico, psíquico y social adecuado.

Cualquier acusación o detención debe estar sustentada en los procedimientos que la propia Constitución Política ha establecido. Además, debe prevalecer el derecho a la información (motivo, delito y quién acusa), a la defensa, a ser oídos y juzgados en un tiempo razonable, a no ser torturados, a la indemnización, a un trato digno por parte de las autoridades, a recibir atención como víctima y, sobre todo, a la justicia, la cual se relaciona con el deber del Estado de investigar y sancionar, teniendo en cuenta que toda persona es inocente mientras no se demuestre lo contrario. Cuya investigación debe ser pronta y objetiva. Por su parte, la autoridad competente brindará la orientación adecuada.

Estas garantías, que nos han legado nuestros legisladores, tienen por objeto evitar arbitrariedades de las autoridades por exceso o defecto en la aplicación de la ley. Nos dan la seguridad (jurídica) de que las autoridades sólo podrán proceder en nuestra contra si se ajustan a los supuestos y procedimientos establecidos en la propia Constitución, y nos garantizan el derecho a la justicia en caso de ser víctimas de un delito; con ello se evitan hechos tan penosos de justicia por mano propia, garantizándonos así el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito.

No debe escandalizarnos el que se insista a las autoridades que respeten esos derechos, sino más bien cuando son violados. Por eso es aberrante pensar que una política de seguridad ciudadana pueda consistir en tolerar, por ejemplo, detenciones

ilegales o arbitrarias o en desconocer los derechos del detenido o procesado, o de la propia víctima. Al contrario, aquélla debe garantizar un equilibrio entre los derechos del delincuente y los de la víctima, así como con los de la sociedad en general, que espera que el delito sea investigado y sancionado para evitar la impunidad.

3.2.3.2. La defensa de los Derechos Humanos frente al delito

Es importante subrayar que les corresponde a los órganos correspondientes velar por los derechos de las víctimas del delito. Sin embargo, muchas veces los servidores públicos, valiéndose de su cargo, se olvidan de que su misión es proteger a los ciudadanos y los derechos humanos, y que las armas les fueron confiadas para defender a la ciudadanía y no para atacarla. Esto es lo que *Zaffaroni* (2012) llama la criminalidad primaria, pues se produce porque son las agencias de criminalidad (policía y serenazgo) los que se guían de los estereotipos o de eventos coyunturales para hacer uso del poder punitivo en contra de quienes poseen menos recursos, los más pobres.

En efecto, existe un alto porcentaje de quejas presentadas ante las comisiones de derechos humanos por víctimas que han quedado desamparadas ante la impunidad, la inacción o ineficiencia del sistema de administración de justicia. Muchas denuncias formuladas no han sido debidamente investigadas, otras ni siquiera se han indagado. En las que se hacen investigaciones

hay serias deficiencias jurídicas que serán aprovechadas por el acusado en su defensa o serán tan graves que el juez no pueda continuar con el procedimiento. Y en las que se ha concedido orden de detención, éstas no se han ejecutado.

Lo que demuestran estos hechos es que no se ha estado haciendo uso de una adecuada política criminal, pues según lo señaló nuestro Tribunal Constitucional Peruano, en el fundamento 26 de la sentencia recaída en el expediente N° 00033-2007-PI/TC, la política criminal del Estado:

Se halla encuadrada y condicionada por su política social general. En este sentido la persecución y sanción de conductas delictivas, en un Estado Social y Democrático de Derecho implica el diseño general de las políticas criminales las que no se agotan con la descripción típica de estos ilícitos sino también, entre otros, con la ejecución de la pena. Así, el *ius puniendi* del Estado funciona con sus limitaciones dentro de un marco penal de la Constitución, bajo los estándares internacionales referidos a la protección de derechos fundamentales y en estricta observancia de los fines de la pena. En este sentido, nuestro ordenamiento Constitucional y las obligaciones internacionales serán el punto de inicio para poder establecer los fines que el régimen penitenciario se ha propuesto lograr y los objetivos que en ella se ha trazado en la Constitución, así como cumplir con los deberes y obligaciones asumidas por el Estado.

Notamos que el Tribunal Constitucional hace referencia a una política criminal amplia, es decir, que no limita a la creación de tipos penales, sino que hace notar que se encuentra incluso en los fines de la pena que deben ser cumplidos por el Estado.

Sin embargo, no debe pensarse que la política criminal debe funcionar restringida a esos niveles, esto lo hace notar la

Fiscal Provincial Penal de Lima, Sylvia Jacqueline Sack Ramos, al manifestar que:

También resulta necesario que en nuestro país existan planes de prevención de la delincuencia de corto, mediano y largo plazo en la Política Criminal. Hoy en día ya se está aplicando estos planes de prevención por ejemplo en el Ministerio Público existe programas como son Jóvenes Líderes y Fiscales Escolares, que son programas de largo plazo, ya que la primera consiste en el joven que presentan desviaciones de adaptación en la sociedad, a través de charlas le brindan roles que al cumplirlas los ayuda en su rehabilitación y estos a su vez enseñan a otros jóvenes que recién se reincorporan a este programa a tener una buena conducta en la sociedad (2012, p. 2).

Con lo cual la política criminal se llega a manifestar ahora en planes concretos para la prevención del delito. Y es en este sentido en que le interesa a la presente investigación.

3.2.3.3 Defensa y protección de los Derechos Humanos: ¿Obstáculos para combatir la inseguridad ciudadana?

Se puede afirmar que las causas de la inseguridad ciudadana son diversas: falta de oportunidades laborales, pobreza, corrupción, impunidad, violencia, desconfianza en las autoridades, entre otras.

Sin embargo, como hemos dado a conocer en la sección anterior, no falta quien se empeñe en señalar que quienes se dedican a *la protección y defensa de los derechos humanos* la han ocasionado, además de no permitir combatirla. Por el contrario, hablar de seguridad ciudadana es hablar de derechos humanos, es

proteger la vida, la integridad física, psíquica y moral de todas las personas, tal como está plasmado en la Constitución Política del Perú.

Para muchos servidores públicos este argumento, sirve como pretexto para seguir ocultando su ineficiencia y, en ocasiones, sus complicidades. Aunque, todos sabemos que una de las causas más comunes de la inseguridad es precisamente la corrupción.

Debemos entender que ésta no sólo significa aceptar o pedir una dádiva, sino dejar de hacer cuando se está obligado a ello. El no arrestar a quien debió ser detenido genera impunidad; deja sin castigo cuando debía imponerse. La impunidad se manifiesta cuando los ciudadanos no denunciemos algún delito, sea por miedo, ignorancia o desconfianza en las autoridades, cuando el policía no detiene por ineficacia, incapacidad, complicidad o desconocimiento, o cuando las autoridades no hacen debidamente su trabajo, por citar dos casos.

Esto genera violencia. En efecto, pues al no ver satisfecho ese derecho, dejamos en la víctima del delito, un deseo de “justicia” muchas veces traducida en venganza, que se cobrará tal vez por su propia mano. Esta situación genera gran desconfianza en las instituciones de administración de justicia, pues los ciudadanos dejarán de acudir a ellas para denunciar, mientras que los delincuentes seguirán haciendo de las suyas a la sombra de la impunidad.

En el caso de Cajamarca, las situaciones descritas anteriormente han generado que la población se organice en asociaciones o comités de vigilancia que han producido las llamadas Rondas Urbanas. En la práctica, son estas rondas las encargadas de investigar diferentes delitos que atentan contra su seguridad, e incluso administran justicia. La población prefiere acudir ante ellas y no a la policía ni al Ministerio Público.

Entonces, el reto, tanto de las instituciones de seguridad pública como de la sociedad en general, es romper el círculo vicioso que forman la corrupción, la impunidad, la violencia y la desconfianza.

La defensa y la protección de los derechos humanos requieren de una política de seguridad ciudadana que actúe sobre las causas de la criminalidad y privilegie la prevención e investigación del delito.

Se ha dicho de manera insistente que para combatir la delincuencia de toda índole y elevar los niveles de seguridad es necesario aumentar la sanción penal o agravar las penas, aumentar el número de policías y patrullas y tolerar la violación a los derechos humanos, entre otras. Esta creencia negativa deja de lado las verdaderas causas de la criminalidad y se olvida de la necesaria modernización de las instituciones de administración de justicia, mediante un esfuerzo global que garantice el acceso y trato igualitario a la población; que se erradique la desconfianza mutua

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

Una política de seguridad ciudadana seria debe atacar las causas de la criminalidad y prever medidas en el ámbito social, de la infraestructura, la educación y la participación de la sociedad, para prevenir o combatir todo factor criminal y así dificultar las comisiones de delitos. Así, podemos afirmar que la defensa de los derechos humanos está orientada al combate de la criminalidad y la inseguridad ciudadana.

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

a. Interés del Estado y la sociedad para que la formación del policía se oriente hacia el respeto del orden legal y de los derechos humanos.

b. Dignificación de la actividad policial. El policía es un servidor público encargado de mantener el orden y garantizar la seguridad, pero sobre todo es una persona con una actividad que merece alta valoración social y, por lo tanto, debe ser correspondida con el respeto a sus derechos y la satisfacción de sus necesidades elementales.

c. Evaluación del trabajo policial no sólo por sus resultados, sino por los medios empleados. Esta apreciación será permanente, y en ella no sólo habrá de intervenir el Estado, sino también la sociedad, que debe convertirse en un actor coadyuvante de las

distintas etapas que implica una estrategia de seguridad pública. Los mecanismos e instrumentos de la actuación policial deben regularse según el criterio “mayor eficacia-menor costo para las personas en el ejercicio de sus derechos”. En este sentido, su actuación debería estar sustentada en el criterio: “Prevención en la medida de lo posible y represión en la medida de lo estrictamente necesario”.

d. La colaboración de la sociedad en la evaluación de sus necesidades, así como en los planes de seguridad pública.

e. Adopción, por parte de los cuerpos policiales, de códigos de conducta o ética.

f. Mecanismos que resuelvan algunos problemas entre los ciudadanos de forma no violenta, a través de la mediación o solución pacífica de los conflictos.

En ese orden de ideas es importante hacer notar que la seguridad pública no solo es un problema de los cuerpos policiales. La colaboración de todos los actores sociales es urgente, especialmente cuando vemos que las debilidades en este rubro son fuente de una violencia e impunidad que afectan la vida, la integridad, la libertad y el derecho a la justicia de las personas y, en general, el de todos a llevar una vida libre de temores y sobresaltos.

Para que la lucha contra la delincuencia sea eficaz, las acciones deben ser legítimas, esto es, respetar la Constitución y

con ello los derechos humanos, no sólo por el bien de la legalidad, sino por el de la sociedad, para que recupere ese espacio tan natural que le ha sido arrebatado: la calle.

Está claro que los Estados son entidades responsables por la seguridad de los ciudadanos, pero la historia reciente ha demostrado que la producción de seguridad puede tomar como horizonte ciertas claves excluyentes e incluso siniestras, o puede reposar en políticas que con los ojos abiertos a una realidad compleja e interconectada, respondan con una perspectiva de derechos humanos a través de instituciones profesionales y competentes ante los patrones violentos y de criminalidad que surcan a una sociedad.

Bajo el marco internacional de los derechos humanos la responsabilidad de los Estados se expresa no solo en el deber de respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, sino también en actuar con la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar aquellas malas prácticas lesivas contra las personas por parte de agentes gubernamentales o particulares, cualquiera sea el ámbito en el que ocurra.

En el afán por entender esta problemática, y al haber recorrido más de medio siglo desde que la comunidad internacional adoptara un marco jurídico desde el cual se le exige a los Estados rendir cuentas sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, se puede observar una realidad

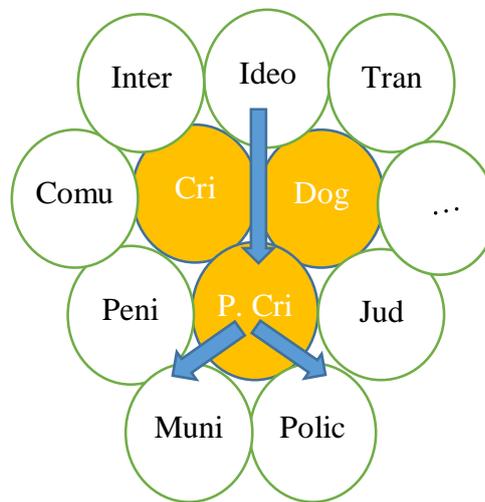
bastante desajustada de la visión esperada con el firme propósito de brindar seguridad.

3.3. La Política Criminal como criterio jurídico-político

Cuando en esta tesis se hace mención a un criterio jurídico-político, es evidentemente la Política Criminal. Es así que la criminalidad es un problema político.

Como se ha visto, la Política Criminal, como disciplina, puede ubicarse dentro de la visión tridimensional del Derecho Penal y, como práctica, es un elemento del sistema del Derecho Penal. Ambos planteamientos no son excluyentes, sino que pueden integrarse, como se hace, ver en la ilustración 2.

Ilustración 2: El Derecho Penal tridimensional en el Sistema Penal



Aquí podemos notar que todos los elementos del Sistema Penal, como la visión tridimensional del Derecho Penal conviven de forma armónica. Están en un círculo de color distinto los elementos de la visión trimembre del Derecho Penal. Las flechas hacen notar que el Sistema Penal influye en la Política Criminal,

específicamente lo que Zaffaroni llama ideología. A su vez, la Política Criminal influye en dos agentes penales, la policía y las municipalidades.

