

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU**  
**ESCUELA DE POSGRADO**



**“Demandas del siglo XXI con institución policial del siglo XX”  
La influencia del ordenamiento jurídico en el funcionamiento de  
la Policía Nacional del Perú: un análisis de las facultades  
legislativas para reformar la institución policial**

**Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y  
Gobierno, mención en Gestión Pública**

**Autor**

**Jorge Luis García Esquerre**

**Asesora**

**Mercedes Crisóstomo Meza**

**Lima – Perú**

**2015**

## INDICE

INTRODUCCION .....	3
CAPITULO 1 .....	9
EL PARTIDO DE GOBIERNO Y LAS FACULTADES LEGISLATIVAS.....	9
1.1 Marco Teórico sobre Facultades Legislativas, Instituciones Débiles, Políticas Públicas y Ordenamiento Jurídico.....	9
1.1.1 Facultades Legislativas .....	10
1.1.2 Instituciones Débiles.....	12
1.1.3 Las Políticas Públicas.....	15
1.1.4. El Ordenamiento Jurídico .....	18
1.2 Estudios sobre la reforma y modernización policial .....	21
1.2.1 Estado de la Cuestión -Estudios de la policía en América Latina	21
1.2.2 Estado de la Cuestión - Estudios de reforma policial en el Perú ..	24
CAPITULO 2 .....	26
MANIPULACION DEL ORDENAMIENTO JURIDICO Y REFORMA POLICIAL	26
2.1. El Gobierno de Alberto Fujimori y la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú .....	27
2.2 El Gobierno de Toledo y La Reestructuración de la PNP .....	30
2.2.1 Contexto y pasos para eliminar la Ley Orgánica de la PNP .....	34
2.3. El Gobierno de Alan García y la Policía Nacional.....	38
2.4. El Gobierno de Ollanta Humala y la Reforma Policial.....	39
2.4.1.La inconstitucionalidad del decreto legislativo N° 1148 .....	43
2.5. Argumentos para eliminar la Ley Orgánica de la PNP .....	45
2.5.1. Procurador Público del Congreso de la República .....	45
2.5.2. El Tribunal Constitucional y la Ley 28078.....	47
CAPITULO 3 .....	49
INCOHERENTES POLITICAS PÚBLICAS .....	50
3.1. Análisis de caso sobre la superposición de funciones de la PNP .....	51
3.1.1. El rol de la PNP en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana .	51
3.2. Impactos del Manejo Político de la Institución Policial .....	55
3.2.1. Pérdida de autoridad y mala imagen institucional .....	56
3.2.2. La débil institución policial .....	59
3.2.3. La identidad policial: institución o entidad.....	63
3.2.4 Duplicidad y superposición de funciones.....	66
CONCLUSIONES .....	68
BIBLIOGRAFÍA .....	74
ANEXOS .....	80

## INTRODUCCION

En el Perú, la política de lucha contra la criminalidad es deficiente debido a que se diseñan e implementan políticas públicas que no se corresponden con las problemáticas realmente existentes. Esto debilita el accionar de la Policía Nacional del Perú (PNP) respecto a los servicios de seguridad y de enfrentamiento contra el crimen. A partir de esto, el marco normativo policial refleja superposición, incoherencias y ambigüedad, lo cual afecta la institucionalidad y normal funcionamiento policial. Esto se ve reflejado en la calidad de servicio que se brinda a la sociedad.

Este debilitamiento institucional es el reflejo de las normas generadas por los partidos de Gobierno que no tuvieron planes ni políticas de seguridad, sólo planteamientos mediáticos e implementación de leyes incoherentes con la realidad social del Perú. Por ejemplo, muestras de estos errores pueden ser vistos en la derogación de la Ley Orgánica PNP, así como otras normas para que el poder político mediante decretos legislativos manipule la

institucionalidad policial, violentando el ordenamiento jurídico dentro de un Estado de derecho.

En este orden de ideas, se plantea que existe una “larga tradición en el Perú de hacer reformas siguiendo una política del sigilo, en las que el diseño, adopción e implementación de las políticas se realizan desde el Poder Ejecutivo y con poca o nula discusión pública” (Dargent, 2012: 37).

El objetivo general de esta investigación fue el de determinar los problemas que origina la yuxtaposición del ordenamiento jurídico en el funcionamiento y cumplimiento de las funciones de la Policía Nacional del Perú dentro de la temática de la reforma institucional.

Los objetivos específicos de la presente investigación fueron: a) identificar el ordenamiento jurídico que norma y debilita a la PNP en su finalidad fundamental dentro de la temática de la reforma policial; b) describir las antinomias jurídicas e incompatibilidades en materia normativa que dificultan el trabajo de la PNP en su finalidad fundamental, dentro de la reforma policial; c) explicar la forma en la que el nuevo ordenamiento jurídico afecta la institucionalidad y funcionamiento de la PNP.

Para identificar, describir y explicar los distintos elementos, causas y consecuencias de tener un ordenamiento jurídico contradictorio, esta investigación se plantea las siguientes preguntas: ¿Cuál es el ordenamiento jurídico que norma y debilita a la PNP en su finalidad fundamental dentro de la temática de la reforma policial?, ¿Cuáles son las antinomias jurídicas e

incompatibilidades en materia normativa que dificultan el trabajo de la PNP dentro de la reforma policial?, ¿Cómo el nuevo ordenamiento jurídico afecta la institucionalidad y funcionamiento de la PNP dentro de la reforma policial?

La hipótesis general que se planteó en esta investigación es como las incoherencias y la yuxtaposición del ordenamiento jurídico influyen en el funcionamiento de la PNP, y esto se refleja en el quebrantamiento del Estado de derecho, debilitamiento institucional, manipulación política de la institución policial por parte de los partidos de gobierno de turno, confusión de roles y conceptos, pérdida de autoridad e imagen institucional.

La metodología que se utilizó en esta investigación es de tipo cualitativa. Se centró en la recolección de información de primera mano mediante entrevistas semi estructuradas. Para realizar las entrevistas, se elaboraron guías de entrevistas diferenciadas para los siguientes tipos de actores congresistas integrantes de la Comisión de Defensa, Orden Interno e Inteligencia del Congreso; generales y coroneles de la PNP; y especialistas en temáticas relacionadas con lo policial y tomadores de decisión que permitieron encausar el proceso de investigación. Además, se hizo un análisis documental, de bibliografía especializada, además de antecedentes legislativos y la reforma policial.

Para las entrevistas, se aplicaron los respectivos protocolos de consentimiento informado, manifestando antes de la realización de la misma el motivo de la investigación, sin embargo ninguna de las personas accedió a firmar o ser grabado. En el caso del personal de Oficiales Superiores de la PNP

adujeron que “no son deliberantes”<sup>1</sup>. En esta tesis se incluyen citas a la información otorgada por las personas entrevistadas, como son los congresistas, generales, coroneles y especialistas en la problemática policial.

En total se realizaron 16 entrevistas a profundidad, a cada entrevistado se le asignara un número. Las entrevistas se sistematizaron en una matriz para el posterior análisis ordenado y sistemático de la información recabada. Las fuentes secundarias se analizaron, procesaron y se ficharon también en una matriz de análisis.

