

SEGURIDAD CIUDADANA
14 lecciones fundamentales

General Enrique Yépez Dávalos

SEGURIDAD CIUDADANA

14 lecciones fundamentales

General Enrique Yépez

© Instituto de Defensa Legal
Manuel Villavicencio 1191
Lince. Lima - Perú.
Teléfono: 422-0244 / 422-0725
Fax: 422-1832
www.idl.org.pe

Enrique Yépez Dávalos
Octubre 2004

Depósito Legal: 1501152004 - 7298

Edición, diseño y diagramación
Mónica Ávila Paulette

Impresión
Gráfica Bellido S.R.L.

Índice

PRESENTACIÓN	9
PREFACIO	11
LECCIÓN I	
Aproximaciones conceptuales sobre seguridad ciudadana	15
Definición de Estado, seguridad, orden interno, orden público y seguridad ciudadana: semejanzas y diferencias.	
LECCIÓN II	
Situación de la criminalidad y violencia	31
Referente internacional. Costos y tasas de criminalidad	
LECCIÓN III	
Caracterización de la delincuencia en el Perú	41
Antecedentes y causas de la inseguridad ciudadana: violencia urbana. Efectos del terrorismo. Delincuencia común y organizada. Referentes estadísticos. Encuestas de opinión. Sub registro o "cifra negra". Percepción de inseguridad frente al delito. Impactos negativos de la inseguridad ciudadana en el ámbito económico y social del país. Aspectos relevantes de inseguridad y propuestas de solución: violencia familiar; violencia juvenil (pandillaje); "barras bravas"; microcomercialización y consumo de drogas; robos y hurtos.	

LECCIÓN IV

Concepción estratégica del Estado para la lucha contra la criminalidad y delincuencia

105

Marco jurídico de la seguridad ciudadana: La Constitución Política. El Acuerdo Nacional. La política general del Gobierno. El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana: La ley, el Plan Nacional y Reglamento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Ley Orgánica de Municipalidades.

LECCIÓN V

Leyes sobre Seguridad Ciudadana

127

Ley 27934, que regula la intervención de la Policía y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito. Ley 27935, de ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres. Ley 27936, que establece condiciones del ejercicio de la legítima defensa. Ley 27937, sobre violencia contra la autoridad para impedir el ejercicio de sus funciones. Ley 27938, que autoriza la asignación en uso de los bienes incautados en casos de delitos de secuestro o contra el patrimonio, cometidos en banda. Ley 27939, que señala el procedimiento en casos de faltas. Ley 28002 que modifica la legislación penal en materia de tráfico ilícito de drogas.

LECCIÓN VI

Estrategias del Ministerio del Interior y Policía Nacional del Perú para fortalecer el accionar policial

141

Políticas del Sector para la reestructuración y modernización de la Policía Nacional. Estrategias de la Policía Nacional para garantizar la seguridad ciudadana. Demanda ciudadana por protección y seguridad. Acciones preventivas y de investigación básica de las comisarías. El sistema de información georeferencial policial. Comisaría modelo de Surquillo.

LECCIÓN VII

Estrategias preventivas multisectoriales de la Policía Nacional del Perú para afianzar la Seguridad Ciudadana

161

Acciones preventivas y de acercamiento a la comunidad. Accionar de la Dirección de la Familia y Participación Ciudadana. Actividades de las Oficinas de Participación Ciudadana de las Comisarías. Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana. Programas preventivos, educati-

vos, de reinserción y proyección social: Programas de Policía Escolar, Auto Protección Escolar, Clubes de Menores Amigos del Policía, Patrullas Juveniles, Programas Colibrí y Gaviota. El Sistema Nacional de Cooperación "Amigos de la Policía Nacional".

LECCIÓN VIII

Estrategias locales para afianzar la Seguridad Ciudadana

181

Acciones específicas de los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana. Nueva dimensión de la Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana. Rondas Campesinas. Comités de Autodefensa. Otras organizaciones y mecanismos para la Seguridad Ciudadana: Servicios de Serenazgo, vigilancia informal "guachimanes". tranqueras y enrejados.

LECCION IX

Plan Operativo Local de Seguridad Ciudadana

199

Plan Operativo Local de Seguridad Ciudadana: Diagnóstico, Misión, Objetivos, Estrategias, Actividades y Tareas, Evaluación. Acciones específicas de los sectores integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana: Educación, Salud, Municipios, Fiscalía, Juzgados, Ministerio del Interior, otras instituciones.

LECCION X

Los Derechos Humanos y la Seguridad Ciudadana

241

Aspectos generales de los derechos humanos. Los derechos humanos y la seguridad ciudadana. Responsabilidades y facultades básicas en la aplicación de la ley en los estados democráticos.