De estos aspectos teóricos es posible derivar la hipótesis que hemos sometido a contrastación en esta tesis, la cual afirma que *la causa jurídico-política principal del incremento de la inseguridad ciudadana en Cajamarca, 2012-2014, es la ausencia de una Política Criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana*. Efectivamente, hemos hecho ver que el tratamiento de la (in)seguridad ciudadana puede entenderse como parte del sistema del Derecho Penal y aun del propio Derecho Penal, pues la Política Criminal es uno de sus componentes.

Entonces, como las Municipalidades y la Policía Nacional son parte integrantes del Sistema Penal, es de esperarse que su accionar sea guiado por una Política Criminal que haya sido puesta en práctica de forma coordinada entre estos dos agentes. En caso contrario, se entiende que la inseguridad ciudadana irá en aumento.

CAPÍTULO IV

DISEÑO DE CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

Nuestro trabajo de investigación, que buscó determinar las causas jurídico-políticas que determinan el incremento de la inseguridad ciudadana en la población de Cajamarca en el periodo 2012 al 2014, está desarrollado de la siguiente manera.

4.1. Definición Operacional de variables (categorías)

Para que se entienda mejor esta sección será mejor recordar la hipótesis planteada, la cual afirma que la causa jurídico-política determinante del incremento de la inseguridad ciudadana en Cajamarca, 2012-2014, es la ausencia de una Política Criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana.

Entonces podemos plantearla como una correlación entre el “incremento de la inseguridad ciudadana en Cajamarca” y la “ausencia de una Política Criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana”. Esto significa que la primera variable será la dependiente pues está en función de lo ocurrido con la independiente, que será la segunda.

Lo dicho se presenta y se amplía en la tabla 2.

Tabla 2 Operacionalización de las categorías

Variabes (C)	Definición	Indicador	Fuente
VD: Incremento de la inseguridad ciudadana en Cajamarca	Aumento de número de denuncias entre año y año ante la PNP	Número de denuncias años 2012 al 2014	Registros estadísticos de la PNP y Serenazgo.
	Inseguridad ante la delincuencia por el poblador	Percepción del poblador	Poblador del distrito de Cajamarca
VI: La ausencia de una Política Criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana	No existen planes estratégicos conjuntos y los planes individuales no guardan concordancia entre sí. Se presenta relacionando VI ₁ y VI ₂	En cada uno de los años 2012 al 2014 no se encontrará: 1. Concordancia entre las políticas de control y prevención de la inseguridad ciudadana aplicadas por la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca y las aplicadas por la PNP 2. Políticas conjuntas entre la Municipalidad Provincial de Cajamarca y la PNP para el control y prevención de la inseguridad ciudadana	Plan local sobre seguridad ciudadana
VI ₁ : Políticas de control y prevención aplicadas por la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca	<u>Planes, acuerdos, directivas</u> que tienen que ver con la seguridad ciudadana.	Los documentos existentes por año: 2012 al 2014.	Plan local sobre seguridad ciudadana
VI ₂ : Políticas de control y prevención que viene aplicando la Policía Nacional de Cajamarca para controlar el incremento de la delincuencia	<u>Planes, acuerdos, directivas</u> que tienen que ver con la seguridad ciudadana.	Los documentos existentes por año: 2012 al 2014.	Plan local sobre seguridad ciudadana

4.2. Unidad de análisis, universo y muestra

Según puede apreciarse de la tabla 1, nuestras unidades de análisis serán las siguientes:

1. Registros estadísticos de la PNP, Serenazgo y Rondas Urbanas
2. Poblador del distrito de Cajamarca
3. Documentos oficiales MPC y PNP

Para la primera y la tercera no será necesario utilizar muestras. Sin embargo, para la segunda sí, como se explica en seguida.

4.2.1. Cálculo de la muestra para las encuestas

Para poder calcular la muestra necesitamos, primero, conocer la población. Como se trata del poblador cajamarquino, vamos a utilizar los datos de proyección proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI que se muestran en la tabla 3, que a continuación se muestra:

Tabla 3 Población Cajamarca 2012-2014

CAJAMARCA	AÑO	POBLACIÓN
	2012	228,691
	2013	234,667
	2014	240,614

Fuente: INEI (2016)

Una vez conocido el universo, se extrajo a sacar la muestra estadística, utilizando el recurso en línea de la Universidad de Stanford. El resultado fue de 384 según se ve en el gráfico 1.

Gráfico 1: Cálculo de la muestra

Population	240614
Confidence:	.95
Margin:	.05
probability:	.50
The sample size is:	384

Fuente: Elaboración propia basado en la web: <http://www.berrie.dds.nl/calcss.htm>

4.3. Tipo y descripción del diseño de contrastación de la hipótesis

La presente investigación es no experimental, por cuanto no se van a manipular las variables y se las observará tal cual existen al momento del recojo de datos.

Fue necesario realizar una observación directa de los planes de seguridad ciudadana para poder conocer las coordinaciones entre los organismos involucrados, para lo cual se tuvo que recurrir al método exegético, pues fue el que permitió arribar a los resultados en cuanto a la participación de la Policía Nacional, el Serenazgo, el Ministerio Público, el Poder Judicial, las Juntas Vecinales y las Rondas Urbanas.

Del mismo modo se observó la percepción de la población en cuanto a la seguridad ciudadana, pues fue necesario conocer si se sentían seguros con las estrategias de sus autoridades. Esto se lo logró a través del método funcional del derecho.

Ambas variables tuvieron que ser observadas para poder determinar el incremento de la inseguridad ciudadana y la estrategia de las autoridades mediante una política de seguridad adecuada.

4.4. Método exegético

En el estudio se recurrió a la interpretación de la legislación vigente, vinculada a la seguridad ciudadana, mediante el método exegético. Se ha recurrido a este método por cuanto no pretendemos cuestionar la regulación vigente ni hacer una discusión dogmática de ella. Así, para la interpretación de la ley se afirma:

Que las palabras y proposiciones no eran sino medios o instrumentos que servían para traducir un pensamiento o voluntad, el cual no podía ser otro sino el del legislador, es decir, el de los autores de la ley.

A los interpretes no debía interesarle lo que el texto legal en sí decía, o el sentido en que ellos lo podían entender, sino que debían averiguar lo que el legislador quiso decir al elaborar el texto, los fines que persiguió y las necesidades que pretendió satisfacer, pues sostenían que el contenido del código civil en sí mismo era letra muerta; pues su valor dependía del pensamiento de su autor (Cosme Cruz, 2015, p. 4).

En realidad, este método es útil por cuanto esta tesis no pretende discutir alguna categoría jurídica, sino que tiene una perspectiva jurídica y política. Así es que el método jurídico elegido será suficiente para los objetivos de la tesis.

4.5. Método Funcional del Derecho

Siguiendo las nociones de Ramos Núñez, pueden existir investigaciones jurídicas guiadas por el método funcional. Según el citado autor:

Una tesis funcional parte normalmente de una base empírica. Su objeto es la realidad social relevante de un comportamiento individual o colectivo. Las tesis de esta clase suelen intentar un diagnóstico sobre la conformidad o dicotomía entre el orden jurídico abstracto y el orden social concreto (2011, p. 98).

En este caso, la tesis al tener un enfoque penal-criminológico le interesa saber si los lineamientos de protección jurídica de la seguridad ciudadana se han llegado a cumplir en nuestra Municipalidad Provincial de Cajamarca, por lo que lo que nos ha interesado en cuanto a las prescripciones legales es que

Hay que verlos operar, es decir, ver cómo se comportan los hombres respecto a esa regla, tanto los que mandan como los que obedecen. Solamente así las leyes muestran no tanto su apariencia como su sustancia, es decir, su verdadero valor (Ramos Núñez, 2011, p. 99).

Lo último también es propio del método funcional pues se va a observar la ausencia de una política criminal adecuada que no permite que se cumplan el precepto constitucional (y su normativa derivada) del deber del Estado de brindar seguridad ciudadana.

4.6. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Las técnicas que se ha empleado en esta investigación para la recolección de la información de datos, se ha realizado atendiendo a los objetivos, hipótesis y al problema planteado sobre la inseguridad ciudadana en Cajamarca.

En lo referente a las técnicas a utilizar, se tuvieron en cuenta las siguientes:

a. Observación directa: Con esta técnica empleada nos ha permitido tener un acercamiento a la población de Cajamarca para entender a las personas respecto a la percepción y victimización sobre la inseguridad, sus puntos de vista, sus sentimientos y sus preocupaciones.

b. Entrevista: Esta técnica nos ha permitido dialogar con la población sobre la inseguridad de la ciudad de Cajamarca, indistintamente según la oportunidad que ellas nos brinden, a fin de conocer a través de ellos cuan inseguros y vulnerables

somos. Asimismo, nos ha permitido dialogar también con las autoridades y la población civil organizada encargadas por velar sobre la seguridad de Cajamarca.

c. Encuesta: Esta técnica está guiado por un esquema de preguntas, con lo que nos ha permitido lograr obtener una mayor información respecto a la percepción y victimización de la inseguridad de la población cajamarquina, lo cual sirvió para contrastar los objetivos e hipótesis planteada en esta investigación. Precizando que la encuesta se realizó en cuatro zonas, considerando la población insegura de mayor incidencia de nuestra ciudad de Cajamarca.

4.7. Técnicas de procesamiento y análisis de los datos

Los datos se han ingresado y procesado en el programa Excel, que nos permitió conocer los análisis estadísticos pertinentes.

CAPÍTULO V

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Es necesario precisar que las variables del estudio son Incremento de la inseguridad ciudadana en Cajamarca 2012-2014 y la Ausencia de una Política Criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana. Por ello se abordará en primer lugar de modo separadas cada variable para luego poder ver la influencia de la segunda en la primera.

5.1. Incremento de la inseguridad ciudadana en Cajamarca 2012-2014

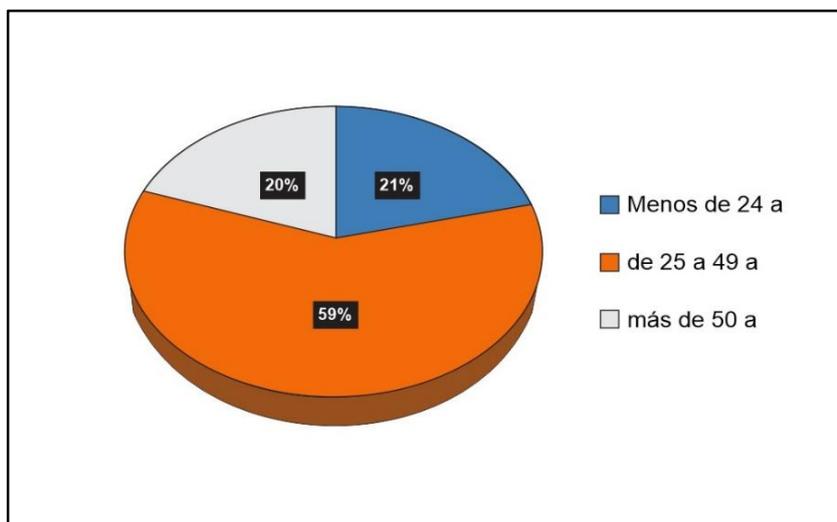
Se inició revisando la percepción del poblador cajamarquino y los datos estadísticos para poder determinar el incremento de la inseguridad ciudadana en la población de Cajamarca, en el periodo 2012 a 2014.

Como parte inicial cabe precisar que los datos obtenidos de la muestra han sido divididos en tres rangos, pues se han generado de la división entre tres el promedio de vida del poblador cajamarquino que, según el INEI, al 2015 fue 71.8 años. Lo que ocasionó que tengamos estos tres bloques de: menos 24 años, entre 25 a 49 años y más de 50 años.

De los resultados que se obtuvieron de los encuestados es que tuvieron menos de 24 años, 81 encuestados; entre 25 a 49 años, 228 encuestados; y, de 50 a más, 75 encuestados. Lo que significa que la mayoría de los encuestados se encuentran entre el rango intermedio de edad, que puede considerarse una edad madura y juvenil. Entonces, si trasladamos a porcentajes los rangos entre personas que se encuestaron, tenemos como resultado que el 21 % le corresponde a los menores a 24 años y el

59% corresponde al intermedio, mientras que el 20% es el de mayor a 49 años, como se observa en el gráfico 2.

Gráfico 2: Porcentajes por rango de edad de los encuestados



Es muy importante tener presente estos datos cuando se presenten los resultados pues va a ser evidente que la tendencia se va a marcar siempre en la edad intermedia.