Investigar este tema dentro de la misma PNP ha conllevado algunas dificultades. Por un lado, los oficiales se inhiben en dar informaciones por temor a represalias de los superiores o de actores con poder político. Por otro lado, existen limitaciones en la literatura relacionada al tema para el caso peruano. Además, solo se pudo concretar una entrevista con un congresista, puesto los demás no pudieron participar de la investigación debido a sus agendas recargadas, o debido a que manifestaban que no conocían a plenitud el tema. Ante esta situación se optó por la estrategia de recurrir al análisis de las Actas de Sesión del Congreso de la República.

Los ejes teóricos que han guiado el análisis de ésta tesis, están relacionados con las políticas públicas, el ordenamiento jurídico, la institucionalidad y el funcionamiento de la PNP.

---

<sup>1</sup>La expresión “no deliberar” aparece por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en la Constitución de 1828 (Art. 145°), que significa que no pueden tomar posición ni a favor ni en contra. Fue tomado de la Constitución francesa de 1791 (Art. 193°: Cap. Fuerza Pública, Art. 12°) que expresaba: “La fuerza pública es esencialmente obediente, ningún cuerpo armado puede deliberar”.



Esta tesis se divide en 3 capítulos. El primer capítulo presenta el marco teórico y conceptual de la investigación, el estado de la cuestión y el análisis de la normativa que guía la función policial. El segundo capítulo, titulado “La manipulación del ordenamiento jurídico y la reforma policial”, plantea como en los diversos gobiernos durante los últimos 20 años han pretendido “reestructurarlo”, “reformularlo” y “modernizar” a la PNP sin tener en cuenta el Estado de derecho generando el incumplimiento de la función policial por colisión de funciones. El tercer capítulo, titulado “Incoherentes políticas públicas” se plantea la repercusión de estas medidas. Finalmente se presentan las conclusiones de la tesis.

Para identificar las verdaderas causas de los problemas públicos; y para diseñar e implementar políticas públicas coherentes, sistemáticas y unitarias; lo primero que deben conocer los tomadores de decisiones es que no se puede mejorar, lo que no se conoce y no se puede conocer lo que no se evalúa. Identificar el problema y evaluarlo significa conocer los resultados, saber si lo planificado es lo correcto, si los objetivos se han cumplido. No se puede seguir construyendo instituciones sobre cimientos débiles y mediante la implementación de políticas y normas de corto y mediano plazo, guiados por intenciones e intereses no públicos de los partidos de gobierno que carecen de planes políticos en temas de lucha contra la criminalidad.

En esta tesis demostraremos cómo es que los partidos de gobierno de turno y sus representantes parlamentarios consiguen la aprobación de normas sin tener como filtro el debate parlamentario correspondiente. Para ello, el

oficialismo asegura la aprobación congresal de las políticas y propuestas elaboradas por el Ejecutivo, aprovechándose de la limitada institucionalización de la mayoría de partidos con representación política, que le otorgan facultad al Poder Ejecutivo para que legisle mediante Decretos Legislativos, que en este sistema presidencialista se abusa del poder delegado.





## CAPITULO 1

### EL PARTIDO DE GOBIERNO Y LAS FACULTADES LEGISLATIVAS

“El presidente privilegia claramente el uso político de la policía, así como trata de controlar y manipular a otras instituciones... y está empeorando cada día la situación de la policía, desorganizándola, creando nuevas direcciones y nuevas unidades que lo único que hace es fragmentar más la labor policial” (Rospigliosi, entrevista [www.peru21.pe](http://www.peru21.pe))

#### 1.1 Marco Teórico sobre Facultades Legislativas, Instituciones Débiles, Políticas Públicas y Ordenamiento Jurídico

El Perú, no es ajeno a la realidad de ser un Estado débil, esto se ve reflejado cuando los gobiernos de turno intentan poseer a las instituciones, como el caso de la Policía Nacional, para lo cual utilizan sus facultades otorgadas por el Congreso, donde casi siempre tienen mayoría, y esta mayoría es entendida, en muchos casos, como si se tratara de una monarquía de siglos pasados, en donde el Rey podía hacer y deshacer, en su reino.

En un estado de derecho, cada actor de la democracia debe ser respetado, con la finalidad de lograr la armonización en una convivencia coherente con el contrato social.

### 1.1.1 Facultades Legislativas

En el texto “Como funciona el Presidencialismo en el Perú”,<sup>2</sup> Henry Pease señala que:

“[...] haciendo un análisis de la mayoría de decretos legislativos, se observa que el gobierno excedió los límites establecidos en la ley autoritativa, porque muchas de las disposiciones no se sujetaron al criterio establecido en la ley. Su táctica estuvo dirigida a dificultar o impedir el análisis sistemático de dichas normas por parte del Congreso. Muchos de estos decretos estaban referidos a asegurar derechos fundamentales y principios básicos para la separación y autonomía de poderes, incluyendo las posibilidades de control y fiscalización civil de las actividades contrasubversivas de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) de modo tal veían incrementadas sus atribuciones” (Pease, 2007: 25) . Y ESTO SE DEMUESTRA CON LA DACION DEL DL N°1095 QUE DEJA LA PÓSIBILIDAD DE QUE LAS FFAA, ASUMAN EL CONTROL DEL ORDEN INTERNO, FUNCION POLICIAL.

Dada la tradición presidencialista caracterizada por el mayor dinamismo y recursos técnicos del Poder Ejecutivo, el ejercicio discrecional de la facultad legislativa delegada u originaria ha llevado, incluso, a replantear la teoría de la división de poderes y de la forma de gobierno, así como el rol legislativo del Congreso. Esto último porque el problema ya no es, realmente, que el Ejecutivo ejerza facultades legislativas, sino, más bien, radica en que el Congreso encuentre los medios para impedir que se haga un uso abusivo de esta facultad.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Publicado por la Escuela de Gobierno y Políticas públicas PUCP 2010.

<sup>3</sup> Linares Quintana, Segundo. Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado. Tomo VIII, editorial Alfa, Buenos Aires, 1963, p. 131.

La Constitución de 1993 ha establecido en su artículo 118°, inciso 19, que corresponde al Presidente de la República dictar medidas extraordinarias, mediante el uso de facultades legislativas

Con lo cual se puede traspasar fácilmente el principio de división de poderes, por cuanto su interpretación queda a merced de la discreción del Presidente de la República. (García de Enterría, 1996: 229)

Santolaya (1988) nos dice al respecto que deben ser normas extraordinarias o excepcionales que se dicten ante una especial situación de necesidad o urgencia, imprevisible fácticamente. Dicha situación debe ser definida o interpretada razonablemente con la finalidad de resolver inmediatamente una grave crisis, que provocaría un mal mayor para el interés nacional.