LECCIÓN XI

Programas alternativos a la Justicia Penal y realidad del sistema penitenciario

255

La justicia de paz para los delitos menores. Jueces de Paz Letrados. Jueces de Paz No Letrados. Instalación de juzgados de paz en comisarías. Programas de atención a reclusos y ex reclusos.

LECCION XII

Experiencias internacionales sobre Policía Comunitaria

271

Filosofía de las relaciones comunitarias de la policía. Modelos de policía comunitaria utilizados con éxito a nivel internacional. El Plan Bratton.

LECCION XIII	
Propuesta de modelo de Policía Comunitaria en el Perú	289
Aproximaciones a un modelo de policía comunitaria. Antecedentes de la policía comunitaria en el Perú. Situación actual. Aspectos relevantes de experiencias exitosas. Propuesta de modelo de policía comunitaria.	
LECCIÓN XIV	
Conociendo a la delincuencia	315
Recomendaciones para mantener una actitud de alerta ante el accionar delictivo. Principales modus operandi de la delincuencia común.	
REFLEXIONES FINALES	333
ANEXO 1	337
Plan Operativo Local de Seguridad Ciudadana - 2004 (Formato)	

Presentación

Por muchas razones es muy importante para el Instituto de Defensa Legal, en particular para su Área de Reforma Policial y Seguridad Ciudadana, el poder publicar el libro de Enrique Yépez “Seguridad ciudadana, 14 lecciones fundamentales”.

En primer lugar por quién lo escribe. El general Enrique Yépez Dávalos, hoy ya en retiro, fue sin duda uno de los líderes de la reforma policial peruana que se puso en práctica desde el año 2001. Es más, Enrique Yépez había sido, desde antes de la entrada del equipo de la reforma al Ministerio, un gran entusiasta de la Policía Comunitaria y de la participación vecinal en tareas de seguridad ciudadana y de prevención del delito en apoyo a la Policía.

Ello se confirma cuando sabemos que Enrique Yépez fue el fundador de la Dirección de Participación Ciudadana de la Policía, la que ya a estas alturas es una de las direcciones en las cuales reposa parte del prestigio de la Policía Nacional. Desde esta Dirección de Participación Ciudadana Yépez fue un permanente motor para la formación y movilización de centenares de miles de personas en juntas vecinales, lo que constituye una experiencia inédita en la región y, que a juicio de muchos, es una de las explicaciones del por qué el delito en el Perú no se ha desbordado como en otros lugares de América Latina. Enrique Yépez llegó a ser también Jefe de Estado Mayor de la Policía y fue uno de los grandes animadores de la discusión de la Comisión de Reestructuración primero y luego de las decisiones de la Comisión de Modernización de la PNP. En la segunda gestión de Rospigliosi, Enrique Yépez fue nom-

brado Secretario Técnico del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y desde ahí impulsó la creación de los comités distritales y provinciales de seguridad ciudadana, con la esperanza de que se institucionalice un sistema de participación ciudadana y de coordinación interestatal para la seguridad ciudadana. Por todas estas razones, para el IDL es un honor poder publicar un libro escrito por Enrique Yépez.

La segunda razón está vinculada a la importancia del tema que trabaja el libro de Yépez. Así, la seguridad ciudadana se ha convertido hoy por hoy en uno de los problemas más importantes para los pobladores de muchísimas ciudades del país. Pese a ello, hay muy poco escrito y reflexionado al respecto. En ese sentido estamos ante un trabajo pionero y muy importante, dado que el tema de seguridad ciudadana se trata de una manera inteligente e integral. Se trasciende el típico y simplón argumento de que la inseguridad ciudadana se resuelve con algo más de dinero y con leyes más duras. Por el contrario, se hace un análisis integral del conjunto de los factores que generan y complejizan este problema. En las 14 lecciones fundamentales Enrique Yépez aborda las distintas manifestaciones del problema y, por supuesto, de una manera muy detallada, las distintas estrategias para hacerle frente, llegando incluso a proponer medidas muy concretas de protección individual y grupal.

En tercer lugar, el libro de Yépez es meritorio porque constituye una interesante combinación de un esfuerzo de análisis y de aproximación científica a un problema con un libro de difusión y de educación masiva. Esa mixtura hace de este libro un aporte valioso y hasta insustituible en el Perú, para todas aquellas personas que están interesadas en el tema de seguridad ciudadana y para todos los que a todo nivel deben tomar decisiones y aplicar políticas respecto al problema cotidiano de seguridad ciudadana.

Carlos Basombrío Iglesias

Prefacio

Siempre fue un objetivo personal escribir un texto que resumiera con claridad y sencillez los diferentes aspectos sobre seguridad ciudadana que, a mi criterio, deben conocer y practicar autoridades y funcionarios locales, personal policial y dirigentes vecinales en su trajín diario para mejorar los niveles de orden y seguridad de sus respectivas comunidades.