5.1.1. Percepción de la población cajamarquina sobre la inseguridad

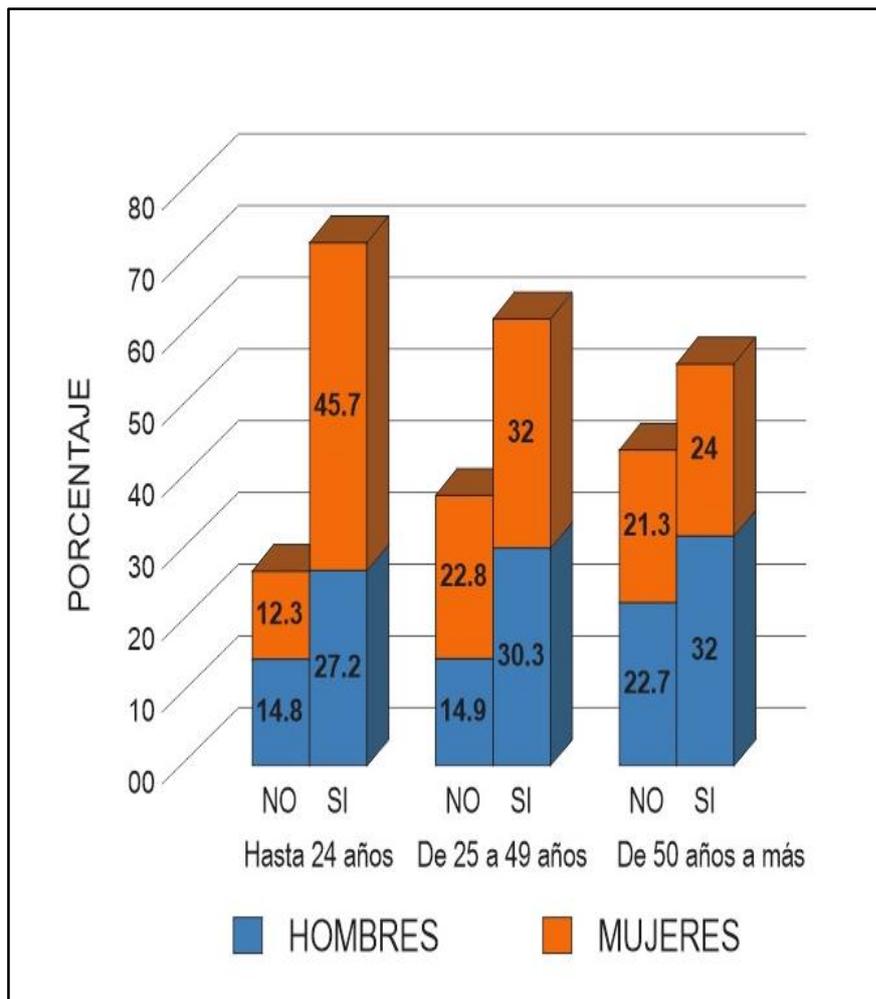
Para esto, presentaremos el resultado de nuestras encuestas realizadas a la población de Cajamarca.

5.1.1.1. La percepción de la población del año 2012-2014

La población cajamarquina mayoritariamente afirma que uno de sus amigos o familiares ha sufrido por lo menos de un robo o atentado contra su vida, llega a ser 63, 28% (ver anexo 2). En el gráfico 3, se presenta, la división de este porcentaje en sus respectivos grupos etarios, en donde se puede apreciar que son las mujeres las que más

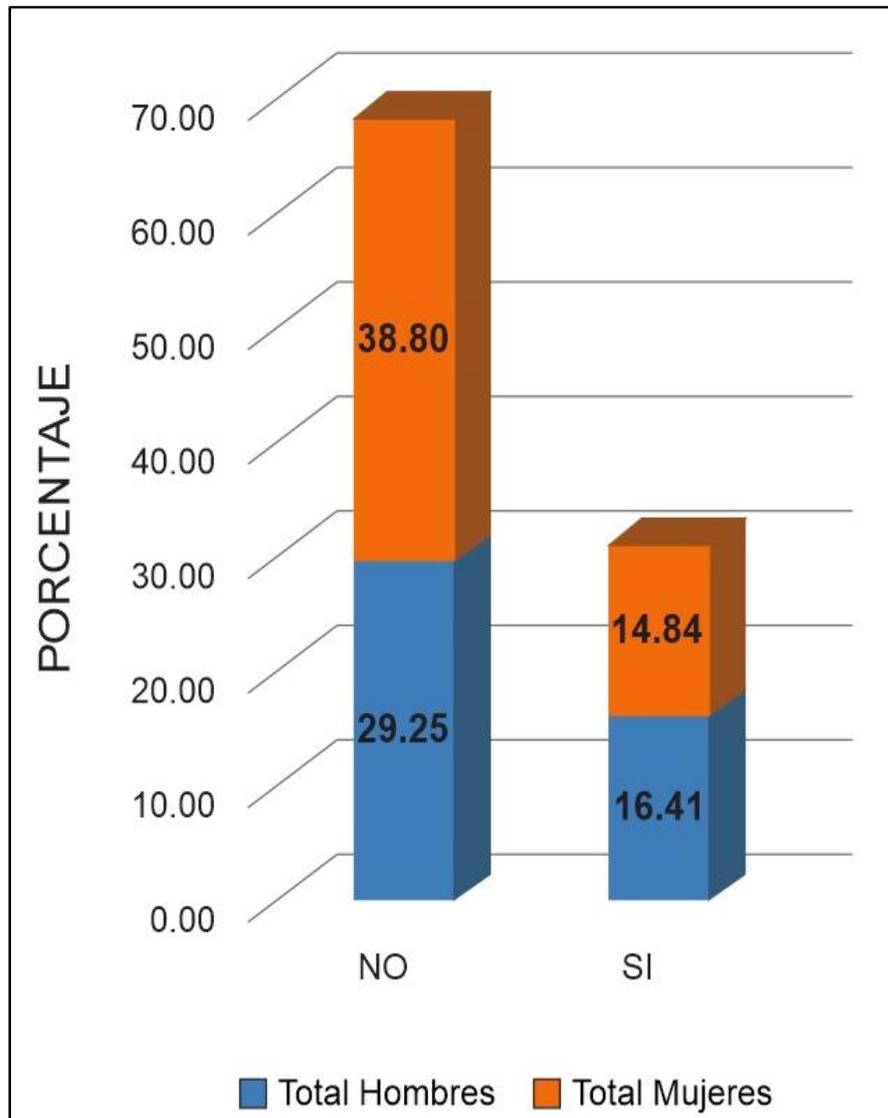
han tenido noticias de un familiar o amigo que han sufrido robo o algún atentado. Específicamente las que dan una respuesta afirmativa son las mujeres menores de 24 años, ya que su porcentaje equivale al 45,7% el que resulta ser el más alto de todos.

Gráfico 3: Familiar o Amigo víctima de robo o atentado 2012-2014



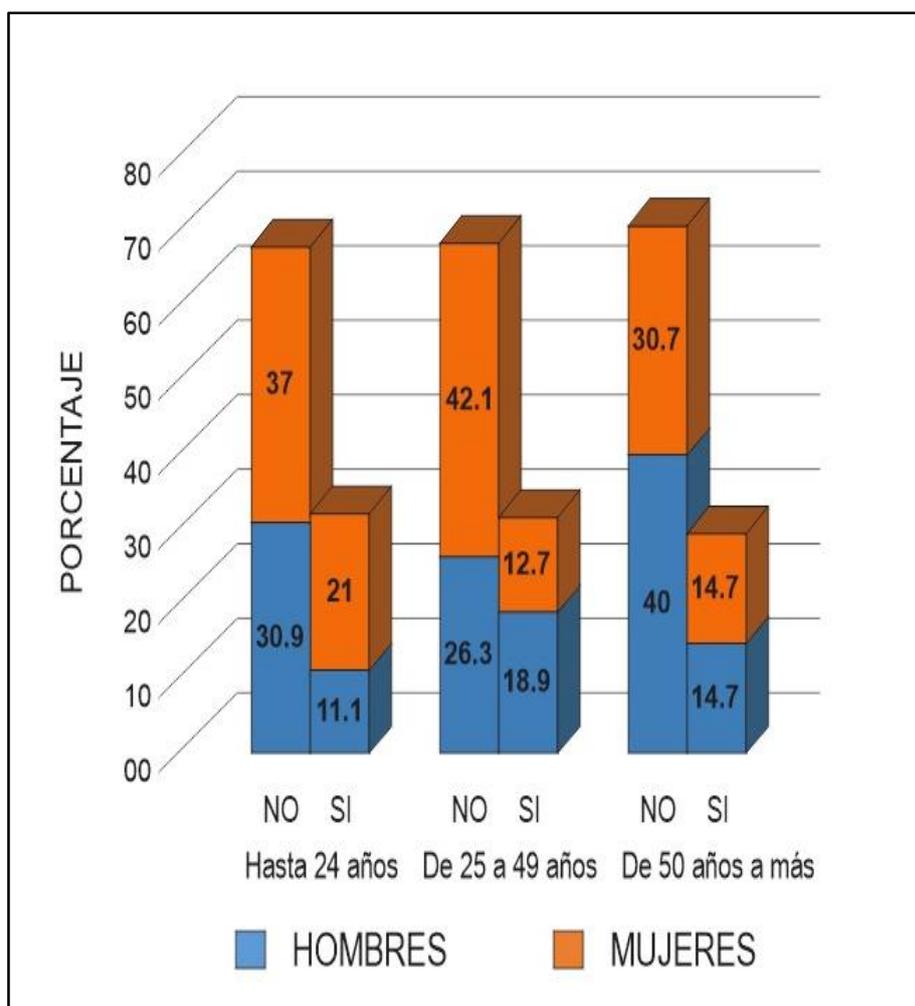
Por otro lado, en su minoría, el poblador cajamarquino encuestado manifiesta que ha sufrido algún robo y atentado 31, 25% (ver anexo 2). No obstante, son los hombres los que han sufrido más atentados que las mujeres. Esto puede observarse en el gráfico 4.

Gráfico 4: Víctimas de robo o atentado en el año 2012-2014



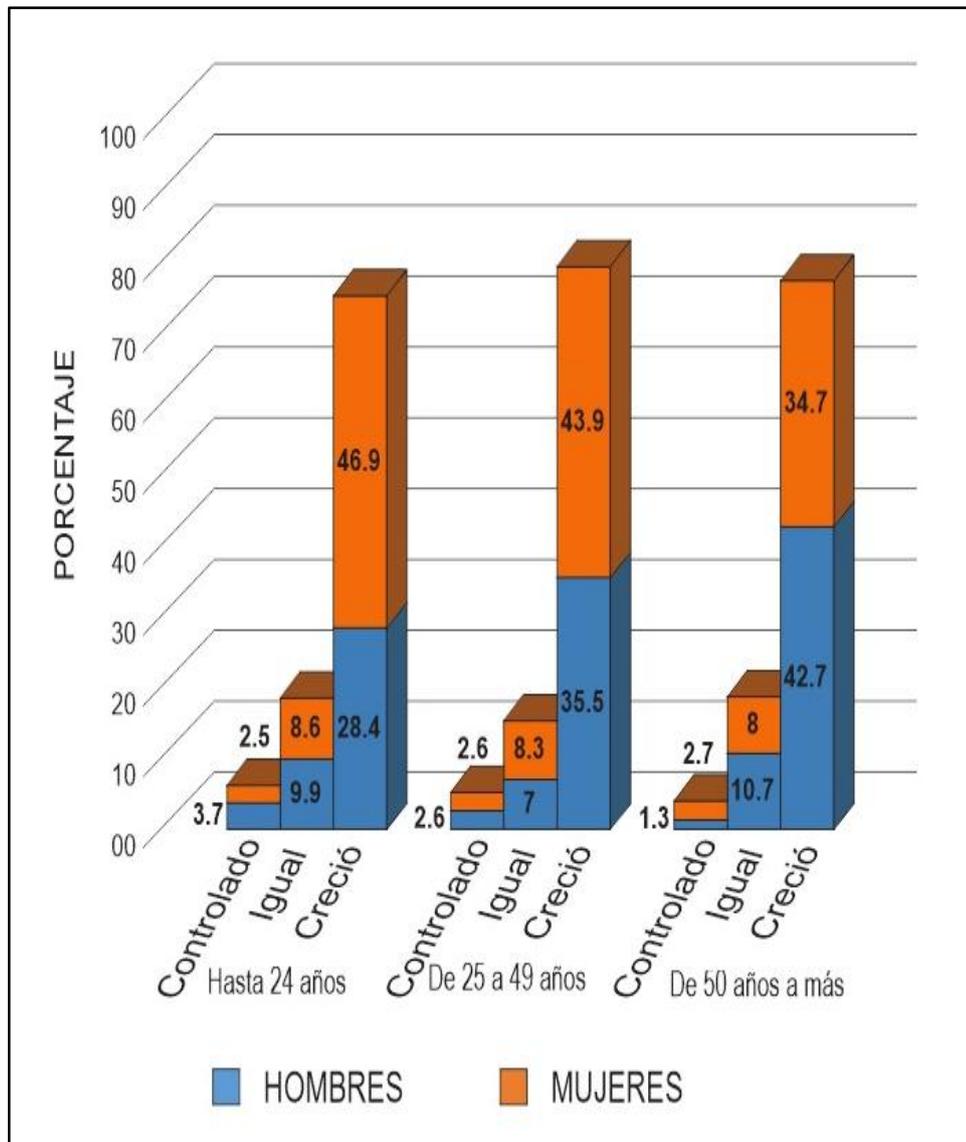
En este gráfico también notamos que si bien es cierto las mujeres han sido víctimas en menor grado de robo o atentados, esto puede deberse a que las mujeres son más cuidadosas en su accionar diario. Si queremos ver estos resultados, tomando en cuenta los rangos de edades, vamos a observar lo que se presenta en el gráfico 5.