A decir de Francisco Eguiguren, el fundamento que justifica la concesión al Ejecutivo de la facultad legislativa otorgada por el congreso de la república por un plazo determinado, para legislar sobre temas puntuales, está en “la necesidad de recurrir a remedios o facultades especiales para enfrentar o conjurar situaciones singularmente apremiantes y delicadas. Se autoriza a que el Ejecutivo asuma temporalmente ciertas atribuciones legislativas distintas de las que dispone habitualmente, ante la imposibilidad o conveniencia de esperar a la dación de una ley emanada del Parlamento o, inclusive, a que éste

apruebe la correspondiente habilitación o delegación de facultades legislativas al Gobierno."<sup>4</sup>

### 1.1.2 Instituciones Débiles

Steven Levitsky y Murillo (2012) plantean que históricamente las instituciones oficiales en América Latina han “nacido débiles” o fuera de equilibrio. Estas instituciones efímeras parecen estar enraizadas y generan un *path dependence* histórico que influye las posteriores construcciones institucionales. En las democracias establecidas los actores con poder de veto son generalmente incorporados en el proceso de elaboración de normas formales, bien a través de partidos políticos, representación legislativa, negociación corporativista, o la actividad legalizada de grupos de interés.

Según Mahoney y Thelen (2010) citado por Levitsky Steven y Murillo María (2012) identifican cuatro formas de cambio institucional gradual: (1) por desplazamiento, o la eliminación de las normas existentes y la introducción de otras nuevas; (2) por capas, o la creación de nuevas normas junto con las antiguas, lo que cambia la forma en que las reglas originales estructuran el comportamiento; (3) por desviación, en el que las reglas originales permanecen intactas, pero su impacto se ve alterado por los cambios en el ambiente externo; y (4) por conversión, en el que las normas siguen siendo formalmente las mismas, pero se interpretan y se sancionan de nuevas formas. Aunque estos cambios pueden ocurrir rápidamente, sus coautores sostienen que el cambio institucional es más a menudo un proceso lento. En lugar de

---

<sup>4</sup> Eguiguren Praeli, Francisco. "Los retos de una democracia insuficiente". Lima: CAJ, 1990, p. 211.

desmantelar abruptamente las reglas, los actores lentamente las subvierten, y construyen nuevas alrededor de ellas.

Los autores se refieren que en los contextos institucionales débiles, en los que los actores no necesariamente esperan que las normas existentes duren (y podrían esperar que fracasen), porque se sabe de antemano la debilidad del Estado hace que este no pueda hacer frente a una determinada presión social o política, lo cual produce que retroceda y cambie diametralmente lo promulgado.

Anneke Osse (2006) en su obra "*Entender la labor policial- recursos para activistas de los derechos humanos*", señala que en casi todos los países de la región la policía depende del Poder Ejecutivo, de una secretaría del gobierno estadual, o del alcalde. El gobierno respectivo es responsable de garantizar la tranquilidad y la seguridad pública para lo cual es esencial que asuma la responsabilidad que la policía funcione eficientemente, con valores y principios. Sin embargo, las acciones policiales siempre involucran opciones que rara vez están prescritas en las normas. La policía debe actuar de manera imparcial y guiada por la ley, como por la necesidad de responder a las demandas de la ciudadanía. En democracia ello requiere decir que la policía posea un importante grado de autonomía profesional, libre de interferencia política para el cumplimiento de su función (Osse, 2006).

El sistema político peruano está determinado por un esquema de partidos políticos débiles (Cavarozzi, 1999: 157)<sup>5</sup>. La actual configuración partidaria combina partidos sin sistema y políticos sin partido, y no llega a constituir un sistema de partidos<sup>6</sup>. Esto significa que los partidos y los políticos representan el interés de grupos de interés, como organizaciones gremiales y grupos empresariales, con mayor intensidad que las aspiraciones de los ciudadanos. La forma que los ciudadanos logran atender sus necesidades básicas es a través de métodos de presión sobre los gobernantes de turno, pero no necesariamente a través de los partidos políticos y los políticos.

Por su parte Panebianco (1990), en relación a los partidos políticos en su texto titulado: “Modelos de partido, organización y poder en los partidos políticos” señala que existen indicadores que miden el grado de institucionalización de los partidos políticos. En primer lugar, el grado de desarrollo de la organización extra-parlamentaria, que servirá para analizar si el partido cuenta con un aparato nacional fuerte y una buena relación con las organizaciones de su entorno. En segundo lugar, es el grado de homogeneidad entre las instancias organizativas del mismo nivel jerárquico partidario. En partidos débiles, grupos de ciudadanos buscan a través de su partido construirse oportunidades que por sus propios méritos no podrían alcanzar. En países con limitada institucionalidad como el Perú, una gran parte de puestos

---

<sup>5</sup>Cavarozzi, Marcelo (1999). Los partidos políticos latinoamericanos: sus configuraciones históricas y su papel en las transiciones recientes. Pp 157. En: Los límites de la consolidación democrática en América Latina. Ismael Crespo y Manuel Alcantara (eds). Ediciones Universidad de Salamanca.

<sup>6</sup>López, Sinesio. “La devaluación del Congreso”. Publicado en el blog de Sinesio Lopez. “El Zorro de Abajo” el 01/10/09.



de trabajo en el sector público son repartidos entre los militantes, desarrollando así el clientelismo político.<sup>7</sup>

De éstas caracterizaciones, considero que lo señalado por Steven Levitsky, es lo pertinente para el análisis de esta tesis, en el sentido que los partidos políticos endebles, que se presentan con fines electoreros durante los procesos electorarios, que carecen de doctrina y representatividad en la ciudadanía, se convierten en el gobierno de turno, entendiéndose como la organización política a través de la cual el Presidente accede al poder luego de un proceso electoral democrático, y quien gobernará dentro de un Estado débil y con instituciones propensos a ser manipulados por fuerzas de actores poderosos tanto nacionales como internacionales.

### 1.1.3 Las políticas públicas

Salazar (1994) en su obra “Definición de Políticas Públicas”, indica que toda política pública se hace con un fin determinado, específico, concreto y para solucionar problemas. Concebidas así, las políticas públicas sirven para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos pues es la forma más para transformar la realidad. El autor señala adicionalmente que todo problema público está afectado y etiquetado por el contexto particular dentro del cual se presenta, al verse afectado por las fuerzas que conforman y que marcan su entorno: (1) económico-sociales (2) político-legales (3) culturales (4) tecnológicas (5) naturales (ecológicas o medioambientales) y (6) demográficas.

---

<sup>7</sup>Clientelismo político, se refiere al uso indebido de fondos públicos y empleos públicos para el beneficio de los militantes de la organización partidaria y de la propia agrupación política, en perjuicio de ciudadanos capaces para ocupar tales funciones.



Esa es la razón principal por la cual un problema público varía de un país a otro, de una región a otra y de un gobierno a otro.

Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforma mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas”<sup>8</sup> (Aguilar, 2003:25)

Velásquez (2009) en su publicación “Hacia una nueva definición del concepto política pública”, nos dice que la política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

Medellín Pedro, por otro lado, nos dice: “las políticas públicas se definen como el rasgo gubernativo de todo régimen político” citado por (Maldonado 2007: 26).

---

<sup>8</sup> Aguilar, L. (2003). Antologías de Política Pública, México, Porrúa.