Este libro es, ante todo, una recopilación comentada de conceptos y conocimientos sobre el desarrollo de criminalidad y violencia, particularmente de la delincuencia común, y la capacidad del Estado para reducir sus efectos. Es también un trabajo de investigación y análisis sobre la experiencia de otros autores y el mío propio, acerca de la etiología del delito y la forma de cómo encararla desde una óptica integral y multisectorial.

Las 14 lecciones sobre Seguridad Ciudadana son precisamente grandes temas sobre seguridad y su antítesis la inseguridad tanto a nivel nacional como internacional, que unidas nos dan una idea genérica pero consistente del problema número uno de la agenda de muchos gobiernos nacionales y locales: la inseguridad social y las estrategias para disminuir su desarrollo.

A lo largo de la lectura encontrarán ustedes, estimados amigos, una amplia gama de posibilidades para luchar contra la violencia desde una óptica integral. No es sólo con medidas coercitivas, criminalizadoras o represivas que vamos a solucionar el incremento de la violencia social, sino, sobre todo, con medidas preventivas, de organización de la comunidad y acciones multisectoriales, con las que, progresivamente, iremos reduciendo sus efectos y cuyas

aristas no son solo policiales, sino, sobre todo, socio económicas, culturales y educativas.

Es por estas razones que en este texto no encontrarán muchos argumentos para investigar el delito, sino bastante bagaje para prevenirla. Perfeccionando la investigación encontraremos al delincuente y probablemente lo internemos en la cárcel. En cambio, afinando las acciones preventivas con apoyo de las autoridades locales y de la comunidad organizada, estaremos educando al ciudadano y evitando que se cometan delitos menores que son la antecala de la delincuencia organizada.

En estas últimas décadas los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley –jueces, fiscales y policías–, han mostrado relativo interés hacia el delito menor y las faltas, sin considerar que este tipo de infracciones son las que más se producen y tienen mayor impacto en la población que la eficacia para luchar contra el crimen organizado.

En este sentido, para que las políticas de seguridad contenidas en la Ley 27933-ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana- tengan el éxito que todos esperamos, es necesario, a mi juicio, tomar decisiones claras para que los sectores involucrados se comprometan a impulsar este sistema. Se debe iniciar con una decidida gestión para descentralizar los recursos de la Policía Nacional y otorgar a las comisarías los medios necesarios para desarrollar un efectivo trabajo preventivo y de investigación básica con apoyo de los municipios, de las autoridades locales y de la comunidad organizada en el marco de las funciones que les competen a los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana.

La eficacia del sistema de seguridad ciudadana pasa luego por un decidido apoyo del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia para poner en plena ejecución las penas alternativas a la cárcel, en especial el programa de prestación de servicios comunitarios y de limitación de días libres. Fortalecer la justicia de paz instalando jueces en las comisarías y ampliando su cobertura a nivel nacional mediante el nombramiento de jueces de paz en las zonas rurales alejadas de la justicia ordinaria; y, luego, desarrollar con decisión e imaginación programas de reinserción en los centros penitenciarios para

humanizar al interno, mejorando su calidad de vida así como la de sus familiares, que permitan, cuando se reinserten a la sociedad, ser ciudadanos útiles a la patria.

Este texto intenta pues cubrir en forma genérica esta problemática. Empieza transmitiendo algunos conceptos sobre el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana, así como sobre la situación de la delincuencia en el contexto internacional y nacional; la respuesta del Estado para luchar contra la inseguridad ciudadana; las estrategias que se vienen desarrollando a nivel local para combatir la delincuencia; la seguridad en el marco de los derechos humanos; programas alternativos a la justicia penal y la realidad del sistema penitenciario; experiencias internacionales sobre seguridad ciudadana y cómo debería configurarse la policía comunitaria en el Perú; y, como epílogo, algunas recomendaciones que considero fundamentales para mantener una actitud de alerta ante la delincuencia y estar en mejores condiciones para enfrentarla.

Finalmente, –el último párrafo generalmente es el principal–, quisiera agradecer a todos los amigos y amigas dirigentes vecinales, autoridades locales, coordinadores de juntas vecinales, funcionarios del Ministerio del Interior, compañeros de la Policía Nacional, especialistas en el tema, y muchas otras estimadas personas que me motivaron a escribir este texto, con omisiones y deficiencias, seguramente, pero con la mejor voluntad de hacer las cosas bien; y una mención especial a Carlos Basombrio Iglesias, Vice Ministro del Interior el año 2002, por la presentación del texto y por haberse tomado el tiempo para revisar la versión total de este trabajo; y, por supuesto, al Instituto de Defensa Legal (IDL) por el financiamiento de la primera edición y por la presentación oficial.

Enrique Yépez Dávalos