Gráfico 5: Víctimas de robo o atentado 2012-2014, según rango de edad



En cuanto al aumento de la inseguridad ciudadana en Cajamarca, los resultados nos hacen ver que el 78, 13% de los encuestados manifestaron que han crecido en el periodo de estudio. De ellos son las mujeres que en su mayoría lo piensan, con el 42,71%. Por otro lado, un porcentaje bastante pequeño considera que la delincuencia se encontró controlada en los años de estudio, con el 5,2% (ver anexo 2). En el gráfico 6 se puede apreciar estos resultados, pero ya por porcentajes dentro de cada rango de edad.

Gráfico 6: Percepción de la población sobre la delincuencia 2012-2014



Es importante comentar un poco más estos gráficos, así es que lo mejor será presentar los resultados en la tabla 4, tomando en cuenta el porcentaje que ocupan sus respuestas en su rango determinado, vale decir en los tres rangos propuestos según el grupo etario desarrollado en la mencionada tabla, de la siguiente manera:

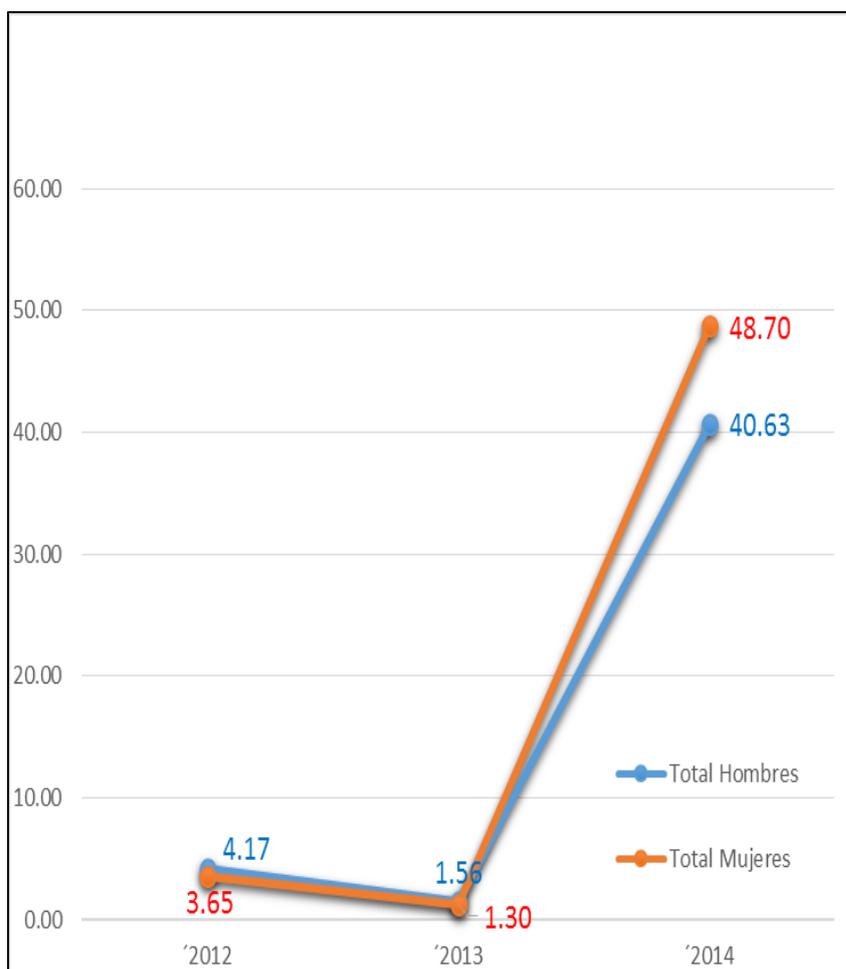
Tabla 4: Percepción de la población sobre la situación de la delincuencia según rangos de edad

	<i>Hasta 24 años</i>	<i>De 25 a 49 años</i>	<i>Mayores a 50 años</i>
<i>Controlada</i>	6.2%	5.2%	4%
<i>Igual</i>	18.5%	15.4%	18.7%
<i>Creció</i>	75.3%	79.4%	77.4%

En la tabla 4 notamos que no existe diferencia significativa entre las respuestas de “controlada”, “igual” y “creció” con el rango de edad, en relación a la percepción de la delincuencia que se tiene durante el periodo de estudio, 2012 al 2014. Solamente se aprecia una pequeña diferencia entre las respuestas de grupo intermedio, pues su percepción de que la delincuencia continúa siendo igual, varía en menos de 3.3% con respecto a los otros dos grupos etarios.

Ahora bien, en el gráfico 7 se muestra claramente que la inseguridad ciudadana en Cajamarca ha ido creciendo con el transcurso de los años, a pesar de que en el 2013 se nota una ligera disminución, es en el 2014 donde se hace notar que la mayoría se ha sentido inseguro en ese año, la respuesta alcanza al 89,33%.

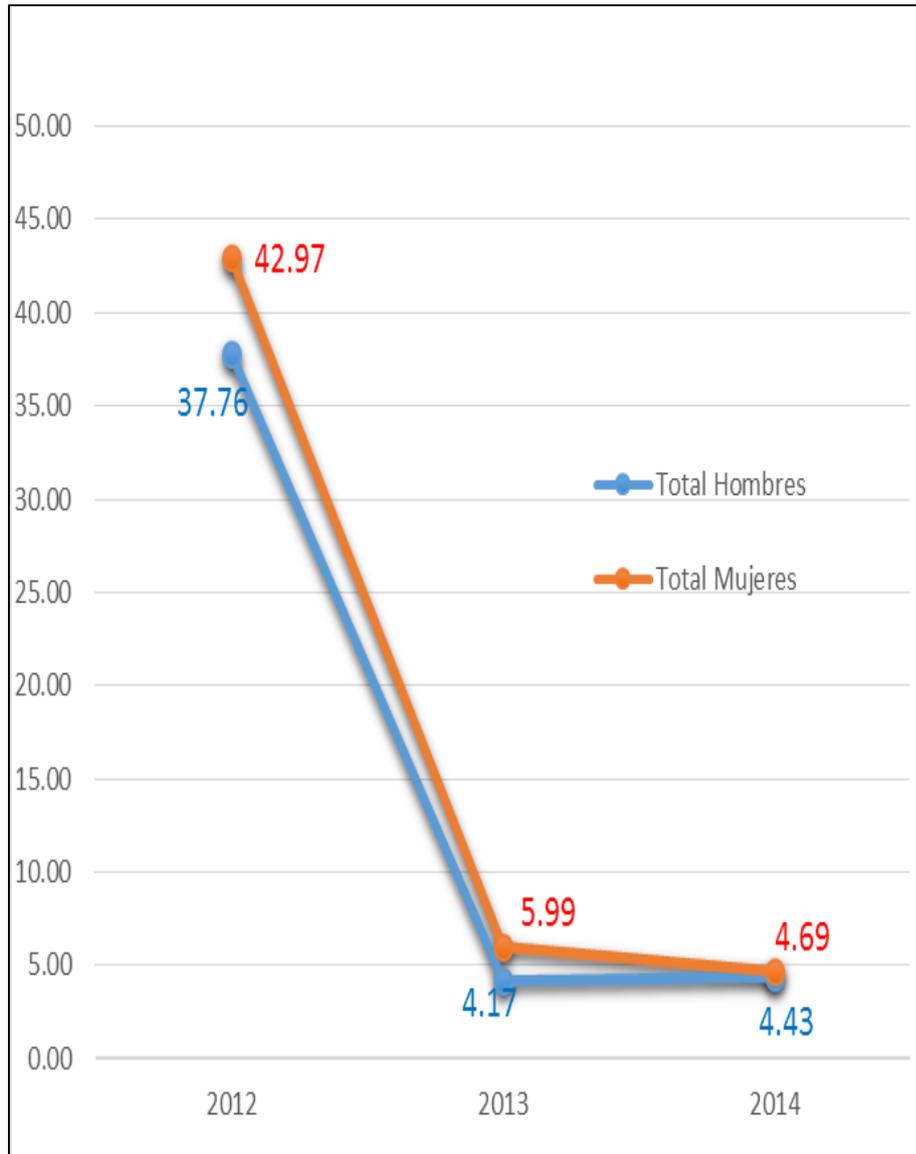
Gráfico 7: Años donde se sintió mayor Inseguridad



Al respecto es pertinente indicar que, en vista que se trató de una pregunta cerrada, las personas encuestadas únicamente tenían que decidirse por alguna alternativa. Sin embargo, hubo varias que afirmaron que en los tres años se habían sentido inseguros.

El gráfico 8 tuvo como propósito reforzar y contrastar las respuestas del gráfico 9. Por lo que se esperaba era obtener un gráfico reflejo del anterior, como en efecto sucedió, tal como se ve en el gráfico siguiente.

Gráfico 8: Años donde se sintió mayor Seguridad

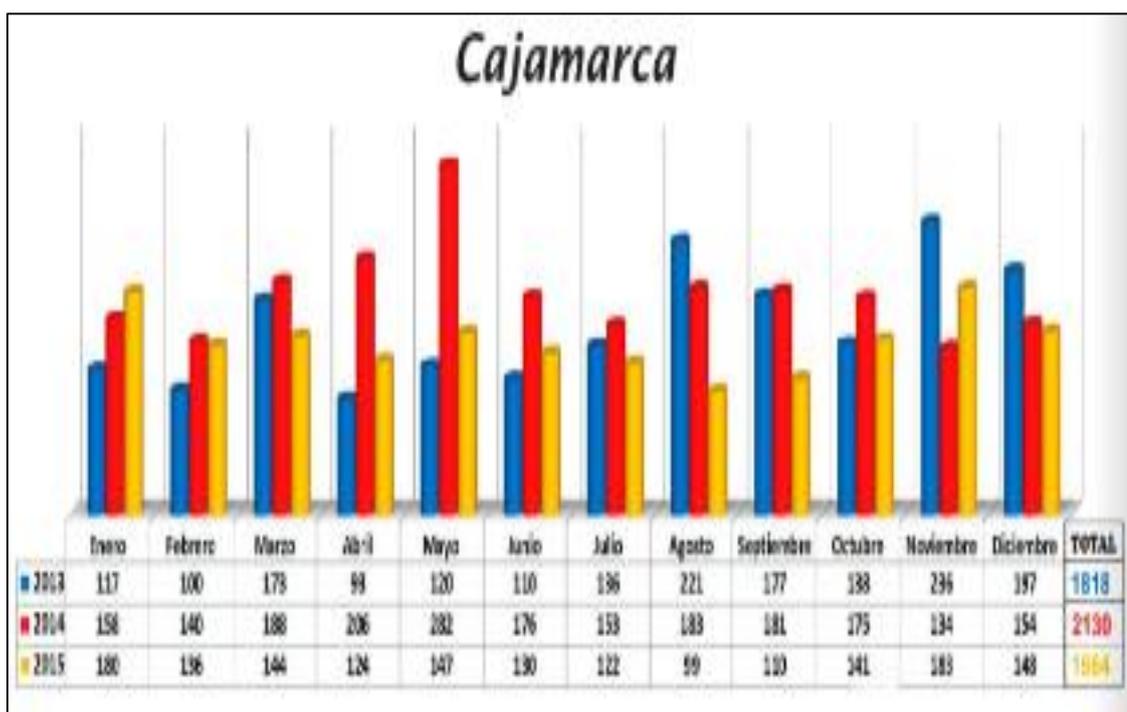


Según este gráfico, la percepción de inseguridad por parte del poblador cajamarquino ha logrado su punto más alto en el año 2014 y el menor se ubica en el 2013.

5.1.2. La inseguridad ciudadana según los datos oficiales.

Los datos oficiales fueron obtenidos gracias al observatorio provincial de seguridad ciudadana y se presentan en el gráfico 9.

Gráfico 9: Delitos registrados en Cajamarca 2013-2015, según los datos oficiales



Fuente: Observatorio Municipal (2016, p. 20).

Como podemos ver en este gráfico, los resultados anteriores se pueden resumir por año de modo tal que el año 2013 registró 1818 delitos, el 2014 tuvo 2130 y el 2015 fueron 1664, plasmando lo indicado se presenta el gráfico 10. Información que maneja también de manera coordinada la Policía Nacional y el Ministerio Público (Fiscalía de Prevención del Delito) – Distrito Judicial de Cajamarca.

Gráfico 10: Evolución de los delitos registrados en Cajamarca 2013-2015



Notamos que, en el año 2014, según el gráfico, se registraron mayores denuncias. En cambio, en el año 2015 se dio una notable disminución de víctimas que denuncian. Por lo que también el Ministerio Público - Fiscalía de Prevención del Delito de Cajamarca, recoge información de la Policía Nacional de los puntos o zonas críticas de mayor incidencia delictiva en Cajamarca, cuyos datos son remitidos al Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público - Fiscalía de la Nación, con sede en Lima, y con tal fin, se realizan en dichas zonas de mayor incidencia delictiva, operativos conjuntos de prevención, campañas y actividades comunales, charlas o talleres con la finalidad de prevenir mayores ilícitos penales.

Nos damos cuenta que estos datos no discrepan con los que presentamos antes sobre percepción ciudadana, pues su punto más alto también se encuentra en el año 2014. Lo que significa que la victimización y la

percepción coinciden. El año 2014 debe considerarse como el peor para la seguridad ciudadana.