En base a los autores que anteceden, podemos decir que las políticas públicas son las acciones de gobierno, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. Se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales, que presenta la administración de una nación. De esta manera, surge la interrogante entorno a partir de qué fuentes se nutren los hacedores de política públicas y los reformadores. Algunos estudios señalan que esto se da a partir de la difusión de ideas a través de redes de burócratas internacionales. Este mecanismo apunta a los tecnócratas en diversas áreas del Estado peruano, economía, salud, etc” (Dargent, 2012: 36).

Dahl (1987) afirma que el proceso de discusión, diseño, aprobación e implementación de las políticas públicas, está basado su funcionalidad al modelo de Estado y Gobierno. Nuestro análisis ubica al Perú en un sistema de gobierno presidencialista con instituciones parlamentarias, el cual cuenta con organizaciones políticas y burocráticas de tendencia competitiva como matriz poliárquica. Además, este sistema de gobierno con división de poderes también se caracteriza por el hecho que el poder ejecutivo es centralizado y todopoderoso, pues concentra el poder político cumpliendo funciones de jefe de gobierno y jefe de estado e, inclusive, algunas funciones legislativas. Un enfoque estrictamente tecnocrático para la formulación de políticas, que elude los pasos de debate público, formación de opinión pública, negociación, aprobación y ejecución, encierran en sí el desordenado mundo de la política

peruana, lo cual parece ser una práctica común, pero sobre todo, cada vez más formal y legal y hasta legítima de poco interés público aún.

La política pública puede tener características nacionales o sectoriales y debe establecer los objetivos prioritarios, lineamientos, contenidos principales, estándares nacionales de cumplimiento, y provisión de servicios a entregar y supervisar para el desarrollo de las actividades públicas y privadas que son materia de la política pública. Estas características no están presentes en la mayoría de políticas públicas que el Estado peruano ejecuta.

Estos estudios y conceptos son pertinentes en tanto recogen los elementos que demuestran que el poder ejecutivo peruano cuenta con tres maneras de influir en un proceso de formulación de políticas públicas: 1. a través de las facultades legislativas mediante decretos legislativos, lo que le permite negociar con diferentes actores políticos nacionales e internacionales, públicos y privados, formales e informales; 2. la capacidad de nombrar a altos funcionarios bajo el cargo de confianza, sin tener éstos incluso capacidad técnica. De esta forma se nombran burócratas que participan en el proceso de formulación de políticas públicas; y 3. La capacidad de influir en los procesos por su influjo caudillista en el partido de gobierno.

#### **1.1.4. El ordenamiento jurídico**

Ferrero (1981) en su obra “Ciencia Política – Teoría del Estado y Derecho Constitucional” plantea que en un Estado de Derecho, el ordenamiento jurídico debe tener un sistema orgánico, coherente, integrado jerárquicamente por normas de distinto nivel, todas estas interrelacionadas, es

decir, una norma determinada debe ser comprendida en función de todas las demás, cuya eficacia está garantizada por medio de la fuerza que monopoliza el Estado. Sin embargo como vamos a demostrar en esta investigación en el Perú la jerarquía de nuestro ordenamiento jurídico es burlado, violentado, incumplido, transgredido por los representantes políticos.

Kelsen (1993) en su libro “Teoría Pura del Derecho – Estructura Jerárquica del Ordenamiento Jurídico” define que el ordenamiento jurídico está compuesto por normas de Derecho de toda índole y de distinto nivel: constitución, leyes, reglamentos, etc.; normas particulares: contratos, testamentos, etc.; normas individualizadas: sentencias, laudos arbitrales, etc. Estas normas están sistematizadas de modo unitario, conexo, armónico y jerárquicamente desde las más abstractas y generales hasta las más concretas e individuales. En este sentido hablamos de una pirámide del ordenamiento jurídico peruano, argentino, español, canónico, etc. Aquí las normas generales priman sobre las de menor generalidad y éstas sobre las concretas e individuales: la Constitución que es la más general de todas las normas, prevalece sobre las leyes ordinarias, éstas sobre los reglamentos, contratos, sentencias, etc.

Pérez (2012), en su obra “El Derecho Constitucional”, señala que no existe ningún ordenamiento jurídico estatal que pueda evitar a priori la posibilidad de antinomias jurídicas. Por ello, si quiere ser una unidad sistemática, tiene que disponer de criterios para resolver estas antinomias a posteriori (Criterio Jerárquico, Cronológico y de Especialidad). El Criterio

Jerárquico (Art. 51 y 38 CPP) también llamado de la Ley Superior, es aquel con base en el cual de dos normas incompatibles prevalece siempre aquella jerárquicamente superior.

Luis Neiser y Laura Ortiz, en el libro “La norma jurídica dentro del sistema legislativo peruano” señala que “la Constitución no es una norma particular, sino un ordenamiento en sí mismo compuesto por una pluralidad de disposiciones que deben formar una unidad indivisible de sentido”.<sup>9</sup> De los conceptos señalados, considero que todos tienen los elementos que demuestra la existencia de una jerarquía del ordenamiento jurídico, cuyos componentes son:

**a.** Unidad: el ordenamiento jurídico de un Estado, ideada inicialmente por Adolf Merkl y adoptada posteriormente por Hans Kelsen. La unidad del ordenamiento jurídico se debe a que existe un escalonamiento gradual tanto en la producción como en la aplicación de las normas jurídicas. La Constitución por estar colocada en el nivel más elevado es la que fundamenta a todas las demás normas y da unidad al ordenamiento jurídico. Luego, un ordenamiento es unitario porque todas sus normas convergen en una norma fundamental única que es la Constitución, de la cual se derivan directa o indirectamente en sucesivos grados o escalones hasta llegar a las normas más concretas: leyes generales, decretos, reglamentos, ordenanzas entre otros.

**b.** Coherencia: significa que el ordenamiento jurídico es una totalidad armónicamente ordenada, en la que las normas que lo componen guardan una relación de compatibilidad que excluye la posibilidad de toda contradicción

---

<sup>9</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, “su sistemática interna obliga a apreciar a la Norma Fundamental como un todo unitario, como una suma de instituciones poseedoras de una lógica integradora uniforme.”

entre ellas. Luego, un ordenamiento jurídico no es coherente si en él existen normas jurídicas que se contradicen o excluyen mutuamente. A las contradicciones normativas también se les llama antinomias.

c. Es sistemático: el sistema es un conjunto de elementos ordenados bajo un criterio de unidad; como dice el refrán “un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar”.

## **1.2 Estudios sobre la reforma y modernización policial**

Los procesos de reformas y modernización de las policías en el mundo encuentran múltiples obstáculos. En ese sentido a nivel Latinoamericano y en el Perú se han realizado estudios e informes recomendando desmilitarizar, reformar y fortalecer institucionalmente a la policía.

### **1.2.1 El Estado de la Cuestión -Estudios de la policía en América Latina**

El Informe emitido por el “Congreso Mundial de Ciencia Política – Cambio e Innovación en la Policía Latinoamericana – Una Nueva Mirada a la Reforma Policial” (2009), señala que la organización y las actuaciones policiales están reguladas en los estados latinoamericanos por medio de las leyes orgánicas de la policía. En Perú, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, existen normas de organización policial en la propia Constitución. En estos países se reconoce la existencia de alguna fuerza policial de carácter civil. De hecho, a partir de los años 1990 se han realizado esfuerzos en diversos países para desmilitarizar a la policía.