5.2. La ausencia de una Política Criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana

En aras de demostrar la ausencia de una política criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana, se ha procedido a revisar los planes locales de seguridad ciudadana de Cajamarca de los años 2012, 2013 y 2014. Estos planes son producto de sucesivas reuniones entre los representantes de la Policía Nacional del Perú, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Presidente de las Juntas Vecinales y el Comité de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca (cuerpo de serenazgo). De los planes revisados se ha podido arribar a las siguientes conclusiones:

1. Se tratan de estudios de diagnóstico que, en su gran parte, están destinados a hacer referencia a la población, algún contenido histórico de Cajamarca, datos estadísticos sobre los delitos y zonas inseguras.
2. Se presentan un conjunto de actividades para tratar de combatir las zonas inseguras.
3. Y se culminan con unos criterios generales, los que se deben plasmar en políticas para combatir la inseguridad ciudadana. Desafortunadamente hemos podido encontrar que estos criterios son lineamientos generales y han sido copiados tal cual los de los años 2012 y 2013, habiendo variando ligeramente en el 2014, como notamos a continuación en las imágenes desde la uno a la tres (ver anexo 3).

4. No se evidencia un seguimiento a las actividades programadas.

El punto cuatro constituye la evidencia más significativa que permite hablar de una ausencia de políticas adecuadas para combatir la violencia y la inseguridad ciudadana.

En efecto, esto se sostiene porque podemos ver que no ha existido una real política que integra las actuaciones del serenazgo, PNP y juntas vecinales, a pesar de haber existido reuniones que incluso han generado planes de seguridad que demuestran ser documentos poco serios y que no evalúan las actuaciones establecidas en los documentos previos. Lo que significa que no existen políticas de control y prevención aplicadas por la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca para controlar el incremento de la delincuencia y, por ende, de la inseguridad ciudadana.

Estamos, entonces, ante la ausencia de una Política Criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana, por cuanto, si bien existen planes en conjunto, no se ha podido evidenciar que existan futuras coordinaciones entre estas instituciones ni ha habido un control posterior de los planes presentados.

5.2.1. Plan Local de Seguridad Ciudadana 2012

El Plan Local de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social, se aprobó por el COPROSEC, el 12 de marzo de 2012, en el que se expone la situación y problemática de la seguridad en Cajamarca y como hacerle frente a ella. Sin embargo en este plan no se especifica las fechas en que se llevaron a cabo las reuniones de coordinación con las demás entidades para realizar acciones conjuntas frente a la inseguridad ciudadana.

Se hace de conocimiento que el plan fue elaborado por la Secretaría Técnica del COPPROSEC y que contó con una serie de participantes, los que se detallan a continuación:

Para su formulación la Secretaría Técnica (ST) del COPPROSEC, con asesoramiento externo, a manera de diagnóstico previamente realizó el estudio y organizaciones de la población de esta ciudad que de acuerdo a la Ley, a través de sus titulares y/o representantes, conforman el COPROSEC. Asimismo se tuvo en cuenta la apreciación de la situación psicosocial y otras informaciones recogidas durante una labor de campo en el Distrito Capital, así como los datos oficiales proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Instituto Nacional Penitenciario (INPE) Cajamarca, Centro de Emergencia de la Mujer (CEM) y otros, y también la información proporcionada por algunos Distritos, de su jurisdicción geográfica. (Plan Local de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social, 2012, p. 1).

Notamos que se describe en forma general la participación de las autoridades. El Plan 2012 contó con 238 páginas en total, en donde, 140 son anexos. Y se cuenta con una descripción de las zonas de riesgo para el poblador cajamarquino pero no con un plan de seguimiento en dichas zonas.

5.2.2. Plan Local de Seguridad Ciudadana 2013

Este plan surge producto de las reuniones llevadas a cabo los órganos competentes, aunque no se precisa quienes fueron, ni el tiempo que demoraron y, al igual que en caso anterior solo aparece la fecha de presentación del Plan, que corresponde a marzo de 2013. Pero el plan fue terminado en abril de 2013, según se indica en la página 158 del Plan de Seguridad Ciudadana.

Un dato curioso es que la presentación del Plan no difiere del anterior, así, llega a indicarse:

Para su formulación, la Secretaría Técnica (ST) del COPPROSEC, con asesoramiento externo, ha realizado el diagnóstico respectivo conjuntamente con el estudio y la evaluación

de la información sobre criminalidad, delincuencia y otras formas de acción contra la Ley en la jurisdicción provincial de Cajamarca, en algunos casos proporcionada por los sectores públicos y organizaciones de la población civil de esta ciudad que de acuerdo a la Ley conforman el COPROSEC.

En la etapa de estudio y diagnóstico, además de haber evaluado la situación psicosocial y la data recogida durante una labor de campo en el Distrito Capital, se ha hecho lo propio con la información oficial proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Instituto Nacional Penitenciario (INPE) Cajamarca, Centro de Emergencia de la Mujer (CEM) y otras instituciones públicas y privadas con sede en esta ciudad, y también la información proporcionada por algunos Distritos, de su jurisdicción geográfica. (Plan Local de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social, 2013, p. 5).

Notamos que los documentos son muy parecidos, solo se han hecho uso de sinónimos y el cambio de estilo, pero que en esencia, son iguales. Este plan cuenta con 182 páginas, de las cuales son anexos desde la página 159.

5.2.3. Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014

Una vez más se reunieron las autoridades para participar en la elaboración del Plan. Sin embargo, en esta ocasión, a diferencia de las anteriores no tenemos una fecha de la presentación, pero sí contamos con el acta que fue firmada el 07 de febrero de 2014.

Con la información proporcionada por todos y cada uno de los miembros del COPROSEC que representan a sus diversas instituciones locales, tanto del sector público como de aquellas de la organización civil, así como aquella información recopilada a través del ejercicio de su rol y, básicamente, de su archivo histórico, la Secretaría Técnica (ST) ha realizado una minuciosa evaluación y estudio sobre criminalidad, delincuencia y otras formas de acción contra la Ley, solicitando, también, otros datos de las demás instituciones y organizaciones de la población civil, con el objeto de realizar un mejor diagnóstico y de esta manera poner a consideración del COPROSEC las actividades que han de desarrollarse a lo largo del año priorizando el aspecto de la PREVENCIÓN y, a través de sus instituciones pertinentes, la reducción y/o erradicación de todo aquello que genere inseguridad.

En la etapa de estudio y diagnóstico, además de haber evaluado la situación psicosocial y la data recogida durante una labor de campo en el Distrito Capital, se ha hecho lo propio con la información oficial proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Instituto Nacional Penitenciario (INPE), Centro de Emergencia de la Mujer (CEM) y también la información proporcionada por algunos Distritos, de su jurisdicción geográfica. (Plan Local de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social, 2014, p. 5).

Es necesario resaltar en esta investigación como se puede observar en las citas de los Planes anteriores transcritos que existe un mismo discurso, solo con ligeros cambios ¿Coincidencia en los Planes? Si se trataría de un documento académico estos hubieran sido calificados como plagios. También se pueden observar las tres imágenes del anexo en donde sucede lo mismo (imagen 1 al 3).

Finalmente, este Plan vuelve a repetir los datos presentes en los anteriores Planes en un total de 199 páginas, en donde, a partir de la página 150 son anexos.

5.2.4. Los cambios en el año 2015, respecto a la Inseguridad Ciudadana

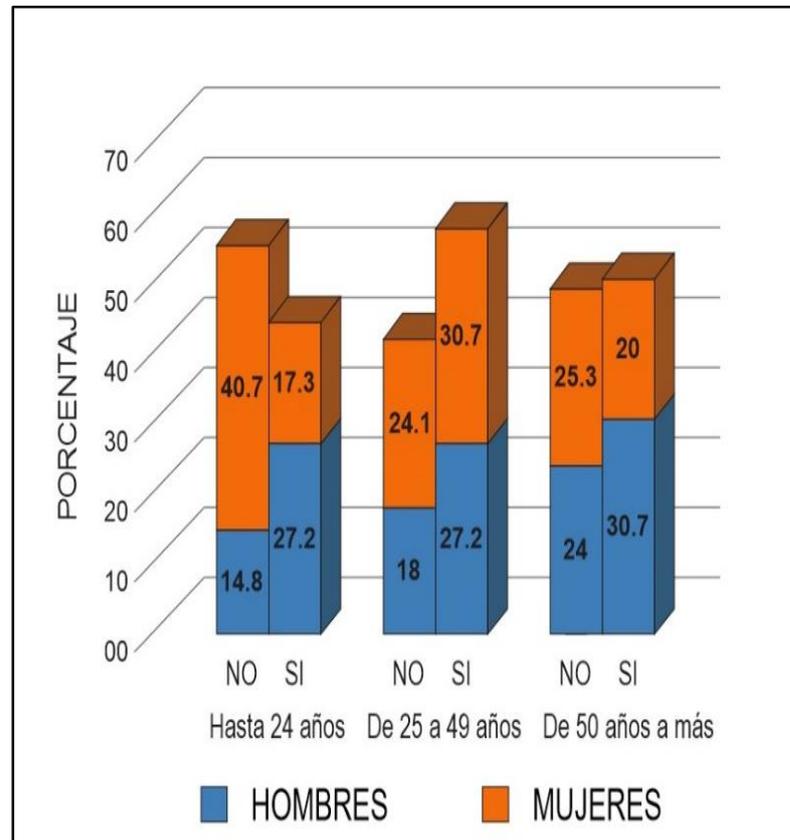
La presente investigación también permitió medir la percepción que la población tiene sobre la seguridad ciudadana y, en contraste, la victimización padecida de manera objetiva por el poblador cajamarquino en el año 2015. Esto nos va a servir para comparar los resultados obtenidos con los anteriores.

5.2.4.1. La percepción de la población del año 2015

En base a la encuesta realizada se pudo notar que más de la mitad de los encuestados (53.65%) indican que algún familiar o amigo ha sido víctima de robo en Cajamarca en el año 2015 (ver

anexo 2). En el gráfico 11 se presenta este resultado de acuerdo a los grupos etarios elegidos:

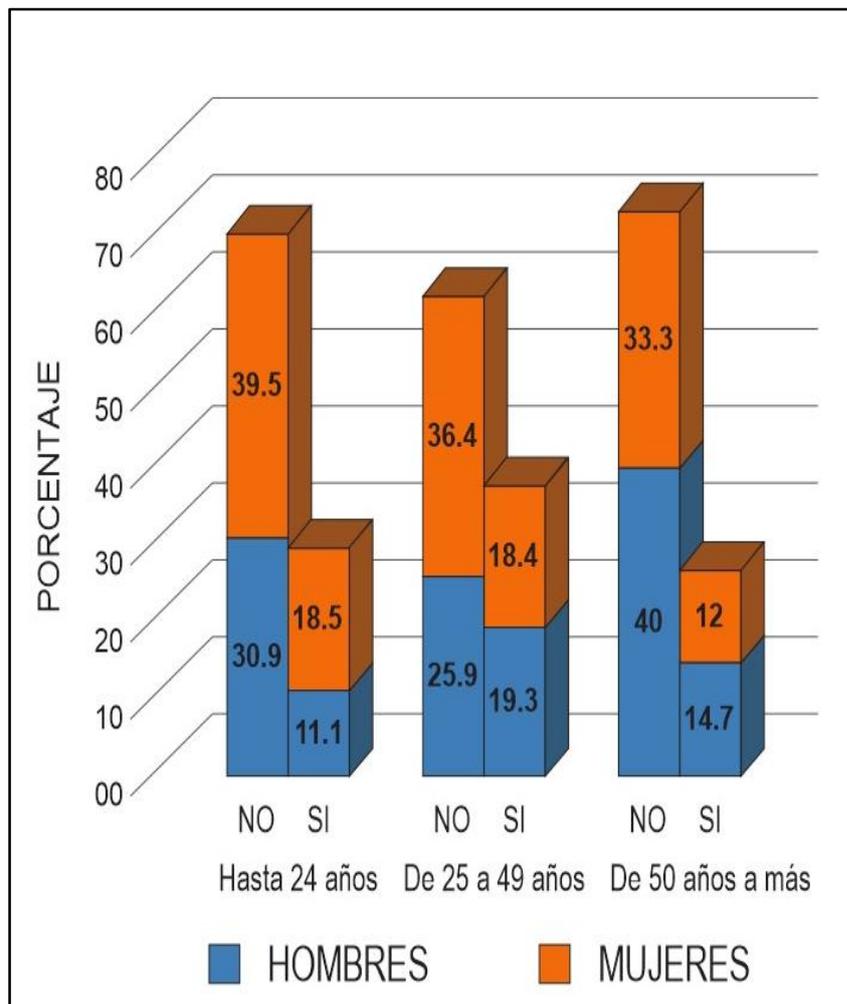
Gráfico 11: Familiar o amigo víctima de robo en el año 2015



Por otro lado, ante la pregunta si el encuestado había sufrido algún robo en el 2015, la respuesta fue que mayoritariamente no. Ahora bien, si trasladamos estos resultados a los rangos de edades vamos obtener los resultados que pueden observarse en el gráfico 11. Podemos notar que, dentro del primer rango de edad, en los menores de 25 años existe un 70,4% que no ha sido víctima de robo, mientras que el 29,6% sí. En la edad intermedia el 37,7% manifiesta que sí y el 62,3% no. Y en la edad mayor, el 73,3% dice que no y el 26,7% dice sí. Lo curioso de este dato es que la población más vulnerable se encuentra, ligeramente,

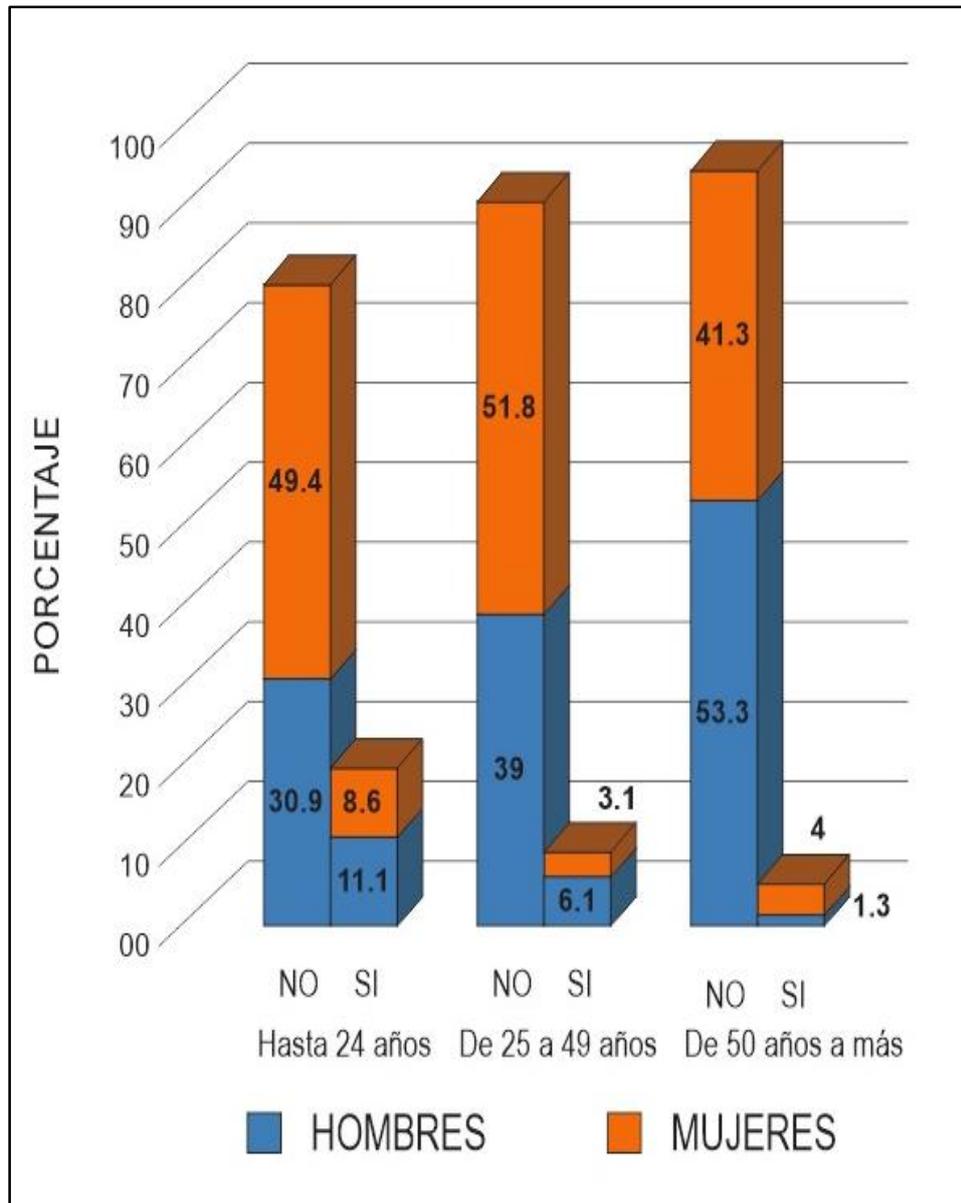
en la edad intermedia. Esto puede deberse a que es en esta edad en donde se realizan el mayor tipo de actividades, que tienen que incluir las salidas, ya sea por trabajo o diversión. Esto se puede apreciar en el gráfico 12.

Gráfico 12: Poblador cajamarquino víctima de robo en 2015



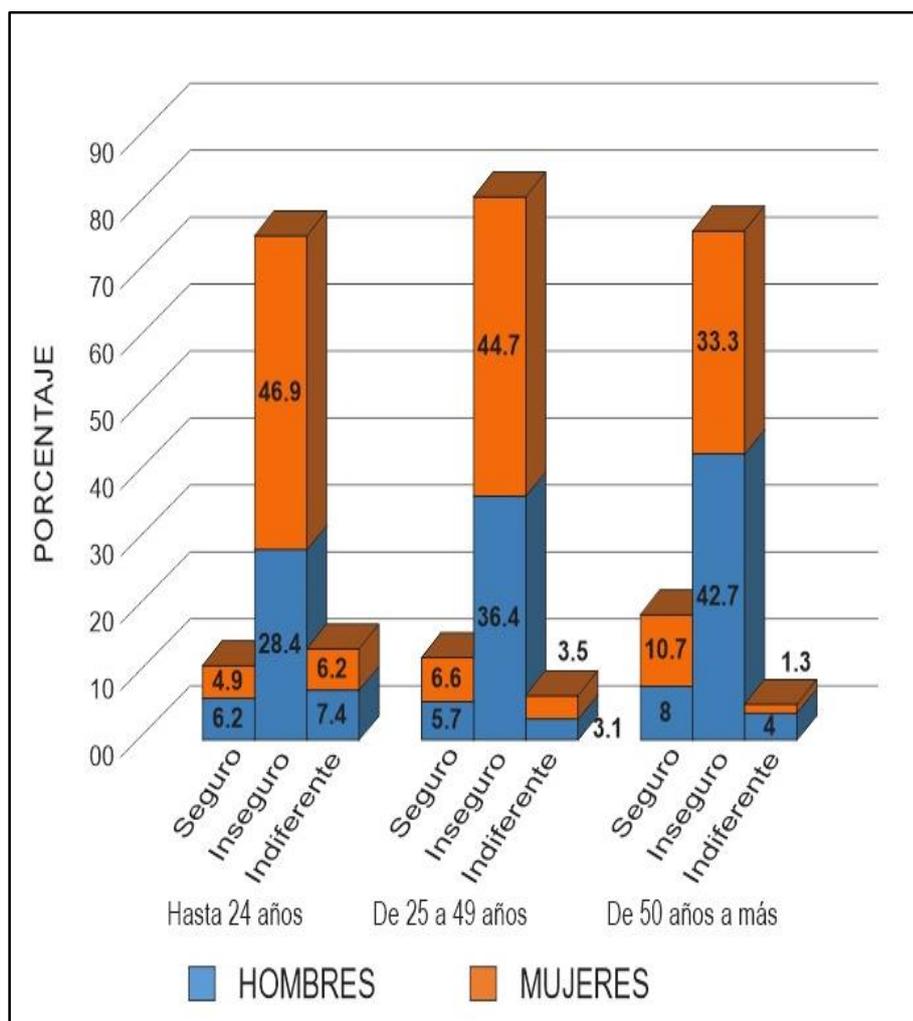
Cuando se les preguntó si habían recibido algún atentado contra su vida, la respuesta fue que el 10.68 % lo había recibido (ver anexo 2). Esto nos hace ver que en la gran mayoría no lo ha recibido, en el gráfico 13 se aprecia este mismo resultado desglosado según el porcentaje que les corresponde en su rango de edad.

Gráfico 13: Agresión o atentado contra su seguridad en el año 2015



En cuanto al sentimiento de seguridad, vemos que en su gran mayoría se sienten inseguros al momento de salir a la calle con el 78,91% (ver anexo 2). También se puede observar que las mujeres se sienten más inseguras que los hombres, conforme se aprecia el gráfico 14.

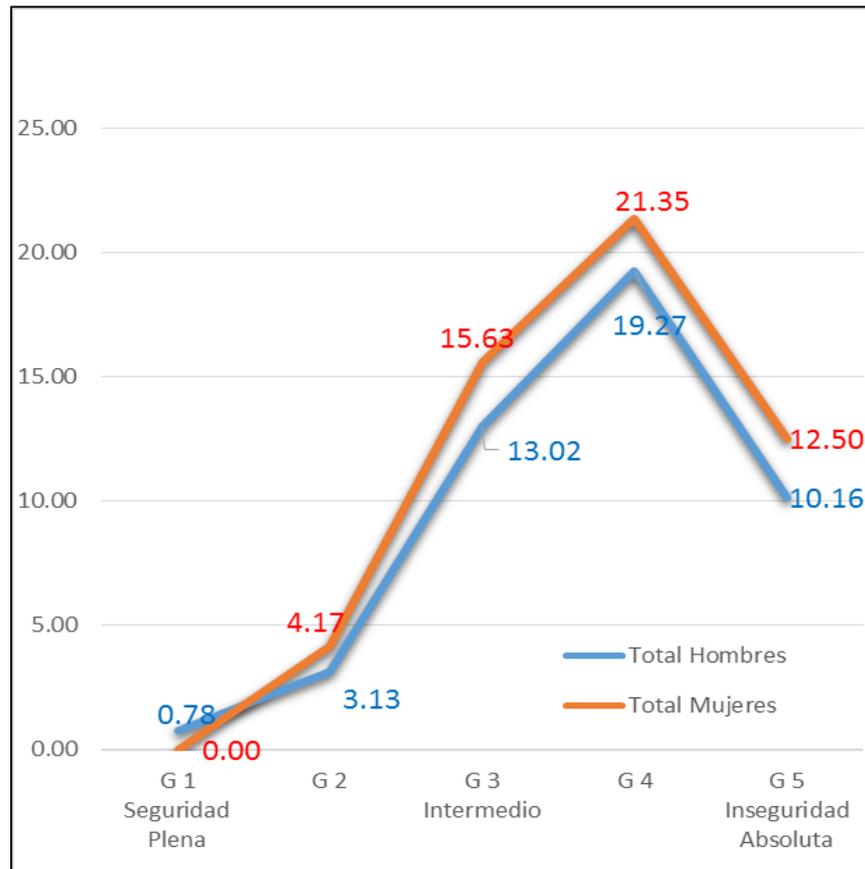
Gráfico 14: Percepción de la población sobre su seguridad en las calles



Un dato que merece ser tomado en cuenta es que, a pesar de que el poblador cajamarquino se siente inseguro en las calles de Cajamarca, es capaz de reconocer que no se trata de una inseguridad total, sino que se encuentra a un grado por debajo de serlo.

Pese a ello, un número considerable afirma que la inseguridad que se vive en Cajamarca ya no puede ser superada (por cuanto afirman que nos encontramos en una inseguridad absoluta), los que llegan al 22,66 %. Esto se aprecia en el gráfico 15 (sumando los porcentajes de los hombres y mujeres).

Gráfico 15: Percepción del grado de seguridad en la ciudad de Cajamarca



5.2.5. Comparando los períodos estudiados

Según se viene exponiendo en los gráficos, se ha notado un grado de mejora en la percepción del poblador cajamarquino, pero, lo curioso es que esto no concuerda con el grado de victimización, como puede verse en la tabla 5.

Tabla 5 Comparación sobre la inseguridad en Cajamarca entre los años de estudio: 2012-2014 y el año 2015

	2012-2014	2015
PERCEPCIÓN DE LA INSEGURIDAD	63, 28%	53,65%
VICTIMIZACIÓN DE LA INSEGURIDAD	31, 25%	33,85%

La tabla 5 recoge el resultado de nuestros datos obtenidos mediante la encuesta probabilística empleada (ver anexo 2). Sin embargo, dado que la declaración de haber sufrido personalmente robo tiene una diferencia de 2,6% no es posible tener un grado de certeza en cuanto la primacía de una sobre la otra. Esto no ocurre con la información dirigida hacia otra persona, en donde la diferencia es de 9,68%, lo que podría significar que ha habido una disminución de la percepción de inseguridad ciudadana.

A su vez, los datos anteriores concuerdan con los datos oficiales presentados en el gráfico 9 (supra), por lo cual, estamos en condiciones de afirmar que ha habido un cambio en la forma de enfrentar a la delincuencia. Tal cambio se presenta a pesar de no haberse producido un plan de seguridad ciudadana durante este año, pero las coordinaciones constantes para la elaboración del Plan de Seguridad del 2016 fueron las que mantuvieron unidos la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca y a la Policía Nacional del Perú.

5.3. La ausencia de una Política Criminal adecuada y el incremento de la inseguridad ciudadana en Cajamarca.

En las secciones previas de este capítulo hemos llegado a determinar que no existe una política criminal adecuada que haya sido fomentada por la Municipalidad Provincial de Cajamarca. En efecto, esto puede apreciarse a que en los planes conjuntos que se han producido los años 2012, 2013 y 2014, son estudios de diagnóstico que han sido copiados en su gran parte, como puede verse en los ejemplos de las imágenes 1, 2 y 3.

Si bien es cierto que es posible observar en dichos planes un conjunto de actividades que se pretenden realizar para combatir la delincuencia, entre la Policía Nacional, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Presidente de las Juntas Vecinales y el Comité de la Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca (cuerpo de Serenazgo), se puede inferir que no han existido las coordinaciones necesarias para la realización de dichas actividades, por cuanto en los planes siguientes no se menciona el resultado de ellas y siguen siendo los puntos críticos los mismos que han sido localizados en los planes del año que pasó.

Como se trató anteriormente (ver Item 5.2) no ha existido una real política que integra las actuaciones del Serenazgo, PNP, Ministerio Público, Poder Judicial, juntas vecinales, rondas urbanas y sociedad civil organizada, a pesar de haber existido reuniones que incluso han generado planes de seguridad. Por eso podemos indicar que tales documentos se presentan como poco serios y que no evalúan las actuaciones establecidas en los documentos previos. Esto da como resultado que se afirme que no existen políticas de control y prevención aplicadas por la Gerencia de Seguridad

Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca para controlar el incremento de la delincuencia y, por ende, de la inseguridad ciudadana.