Bayley (1993: 33-36, citado por Fruhling 2001: 1) señala que la “ausencia de políticas públicas integrales en materia policial y de seguridad



ciudadana es una característica presente en muchas policías latinoamericanas dado su carácter militarizado” y señala una serie de hipótesis respecto de la relación entre policía y comunidad. En el funcionamiento y organización interna de la policía, el personal subordinado obedecía órdenes, pero carecía de autonomía para desarrollar respuestas creativas frente a los problemas que enfrentaba. “En general, se destaca que las policías en América Latina continúan fuertemente influenciadas por un modelo de actuación militar, producto de la continuidad de las policías de la dictadura, a pesar de que en los últimos 20 años la mayoría de los países inician el retorno a la democracia” (Malarino 2003: 582).

En cuanto a sistema policial, este informe plantea que en algunos países como en Chile, Argentina, Brasil, Nicaragua, entre otros, cuentan con principios organizativos. Esto es la policía se rige por normas orgánicas que establecen sus facultades legales, la carrera policial está claramente definida por la ley.

Adicionalmente el informe indica que investigaciones realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), la modernización institucional de las policías de la región requiere de un marco signado por un nuevo profesionalismo policial basado en 4 fundamentos. En primer lugar, la desmilitarización institucional de la policía. En segundo lugar, la despoltización institucional. En tercer lugar, el posicionamiento de la problemática delictiva como eje estructurante de la labor policial. Finalmente, la diferenciación entre la seguridad preventiva y seguridad compleja.



En el informe “Reforma del Estado en Chile: avances y desafíos”, Egaña (2002) señala que la primera distinción básica es la existente entre reforma institucional y reforma sustancial. Se entiende por reforma institucional la que afecta el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, a la organización y funcionamiento del poder y su articulación en el entorno para la ejecución de las políticas públicas. Por otro lado, la reforma sustancial se refiere a aquel proceso en virtud del cual se transforma el contenido de la acción pública, alterando sus fines, objetivos y alcance. Una reforma sustancial del Estado podría ser la estatización de empresas privadas o la privatización de empresas públicas.

Tudela (2007) afirma en el texto “Reforma Policial: perspectiva latinoamericana de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad” plantea que la diversidad de factores criminógenos coadyuvantes como la desigualdad social, las secuelas del terrorismo, la pobreza, consumo de alcohol y drogas psicoactivas, el acceso de armas, la violencia intrafamiliar, entre otros describen una realidad preocupante. En varios países latinoamericanos se registran prácticas policiales que en vez de facilitar los procesos de mejoramiento de la labor policial, tiende a desacreditarlos, conllevando un alejamiento de la comunidad, una inadecuada estructura institucional, descontrol frente a la delincuencia, corrupción policial, falta de profesionalismo, pérdida de identidad, influencia política, falta de recursos para atender las necesidades del personal policial, falta de medios logísticos, insuficiente desarrollo de sistemas y limitada capacidad de planificación,

monitoreo. Tudela plantea que las fuerzas policiales de diversos países de la región han venido enfrentando serios cuestionamientos y críticas producto del exceso de violencia en el cumplimiento de sus funciones, de corrupción, de carencia de autonomía profesional con respecto del ejército, de corporativismo institucional y de serios problemas de profesionalismo. Con la excepción de Chile, el grado de confianza que muestran las personas por la eficiencia policial es bajo.

De los estudios antes señalados, es posible sintetizar y concluir que los servicios que ofrece la policía latinoamericana (oportunidad, calidad, eficacia, eficiencia, transparencia, responsabilidad, entre otros), repercuten en la imagen y prestigio de la policía. Estos aspectos son relevantes y, en consecuencia, urgentes a trabajar, porque es aquí donde la autoridad y sus órganos dependientes develan su capacidad y *ethos* laboral.

### **1.2.2 El Estado de la Cuestión - Estudios de reforma policial en el Perú**

A nivel nacional no existen estudios sobre este tema dentro de la literatura académica y especializada que estudia el caso peruano. Solo se cuenta con el Informe de la Defensoría del Pueblo y el Informe de la Comisión de Reestructuración de la PNP. El informe de la Defensoría N° 142, “Fortalecimiento de la PNP”, plantea que la normatividad que rige a la PNP se encuentra dispersa y difusa. En este sentido, la Defensoría del Pueblo propone que tanto el Congreso de la República como el Ministerio del Interior y la Dirección General de la Policía Nacional realicen esfuerzos conjuntos para implementar la Ley de Carrera Policial que debe contener una regulación

uniforme, sistemática y adecuada respecto del ingreso, la permanencia, los incentivos, los ascensos y el retiro del personal. Además señala que de la revisión del marco constitucional y legal que regula a la PNP se advirtió que no existe una regulación con rango legal que contenga los principios y criterios generales que guíen el ejercicio de sus funciones y atribuciones de la PNP. Y que éstos aspectos requieren de una deliberación por parte de la Representación Nacional.

El Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP (2009) establece que la organización policial esta desordenada y difusa, a lo que se suma la inexistencia de una política activa de difusión de las normas, situación que, en su conjunto, impide el correcto funcionamiento de la organización y que afecta los legítimos intereses del personal policial. Este documento contiene el diagnóstico y los resultados de las investigaciones realizadas sobre la problemática policial durante el Gobierno de Alejandro Toledo<sup>10</sup>, cuya política pública, denominada “reestructuración policial”, se paralizó dejando inconcluso la decisión política. Los gobiernos siguientes no se han enfocado en investigar el tema de la reforma o modernización de la Policía Nacional del Perú, sólo a presentar proyectos de ley para modificar sus normas, pretendiendo modernizarlas.

---

<sup>10</sup>Resolución Suprema N° 0200-2002-IN, del 22MAR2002,

## CAPITULO 2

### MANIPULACION DEL ORDENAMIENTO JURIDICO Y REFORMA POLICIAL

“Haciendo un análisis de la mayoría de decretos legislativos, se observa que el gobierno excedió los límites establecidos en la ley autoritativa, porque muchas de las disposiciones no se sujetaron al criterio establecido en la ley. Su táctica estuvo dirigida a dificultar o impedir el análisis sistemático de dichas normas por parte del Congreso.”(Pease, 2007: 25)

En este capítulo se analizará, como los diferentes partidos de gobierno a partir de la Constitución de 1993 han modificado constantemente el ordenamiento jurídico relacionado a la Policía Nacional, subrogando y derogando la ley orgánica mediante otras leyes y decretos legislativos para “reestructurar, reformar y modernizar” a la PNP. Estos cambios se hicieron sin tener en cuenta el ciclo de las políticas públicas, debilitando la institucionalidad, el funcionamiento y el principio de autoridad de la Policía Nacional.

Esta descripción demostrará secuencialmente como en un sistema presidencialista el Poder Ejecutivo tiene tanta influencia e injerencia en los demás poderes del Estado que aprueba normas jurídicas que contravienen la

Constitución, la jerarquía de las normas y la naturaleza de las propias instituciones del Estado.