Resumiendo, los documentos de los planes locales de seguridad ciudadana nos han hecho ver que:

1. No existen políticas de control y prevención aplicadas por la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca en el periodo de estudio.
2. No existe un seguimiento a los criterios generales (que cumplen el rol de lineamientos de prevención de la seguridad ciudadana) por parte la Municipalidad Provincial de Cajamarca (serenazgo), la PNP, el Ministerio Publico, el Poder Judicial, las Rondas Urbanas, Juntas vecinales, mismas que han participado en las reuniones de coordinación del COPROSEC.
3. Por lo cual existe la ausencia de una Política Criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana

Hay que aclarar que, si bien existen planes en conjunto, no se ha podido evidenciar que existan futuras coordinaciones entre estas instituciones ni ha habido un control posterior de los planes presentados. En efecto, si recordamos la definición presentada en la página 48 de esta tesis, se entiende por política criminal a “estrategia de lucha contra la delincuencia, elaborada a partir de los datos y enseñanzas aportadas por la observación objetiva”. Como se viene afirmando, tales estudios de diagnóstico son idénticos y han generado idénticos lineamientos (criterios generales) que por sí solos no pueden constituirse en políticas criminales adecuadas.

En paralelo, se ha podido observar que el poblador cajamarquino siente que la inseguridad ciudadana ha venido en aumento, tanto así que en los gráficos 5 y 6 es posible observar claramente que la inseguridad ciudadana ha incrementado en los años de estudio. Ahora bien, tales afirmaciones se pueden relacionar con la ausencia de una política de seguridad adecuada, pues como hemos estado sosteniendo con los datos obtenidos, esta política no existe, y esto se ve reflejado en los llamados “Planes locales de seguridad ciudadana”. Esto se puede apreciar en la tabla 6.

Tabla 6: Relación entre la política criminal y la inseguridad ciudadana

	POLÍTICA CRIMINAL	INSEGURIDAD CIUDADANA
2012	Ausencia de política criminal Adecuada	Incremento de la inseguridad ciudadana
2013	Ausencia de política criminal adecuada	Incremento de la inseguridad ciudadana
2014	Ausencia de política criminal adecuada	Incremento de la inseguridad ciudadana

Notamos que se presenta una relación directa entre la ausencia de una Política Criminal y el incremento de la inseguridad ciudadana en Cajamarca durante los años 2012 al 2014.

Si bien es cierto han existido coordinaciones entre los miembros del COPROSEC y de ello se ha generado los planes locales de seguridad ciudadana, sin embargo, dichos planes pueden ser considerados como una política criminal incipiente,

es decir, que no constituye una política criminal adecuada. Por cuanto, no ha existido una estrategia real para afrontar la delincuencia, en el sentido de que no ha habido una efectivización de los planes operativos conjuntos (serenazgo, Ministerio Público, Poder Judicial, Rondas urbanas, sociedad civil organizada). Lo afirmado se puede notar en que en los planes analizados se mencionan el seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas, pero en el plan siguiente no existe un reporte de lo que se hizo en el año que le antecedió.

En cuanto a las políticas de prevención y a las políticas de represión se presenta la misma dificultad que se ha venido sosteniendo en este último capítulo, por cuanto no existen en los ya indicados seguimiento y evaluación, a las que se les debe añadir las actividades, indicadores, metas y responsables en los planes. Sin embargo, no existe evidencia alguna que nos haga ver el cumplimiento de los indicadores. Por otro lado, si se puede afirmar que cada institución participante ha seguido laborando de forma aislada, sin que se cumplieran los mencionados planes de actividades conjuntas. Esto sin lugar a dudas es un factor preponderante para el incremento de la criminalidad y por ende de la inseguridad ciudadana.

Se ha podido notar que, en el año 2015, la población y los indicadores oficiales hicieron notar que había disminuido la inseguridad, esto se debe a un trabajo coordinado entre la Policía Nacional, el Poder Judicial, el Ministerio Público, las Juntas Vecinales, las Rondas Urbanas y el Comité de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca (cuerpo de Serenazgo), así como también a las constantes reuniones, operativos conjuntos, la coyuntura política entre otros factores. Esto no había sucedido en los planes de los años anteriores, vale decir en el año 2012, 2013 y 2014, por cuanto no había la voluntad política de llevar a cabo la materialización de los planes de seguridad que se habían elaborado para dichos años,

por lo que los planes se presentan como un simple formalismo y no práctico para combatir la inseguridad ciudadana.

Entonces se evidencia que las descoordinaciones entre las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana es producto de la ausencia de una política criminal adecuada. Política que debe nacer y ser fomentada por el Presidente del COPROSEC, hecho que no se ha producido en los años 2012-2014.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- 1.** Se evidenció que la inseguridad ciudadana ha venido creciendo durante los años 2012, 2013 y 2014. Esto coincide con la ausencia de una Política Criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana entre los representantes de la Policía Nacional del Perú, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Presidente de las Juntas Vecinales y el Comité de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca (cuerpo de Serenazgo).
- 2.** Se ha observado que en el período 2012-2014 no han existido políticas de seguridad ciudadana entre la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca y a la Policía Nacional del Perú. Pues los planes que existen en esos períodos no contienen disposiciones específicas de operativos ni mucho menos se ha evidenciado seguimiento de las disposiciones generales que contienen.
- 3.** Existe una ausencia de una Política Criminal adecuada que sistematice la administración del orden interno y la seguridad ciudadana, por cuanto, si bien es cierto que hay planes en conjunto, no se ha podido evidenciar que existan futuras coordinaciones entre estas instituciones ni ha habido un control posterior de los planes presentados.

4. Los datos oficiales que obtuvimos no discrepan de los que generamos productos de nuestras encuestas. Esto se nota con mayor claridad cuando detectamos que el punto más alto de inseguridad ciudadana se encuentra en el año 2014. Lo que significa que la victimización y la percepción coinciden y el año 2014 debe considerarse como el peor año para la seguridad ciudadana.

5. También se pudo observar que la inseguridad ciudadana ha tenido un ligero retroceso en el año 2015 año en el que, si bien no existió un plan conjunto o políticas entre la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Cajamarca y la Policía Nacional del Perú, sí hubo un trabajo coordinado entre ambas, lo que permite afirmar que existieron políticas criminales de facto.

RECOMENDACIONES

1. La Política Criminal destinada a la seguridad ciudadana debe implementarse en una estricta coordinación y seguimiento de los planes, que deben involucrar a los integrantes de la PNP, el Serenazgo, Ministerio Público, Poder Judicial, las Juntas Vecinales y, en el caso de Cajamarca, las Rondas Urbanas.
2. La ciudadanía debe contar con un acceso a los servicios policiales y de serenazgo más efectivos. Este acceso debe considerar, en especial, los problemas que se desarrollan en los grandes centros urbanos. Al mismo tiempo, se requiere una policía muy comprometida con su actuar y del mejor nivel técnico posible, para garantizar así los derechos básicos a la vida, la integridad personal y la propiedad privada.

PROPUESTA

Propuesta para la elaboración de un Plan estratégico de Seguridad Ciudadana para la localidad de Cajamarca

El Plan estratégico de Seguridad Ciudadana debe ser diseñado sobre un diagnóstico confiable de los puntos críticos de la ciudad y de las principales fortalezas y debilidades con las que contamos para trabajar en ella. Si bien es cierto que esta es la idea subyacente en todos los Planes revisados para esta tesis, nos hemos dado cuenta que esto se busca cumplir en el lapso de un año, lo que genera que existan planes y planes por cada año. Sin embargo, como se hizo ver en su momento oportuno, estos planes son copias del resto y pareciera que la seguridad ciudadana se centra más en la elaboración de estos planes que en su cumplimiento, o en la seguridad ciudadana en sí.

Por ello, la propuesta que lanzamos en esta investigación es que estos planes deben elaborarse por cinco años (indistintamente del gobierno de turno local y del partido político) con la intención de que no exista un componente político y sí de continuidad del Plan por sí mismo, ya que los alcaldes se verían obligados a continuar con el que dejó su predecesor y, sobre ese plan, elaborar otro que tendría que seguirlo el próximo alcalde. La propuesta en mención tiene que abarcar la materialización de una verdadera política criminal adecuada que incluya un plan conjunto y activo tanto por la Municipalidad Provincial de Cajamarca (serenazgo) y la Policía Nacional, con todas las autoridades competentes, así como una coordinación mutua y amigable con los ciudadanos. Asimismo, se tiene que atacar las verdaderas causas de la criminalidad, planteando medidas preventivas donde se incluyan programas municipales como calles seguras, educación en valores, integración familiar, un observatorio efectivo de

seguridad ciudadana que abarque información real de toda la población cajamarquina y la existencia de centros de comunicación efectivos.

La propuesta que se hace es que también debe ser monitoreada por los dos comisarios (1ª y 2ª Comisaría) de la Policía Nacional en Cajamarca, con reuniones mensuales para evaluar el cumplimiento del conjunto de actividades y operativos programados para hacerle frente a la inseguridad y las formas en que se ha venido trabajando entre los miembros del COPROSEC y la ciudadanía.

REFERENCIAS

- Alegría, C. (2000). *La Seguridad como derecho humano.- El Pensamiento Constitucional*. Lima: s/e.
- Arriaga, I (1998). Familias Latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas. *Revista de la CEPAL* 65.
- Banco Mundial. (2010). *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para américa latina*. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf
- Baratta, A. (2001). El concepto actual de seguridad en Europa. *Revista Catalana de Seguridad Pública* 8.
- Basombrío, C. (2001). ¿Linchamientos o soluciones? *Ideele* 176, 51-54.
- Bernales Ballesteros, E. (1999). *La constitución de 1993: análisis comparado*. Lima: Editora RAO.
- Bramont-Arias Torres, L. M. (1997). *Lecciones de la parte general y el código penal*. Lima: Editorial San Marcos.
- Bustamante Salvador, C. (2014). *Seguridad Ciudadana, Derechos Humanos y Policía*. Recuperada de: http://carlosbustamantesalvador.blogspot.pe/2014_07_01_archive.html
- Cancio Meliá, M. (2015). “Seguridad ciudadana” y “Derecho penal del enemigo”. En *Estudios de política criminal y Derecho penal*, (t. 1, pp. 125-138). Lima: Gaceta Jurídica.

- Carrión, F. (2007). Percepción inseguridad ciudadana. *Ciudad segura (programas de estudios de la ciudad: Flaseo-Ecuador) 15*.
- Comisión de Igualdad y Derechos Humanos. (2006). *What is victimisation?*
Recuperada de: <https://www.equalityhumanrights.com/en/advice-and-guidance/what-victimisation>
- Córdova Montúfar, M. (2007). Percepción de inseguridad: una aproximación transversal. *Ciudad segura (programas de estudios de la ciudad: Flaseo-Ecuador) 15*.
- Cueto, W.J. & Guardamagna, M. (2012). ¿Hay políticas de estado en la argentina?
DAAPGE 18, 7-26 Recuperado de
<http://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n18/n18a01.pdf>
- Dammert Guardia, M. (2007). Percepción y participación. *Ciudad segura (programas de estudios de la ciudad: Flaseo-Ecuador) 15*.
- Defensoría del Pueblo. (2004). *Informe defensorial 81: Libertad de tránsito y seguridad ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana*. Recuperado de
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/31C5459C0FEE478D05257EBB007487D2/\\$FILE/informe_81.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/31C5459C0FEE478D05257EBB007487D2/$FILE/informe_81.pdf)
- Graglia, E. (2012). *En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung,
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social). (1997). *Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad pública*. Santiago de Chile: ILPES

- INEI. (2006). *Victimización en el Perú, 2010-2016*. Lima: Oficina técnica de difusión. Recuperada de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1349/Libro.pdf
- INEI. (2015). *Población 2000 al 2015*. Recuperada de <http://proyectos.inei.gob.pe/web/poblacion/#>
- León Vásquez, J. L. (2013). Deberes fundamentales del Estado. En *La Constitución comentada*. (2ª ed.). (t. 1, pp. 943-952), Lima: Gaceta Jurídica.
- Municipalidad de Cajamarca. (2016). *Serenazgo*. Recuperada de <http://www.municaj.gob.pe/>
- Nino, C. (1989). *Ética y Derechos Humanos, Un ensayo de fundamentación*. Barcelona, España: Ariel.
- Observatorio Municipal. (2016). Publicado por la Municipalidad Provincial de Cajamarca.
- Oszlak, O & O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. REDES, 99-128 Recuperado de <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>
- Pérez Pinzón, A. O. & Pérez Castro, B. J. (2009). *Curso de Criminología*. Bogotá: Temis.
- Reale, M. (1997). *Teoría tridimensional del derecho*. (Trad. Á. Mateos). Madrid: Tecnos.