## **2.1. El Gobierno de Alberto Fujimori y la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú**

Los cambios propuestos y ejecutados por el gobierno del presidente Alberto Fujimori, al modificar el artículo 277° de la Constitución de 1979 y eliminar textualmente que las “misiones específicas de las Fuerzas Policiales eran establecidas por las leyes orgánicas” y no considerarlas en la Constitución de 1993, abrió las puertas para debilitar a la institucionalidad de la Policía, dejando a interpretaciones jurídicas antojadizas. Por ejemplo ¿La Policía Nacional es una institución o una entidad?, ¿Su estructura organizativa y funcionamiento se rige por ley orgánica o ley ordinaria? Esta incertidumbre jurídica ha sido manejada posteriormente por los partidos de gobiernos y ha permitido manipular a la Policía Nacional del Perú.

Para analizar la aprobación y promulgación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú N° 27238, o ley ordinaria, es preciso citar de manera textual parte de lo sucedido en el Congreso de la República según Acta de la 21ava. Sesión de la Primera Legislatura Ordinaria llevada a cabo el 03 de Diciembre de 1999. En esta mencionada sesión, la presidenta de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia, Martha Chávez Cossío de Ocampo, con la presencia de otros congresistas, dió inicio a la Sesión Extraordinaria y mencionó lo siguiente:

“El Proyecto de Ley N.º 5446/99-CR, presentado por quien habla, proponen un texto integral de la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, mientras que el Proyecto de Ley N.º 4178/98-CR, presentado por el señor congresista Chú Rubio, propone modificar el inciso 10) del artículo 10.º de la Ley de Bases de las Fuerzas Policiales. [...] A la fecha la Policía Nacional del Perú se rige por la Ley de Bases de las Fuerzas Policiales aprobada por Decreto Legislativo N.º 371, la misma que contempla el fundamento, la finalidad y el carácter de las Fuerzas Policiales, determina su dependencia, composición y precisa sus funciones básicas y su organización. [...] Teniendo en cuenta que según el artículo 106º de la Constitución, la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado que en ella se prevén, se regulan por leyes orgánicas, y considerando que desde la creación de la Policía Nacional del Perú se han expedido diversas normas a efectos que la institución pueda cumplir adecuadamente con su finalidad, las mismas que requieren centralizarse en un texto único así como modernizarse y en otros casos ratificarse, resulta conveniente que dicha institución cuente con una nueva ley orgánica que además de establecer una organización racional y coherente que le permita adaptarse a las nuevas necesidades y combatir en forma eficiente y eficaz el accionar de la delincuencia, precise las funciones, atribuciones y facultades de la entidad, los derechos y deberes de sus integrantes así como los demás aspectos de importancia institucional. [...] Debemos señalar que la presente propuesta ha sido elaborada sobre la base del dictamen que fuera aprobado por la ex Comisión de Defensa Nacional y Orden Interno en la Legislatura 1996-1997, introduciéndose algunas modificaciones de forma y fondo, teniendo en consideración las iniciativas legislativas presentadas con posterioridad. [...] Con cargo a redacción, la Presidencia somete a consideración de los señores miembros de la comisión el proyecto de dictamen que contiene el nuevo texto de la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú. [...] Los señores congresistas que estén a favor del mismo, siempre con cargo a redacción, se servirán indicarlo levantando la mano. Ha sido aprobado por unanimidad. Entonces, estaremos coordinando y si hay alguna propuesta de modificación de la redacción del articulado de esta ley, agradeceré se sirvan alcanzarla por escrito o, inclusive, comunicarla verbalmente a la comisión. [...] Habiéndose cumplido con el objeto de la presente convocatoria y agradeciendo a los señores congresistas por su presencia aquí, teniendo en cuenta que recién hemos terminado la sesión de Pleno, se levanta la sesión. Buenas tardes. — A las 16 horas y 45 minutos, se levanta la sesión”.

Como se puede apreciar de la cita textual del acta, este proyecto de ley fue propuesto, sustentado, discutido en la Comisión y en el Pleno del Congreso como Ley Orgánica<sup>11</sup>. Por lo tanto, se observaron los procedimientos

---

<sup>11</sup> Conforme lo prescribe el artículo 106 de nuestra Constitución, mediante las leyes orgánicas se regula la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución así como aquellas otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida también en la Constitución. Para su aprobación o modificación se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. Las leyes orgánicas sólo pueden ser derogadas, total o parcialmente, con mayoría calificada, esto es, el mismo procedimiento para su aprobación; de lo que se puede afirmar que las leyes orgánicas están por encima de las leyes ordinarias. Una ley ordinaria no debe derogar una ley orgánica, pero una ley orgánica si puede derogar una ley ordinaria.



constitucionales y lo establecido en el Reglamento del Congreso respecto a que fue aprobado por mayoría calificada de 82 votos congresales, descartando que se trató de una ley ordinaria<sup>12</sup>

“La debilidad del Estado se ve reflejada cuando el gobierno de turno intenta poseer las instituciones, como el caso de la Policía Nacional, para lo cual utilizan sus facultades legislativas extraordinarias, en muchos casos se traspasa fácilmente el principio de división de poderes, por cuanto su interpretación queda a merced de la discreción del Presidente de la República”. (García de Enterría, 1996:229)

El entrevistado asignado con el N° 01, al respecto indica que si existiesen normas que se contraponen o yuxtaponen en el tema de funciones de instituciones, es labor de la comisión y del congreso advertir eso, en caso no sea advertido se puede recurrir a procesos constitucionales establecidos en nuestra carta magna.

Por su parte el entrevistado N° 11, es más enfático, al aseverar que nuestras normas constantemente son modificadas por los gobiernos de turno, todo cambio sin rumbo o objetivos y hecho por gente que no conoce la realidad policial, es para mal y todas estas incoherencias lleva consigo el mal funcionamiento de la PNP y el crecimiento de la inseguridad ciudadana, se pierde el principio de autoridad, la baja o nula autoestima del personal policial y el desprestigio institucional.

---

<sup>12</sup>Estas son las leyes que siguiendo el procedimiento establecido en la Constitución y en el respectivo reglamento del congreso (proyecto de ley, aprobación por la respectiva Comisión dictaminadora, aprobación por el pleno del Congreso, promulgación del Presidente de la República y publicación) son expedidas por el Congreso. La ley se deroga sólo por otra ley. La derogación se produce por declaración expresa, por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla. Por la derogación de una ley no recobran vigencia las que ella hubiere derogado. La ley especial prima sobre la ley general



Por lo que resulta relevante, que la persona que ocupe el cargo de Ministro de Estado en la cartera del interior sea una persona ligada al quehacer policial, con la finalidad que tenga conocimiento de causa.

En conclusión en este gobierno existen dos hechos relevantes y contradictorios, primero la promulgación de la Constitución de 1993 que abrió una ventana a interpretaciones ambiguas respecto a que las misiones de las Fuerzas Policiales ya no eran establecidas mediante leyes orgánicas. Y por el otro lado que se promulgó la estructura y funcionamiento de la PNP, mediante Ley Orgánica.

## **2.2 El Gobierno de Toledo y La Reestructuración de la PNP**

La denominada “reestructuración de la PNP” fue iniciada en el 2001 durante el Gobierno de coalición del Partido Perú Posible y el Partido Frente Independiente Moralizador (FIM). Alejandro Toledo Manrique fue en ese entonces un *outsider*, que empezó su carrera política como fehaciente crítico del régimen fujimorista.

Debido a los altos índices delincuenciales, al alto nivel de corrupción al interior de la PNP, y a la presión mediática, el gobierno empezó a plantear una reestructuración policial, procedimiento de cambio que difiere de lo que es una reforma institucional, que es “(sic) aquella que afecta el diseño y su funcionamiento de las instituciones, es decir, a la organización y funcionamiento del poder y su articulación con el entorno para el diseño y ejecución de las políticas públicas, siendo un caso característico la llamada

reforma liberal (separación de poderes, control judicial, instauración del principio de legalidad, etc.); a su vez, reforma sustancial se refiere a aquel proceso en virtud del cual se transforma el contenido de la acción pública, alterando sus fines, objetivos y alcance” (Egaña, 2002: 77).

El Partido Perú Posible se convirtió en partido de gobierno y al no tener entre sus filas a tecnócratas o especialistas en políticas públicas de seguridad, nombró en dos oportunidades como titular del Ministerio del interior a un independiente: Fernando Rospigliosi Capurro<sup>13</sup>. Rospigliosi se encargó de llevar un equipo al ministerio, entre ellos su viceministro Gino Costa Santolalla y asesores, entre los que destacan Carlos Basombrío Iglesias, Dante Vera, Manuel Boluarte, Rubén Vargas, Susana Villarán de la Puente (nombrada posteriormente Defensora del Policía), Jorge Avendaño Valdés y Juan Briceño Pomar, vinculados algunos de ellos a organizaciones no gubernamentales.

Para llevar a cabo la reestructuración policial, se creó primeramente la Comisión Especial de Reestructuración. Rospigliosi y su comité de asesores independientes (en la teoría y en la práctica) definieron los objetivos, cronogramas e indicadores del proceso de reestructuración de la PNP. La comisión dividió el proceso en nueve grupos de trabajo que abordaron diferentes temas: doctrina policial, marco regulatorio, sistemas internos y externos de control, manejo de personal, administración de recursos materiales

---

<sup>13</sup> Ex militante de la Vanguardia Revolucionaria, nombrado Ministro de Interior el 28 de julio de 2001. Renunció En julio del 2002 después de una semana de manifestaciones violentas en contra de los planes del gobierno de privatizar dos empresas regionales eléctricas. En el 2003 volvió a la cartera del Ministerio del Interior y en el 2004 fue interpelado por el Congreso por no haber tomado medidas para evitar el linchamiento del Alcalde de Ilave, fue censurado por el Congreso y tuvo que renunciar.

y logísticos, bienestar, salud del personal policial, organización, estructura y educación.

Como resultado y recomendación del informe presentado por esta Comisión Especial, el Poder Ejecutivo y el partido de gobierno, bajo el argumento de corrupción policial, solicitaron la reestructuración y modernización policial. Para ello era necesaria la implementación de normas para modificar su base legal. Ello significaba cambiar la Ley Orgánica de la PNP (aprobada por 82 votos congresales durante el Gobierno de Fujimori). Las recomendaciones que dió esta Comisión fueron la de crear la Defensoría de la Policía, La Dirección de Asuntos Internos, la elaboración de un nuevo plan de estudios con el fin de actualizar los conocimientos de la policía de acuerdo a las necesidades actuales, la firma de convenios con instituciones educativas de renombre permitiendo que bachilleres universitarios ingresen a la carrera policial como Oficiales, recuperar la estructura piramidal<sup>14</sup>, reducir el número de Regiones Policiales, tercerizar los servicios y reducir el número de dependientes de la Dirección de Bienestar Policial<sup>15</sup>, realizar campañas como la de “A la Policía se la Respeta” para disminuir la corrupción de la PNP, y reconstruir el respeto de la ciudadanía en su policía. Ante la renuncia de Rospigliosi en el 2004 por la censura del Congreso de la República, lo sucedió Gino Costa y luego asumió la cartera del Ministerio de Interior con el nombramiento del militante de Perú Posible Alberto Sanabria Ortiz.

---

<sup>14</sup> Con ese fin en diciembre del 2001, la PNP dió de baja a 600 Oficiales en actividad, permitiendo el ingreso de profesionales de otras carreras sin formación policial, a la Institución policial, mediante la asimilación.

<sup>15</sup> Esta instancia tenía fama de ser una de las dependencias con mayor nivel de corrupción

Los reiterativos cambios en el Ministerio del Interior paralizaron la reestructuración policial. Esto demuestra que al realizar esta política no se identificaron los verdaderos problemas, ni convocaron a todos los actores involucrados. Por ejemplo pasaron por alto que en la policía existen los rezagos de las antiguas Fuerzas Policiales, como aquella que supone que cada cual – cada ley - tiene diferentes doctrinas según sus ex leyes orgánicas (prevención, investigación y seguridad). Asimismo, no se pusieron de acuerdo si lo que se intentó fue hacer una reestructuración, reingeniería, modernización o reforma.

Este hecho generó descontento, desorden y debilitamiento de la institucionalidad policial, debido a que una vez más la institución era manipulado políticamente invitando al retiro a muchos Oficiales a quienes le truncaron la carrera policial por recuperar la estructura piramidal. Cabe señalar que la reestructuración llevada a cabo durante el gobierno de Perú Posible no ha sido fruto de un debate interno en el partido, ni ha sido parte del plan de gobierno del Perú Posible. Según Fernando Rospigliosi, indicó “que cuando asumí la cartera del interior, el partido [Perú Posible] no le hizo entrega de ningún plan partidario ni de otro documento y que la única indicación que recibió del Presidente Alejandro Toledo para implementar la reforma policial era una mención sobre su compromiso de reformar las fuerzas policiales en su discurso inaugural del 28 de julio del 2001”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Entrevista realizada por Piero Corvetto, en su Tesis “Durmiendo con el enemigo”

### 2.2.1 Contexto y pasos para eliminar la Ley Orgánica de la PNP

Habiéndose decidido la reestructuración de la Policía, el Poder Ejecutivo presenta ante el Congreso de la República un proyecto de ley, señalando en su exposición de motivos que el gobierno dentro de su política de reforma del estado y de profundos cambios y de modernización de diversos aspectos de la vida institucional, requiere modificar los artículos 45° y 46° de la Ley Orgánica de la PNP. Pero al no tener mayoría parlamentaria en el Congreso, se tuvo que recurrir a lo que Henry Pease (2003) ha denominado como “la intención manifiesta del Poder Ejecutivo de exceder y aprovechar las atribuciones recibidas para expedir normas con ninguna o escasa vinculación efectiva al TLC, que distorsiona y desnaturaliza así los términos de la delegación aprobada por el congreso” (Pease, 2003:29).