- Ramos Núñez, C. (2011). *Cómo hacer una tesis en derecho y no envejecer en el intento*. Lima: Grijley
- Reyna Esquivel, C. (2015). *La eficacia de la Política Criminal del Estado en los adolescentes infractores de la ley penal en el Perú*. (Tesis para optar el título de abogado). Universidad Nacional de Trujillo, Perú.
- Rico, J. M. (1998). *Justicia Penal y transición democrática en América Latina*. Guatemala: Editorial Siglo veintiuno editores.
- Roldán Barbero, H. (2016). *Introducción a la investigación criminológica*. Granada: Editorial Comares.
- Romero Arteaga, M. S. (2014). Introducción al estudio de las rondas urbanas de Cajamarca. *Avances, Revista de Investigación Jurídica* 10, 67-77
Recuperado de
<http://revistas.upagu.edu.pe/ojs/index.php/AV/article/view/41/24>
- Rubio Correa, M. (2008). *Para conocer la constitución de 1993*. (2ª ed.). Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Sack Ramos, S. J. (2012). *La política Criminal hoy en día en nuestro país*.
Recuperado de:
http://www.derecho.usmp.edu.pe/Itaest_Articulos_Estudiantiles/03-2012_LA%20POLITICA%20CRIMINAL%20HOY%20EN%20DIA%20EN%20NUESTRO%20PAIS.pdf
- Sánchez, P. (2014). Inseguridad ciudadana y conflictos sociales en el norte del Perú. *Willaqniki Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales* 18, 6-19.
- Serrano Maíllo, A. (2003). *Introducción a la criminología*. Lima: ARA.

Vásquez Barrantes, W.L. (2015). *Factores jurídicos de la política criminal de la Seguridad Ciudadana en la ciudad de Cajamarca, 2013-2014*. (Tesis de maestría inédita). Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo, Cajamarca, Perú.

Velásquez Reyna, Y. del P. (2015). *Seguridad ciudadana: deber del Estado o del gobierno local*, (Tesis para optar el título de abogado). Universidad Nacional de Trujillo, Perú.



ANEXOS

Anexo 1: Cuestionario de la encuesta realizada

ESCUELA DE POSGRADO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA

Datos del inmueble-Dirección: _____

Señas particulares: _____

El presente cuestionario tiene fines académicos por lo cual no serán necesario sus datos personales pero le pedimos que responda honestamente las preguntas que se les hace.

Edad: _____ Sexo: M () F ()

Marque la alternativa que más se le ajusta a lo vivido por usted.

1. ¿Tiene algún conocimiento de un familiar o amigo cercano que sido víctima de robo en el año pasado?
No () Sí ()
2. ¿Usted ha sido víctima de robo en el año pasado?
No () Sí ()
3. ¿Han atentado contra su vida en el año pasado?
No () Sí ()
4. ¿Entre los años 2012 al 2014 algún un familiar o amigo cercano que sido víctima de robo o han atentado contra su vida?
No () Sí ()

5. ¿Usted ha sido víctima de robo o de algún atentado contra su vida entre los años 2012 al 2014?

No () Sí ()

6. Cada vez que sale a la calle usted se siente:

Seguro () Inseguro () Indiferente ()

7. ¿Siente que la delincuencia en los años 2012 al 2014 estuvo bien controlada o creció?

Estuvo controlada () Se mantuvo igual () Creció ()

8. En una escala del 1 al 5, siendo el 1 la seguridad plena y el 5 la inseguridad absoluta, ¿qué puntaje le pondría a la seguridad ciudadana actual en Cajamarca?

1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()

9. ¿En cuál de los años del 2012 al 2014 se ha sentido más **seguro**?

2012 () 2013 () 2014 ()

10. ¿En cuál de los años del 2012 al 2015 se ha sentido más **inseguro**?

2012 () 2013 () 2014 ()

¡GRACIAS POR SU COLABORACIÓN!

Anexo 2: Resultados Generales de las encuestas

PREGUNTA Alternativa		SEXO		1		2		3		4		5	
		M	F	NO	SI								
Total Hombres		178		71	107	114	64	154	24	63	115	115	63
Porcentaje		100		39.89	60.11	64.04	35.96	86.52	13.48	35.39	64.61	64.61	35.39
Total Mujeres			206	107	99	140	66	189	17	78	128	149	57
Porcentaje			100	51.94	48.06	67.96	32.04	91.75	8.252	37.86	62.14	72.33	27.67
TOTAL	384			178	206	254	130	343	41	141	243	264	120
Porcentaje %	100	46.35	53.65	46.35	53.65	66.15	33.85	89.32	10.68	36.72	63.28	68.75	31.25

6. Se SIENTE			7. Delincuencia			8. Seguridad					9. Más Seguro			10. Más Inseguro		
Seguro	Inseg.	Indifer	Controlada	Igual	Creció	1	2	3	4	5	12	13	14	12	13	14
24	138	16	10	32	136	3	12	50	74	39	145	16	17	16	6	156
13.48	77.53	8.99	5.62	17.98	76.40	1.69	6.74	28.09	41.57	21.91	81.46	8.99	9.55	8.99	3.37	87.64
27	165	14	10	32	164	0	16	60	82	48	165	23	18	14	5	187
13.11	80.10	6.80	4.85	15.53	79.61	0.00	7.77	29.13	39.81	23.30	80.10	11.17	8.74	6.80	2.43	90.78
51	303	30	20	64	300	3	28	110	156	87	310	39	35	30	11	343
13.28	78.91	7.813	5.208	16.67	78.13	0.781	7.292	28.65	40.63	22.66	80.73	10.16	9.115	7.813	2.865	89.32

Fuente: Encuestas realizadas en la ciudad de Cajamarca.

Anexo 3: Principales hojas de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana

Imagen 1: Plan Local Seguridad Ciudadana 2012

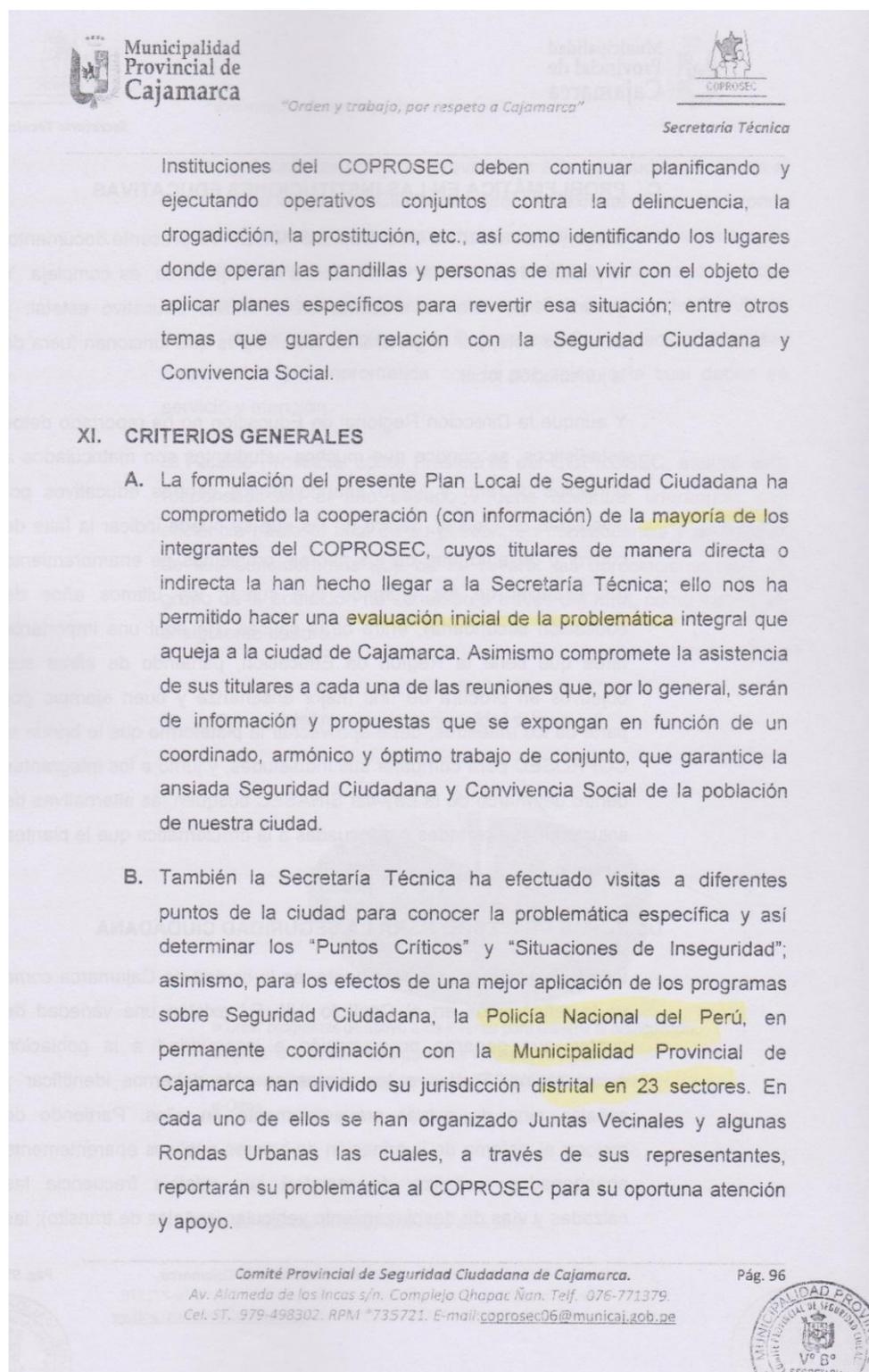


Imagen 2: Plan Local Seguridad Ciudadana 2013

 **Municipalidad Provincial de Cajamarca**
"Orden y trabajo, por respeto a Cajamarca"

 **COPROSEC CAJAMARCA**
FORTE Y PROGRESO DE LA CIUDAD CAJAMARCA
Secretaría Técnica

5A y 5B; la segunda copia deberá ser remitida a la Secretaría Técnica del CONASEC. (Ver Anexo 3)

XVI. CRITERIOS GENERALES

A. La formulación del presente Plan Local de Seguridad Ciudadana ha comprometido la cooperación (con información) de la mayoría de los integrantes del COPROSEC, cuyos titulares de manera directa o indirecta la han hecho llegar a la Secretaría Técnica; ello nos ha permitido hacer una evaluación inicial de la problemática integral que aqueja a la ciudad de Cajamarca. Asimismo compromete la asistencia de sus titulares a cada una de las reuniones que, por lo general, serán de información y propuestas que se expongan en función de un coordinado, armónico y óptimo trabajo de conjunto, que garantice la ansiada Seguridad Ciudadana y Convivencia Social de la población de nuestra ciudad.

B. También la Secretaría Técnica ha efectuado visitas a diferentes puntos de la ciudad para conocer la problemática específica y así determinar los "Puntos Críticos" y "Situaciones de Inseguridad"; asimismo, para los efectos de una mejor aplicación de los programas sobre Seguridad Ciudadana, la Policía Nacional del Perú, en permanente coordinación con la Municipalidad Provincial de Cajamarca han dividido su jurisdicción distrital en 23 sectores. En cada uno de ellos se han organizado Juntas Vecinales y algunas Rondas Urbanas las cuales, a través de sus representantes, reportarán su problemática al COPROSEC para su oportuna atención y apoyo.

C. Finalmente, el presente Plan Local de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2013, luego de ser expuesto –para su aprobación– ante los miembros del COPROSEC, en fecha propuesta por la Secretaría Técnica al Presidente del mismo, y con la decisión de éste, será entregado al titular de cada Sector que integra el COPROSEC,

Comité Provincial de Seguridad Ciudadana de Cajamarca Pág. 156
Av. Alameda de los Incas s/n. Complejo Qhapac Ñan. Teléf. 076-771379.

Imagen 3: Plan Local Seguridad Ciudadana 2014

 **Municipalidad Provincial de Cajamarca**
"Ora y trabaja, por respeto a Cajamarca"
 **COPROSEC**
Secretaría Técnica

El seguimiento del desempeño de las instancias de nivel local se realizará una vez por trimestre a través del indicado método de semaforización (ver formatos Anexos). Para su aplicación, los integrantes de los comités distritales y provincial, respectivamente, se separarán en dos grupos:

- El primero, conformado por el Alcalde y Jefe Policial.
- El segundo, conformado por los demás integrantes del Comité (Gobernador, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo, Fiscalía Educación, Salud, Junta Vecinal, Ronda Campesina y Ronda Urbana, etc.).

El Alcalde y el Jefe Policial realizarán el llenado del formato de los demás miembros del Comité (Formato N° 3) marcando con aspa el recuadro que corresponda; en tanto que éstos llenan la evaluación de los presidentes de los comités (Formato N° 1) y del jefe de policía (Formato N° 2).

XIV. CRITERIOS GENERALES.

A. La formulación del presente Plan Local de Seguridad Ciudadana ha comprometido la cooperación (con información) de la mayoría de los integrantes del COPROSEC cuyos titulares, de manera directa o indirecta, han hecho llegar a la Secretaría Técnica; ello ha permitido hacer una evaluación inicial de la problemática integral que aqueja a la ciudad de Cajamarca.

B. Asimismo, la Secretaría Técnica ha efectuado visitas a diferentes puntos de la ciudad para conocer la problemática específica y así determinar los "Puntos Críticos" y "Situaciones de Inseguridad".

C. Para los efectos de una mejor aplicación de los programas sobre Seguridad Ciudadana, la Policía Nacional del Perú, en permanente coordinación con la MPC, ha dividido su jurisdicción distrital en 23

Comité Provincial de Seguridad Ciudadana de Cajamarca
Av. Alameda de los Incas s/n. Complejo Qhapac Ñan. Telef. 076-771379.
Cel. ST. 979-498302. RPM *735721. E-mail: coproseccajamarca@email.com

Pág. 146