Desde esta óptica trataré de reconstruir el procedimiento irregular que el Poder Ejecutivo utilizó para manipular, subrogar y derogar la Ley Orgánica de la PNP, a fin de llevar cabo la “reestructuración” policial con normas de menor jerarquía (basada en leyes ordinarias y decretos legislativos). Para el Gobierno de Toledo era imposible modificar la Ley Orgánica PNP, debido a que para eso se requiere de mayoría calificada de votos congresales, y el partido Perú Posible no contaba con la misma. Por tal motivo, tuvo que recurrir al diseño, aprobación e implementación de políticas públicas en ámbitos cerrados, sin participación de los actores involucrados.

Los argumentos de la exposición de motivos del proyecto de ley se basaban en que se requería captar personal capacitado y reducir el tiempo de

preparación, proponiendo al Congreso modificar los artículos 46° y 47° de la Ley N° 27238 -Ley Orgánica de la PNP, dando acceso a la PNP a bachilleres de las Universidades a la Escuela de Oficiales y a egresados de institutos superiores a las Escuelas Técnicas Superiores PNP. Anualmente en el Perú egresan de las aulas universitarias e institutos superiores miles de jóvenes bachilleres y profesionales en las diferentes áreas del saber humano, quienes, por falta de oportunidades laborales, no pueden poner en práctica sus conocimientos previamente adquiridos. Por tal razón, resultaba conveniente captar a este sector de población para mejorar el nivel educacional y profesional de los Oficiales y Sub Oficiales de la Policía Nacional. Esto resultaba beneficioso para la ciudadanía, que contaría con un servicio policial con agentes formados en forma mixta y en menor tiempo, beneficiando al propio Estado al reducirse los costos.

En la Primera Legislatura Ordinaria – 2003 – en el Acta de la 6ta. Sesión del 28 AGO 2003, el Congresista Luis Ibérico Núñez del Frente Independiente Moralizador y Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia (Coalición PP-FIM), sustentó el dictamen del texto sustitutorio del Proyecto de Ley N° 4406-2002-CR presentado por el Poder Ejecutivo. En esta ocasión el citado Congresista expuso lo siguiente: “Se propone una segunda disposición final para que a partir de la vigencia de la presente ley, la ley N° 27238, se denomine simplemente ley de la Policía Nacional del Perú, no ley orgánica”. Así, se aprovechó de las facultades para subrogar la ley orgánica, sin que exista sustentación y oposición del Congreso.



Luego el Congreso de la República aprobó y el Presidente promulgó la Ley N.º 28078, publicándose el 26 de setiembre de 2003, modificando los artículos 46º y 47º y se agregó dos disposiciones finales redactadas de esta manera:

“PRIMERA.- Los miembros de la Policía Nacional que hayan egresado de las distintas escuelas de formación policial, sin importar su actual situación policial, podrán optar los grados académicos y títulos correspondientes, previstos en la Ley N.º 27238, en las formas y plazos que estipule el reglamento de la presente Ley.

SEGUNDA.- A partir de la vigencia de la presente Ley, la Ley N.º 27238 se denominará Ley de la Policía Nacional del Perú.”

Posteriormente, el 27 de julio del 2006 se promulga una segunda Ley N.º 28857, que la denominan Régimen de Personal de la PNP, con la cual modifican el artículo 51º de la Ley PNP N.º 27238 (Ex Ley Orgánica), y mediante disposiciones complementarias derogatorias, derogan los artículos 26º, 27º, 28.2º, 29º, 33º y 34º de la Ley 27238, referidos a los servicios extraordinarios complementarios a la función policial y re categorización de especialistas PNP.

Del análisis de la documentación podemos advertir en el proyecto de ley, en la parte de exposición de motivos, nunca se considera que el Poder Ejecutivo solicite o proponga la subrogación, derogación, eliminación de la ley orgánica. En este espacio se aprobó la ley N.º 28078, agregándose una segunda disposición final que cambia la denominación de “Ley orgánica PNP”,



a “Ley ordinaria”, en complicidad con el presidente de la Comisión de Defensa y Orden Interno (el congresista Luis Ibérico Núñez) quien sustentó el proyecto de ley.

¿De quién fue la idea o iniciativa para agregar esta segunda disposición final subrogando la ley orgánica que era evidente una violación a la Constitución Política del Perú? Sin que se haya propuesto por escrito por el Poder Ejecutivo ¿existió coordinación o pactos de los integrantes del partido de gobierno con los representantes parlamentarios para subrogar la ley orgánica de la PNP? De este modo, el partido de turno (Perú Posible) inicia la desinstitucionalización policial, utilizando argucias que distan de la aplicación del derecho y violando el ordenamiento jurídico.

Esta forma de cambio institucional gradual por eliminación de las normas existentes y la introducción de otras nuevas o de la creación de nuevas junto con las antiguas son a menudo procesos lentos, en lugar de dismantelar abruptamente las reglas. Los actores lentamente las subvierten para diseñar e implementar sus políticas, sin convocar a todos los actores que tienen que ver con el problema público (Mahoney y Thelen, 2010)

Sin embargo, el escenario se presentaba favorable, el hecho factico es que se aprovecha una facultad legislativa para soterradamente vulnerar y eliminar la Ley orgánica de la Policía Nacional. De modo tal se distorsiona la visión de política pública, que se debe considerar en beneficio del bien común, como lo manifiesta Salazar (1994) al referirse que tiene un fin determinado, específico, concreto y para solucionar problemas. También,

eliminaron una característica fundamental de las políticas públicas: el debate público sobre la política que se pretende instaurar.

### **2.3. El Gobierno de Alan García y la Policía Nacional**

Durante el segundo gobierno de Alan García no se adoptó ninguna política pública, ni promulgó leyes o normas para reformar o modernizar a la institución policial. Su gobierno se limitó a continuar dirigiendo a la Policía Nacional con la ley 27238 promulgada en el Gobierno de Fujimori, la ley 28078 y la ley N° 28857, promulgadas en el Gobierno de Toledo. Esto se evidencia en tanto estas normas no fueron modificadas por ninguna norma superior o de igual jerarquía, tal vez porque en su primer gobierno, al unificar a las fuerzas policiales (Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana), y convertirla en una sola institución llamada Policía Nacional, eliminó sus identidades y doctrinas. Esta “unidad” de alguna manera debilitó su institucionalidad y eficacia en la lucha contra la criminalidad, ya que se mezclaron las funciones de investigación del delito, prevención y seguridad pública, desapareciendo las especialidades de las tres instituciones. Este tipo de políticas se dan en el Perú como lo afirma Dahl (1987) que los procesos de discusión, diseño, aprobación e implementación de las políticas públicas, está basado su funcionabilidad al modelo de Estado y Gobierno [...] el poder ejecutivo es centralizado y todopoderoso, que elude los pasos del debate y la negociación, lo cual parece ser una práctica común, pero sobre todo cada vez más formal y legal, ya que no existe otro poder o institución que defienda el Estado de derecho y el ordenamiento jurídico.

#### 2.4. El Gobierno de Ollanta Humala y la Reforma Policial

Durante el Gobierno de Ollanta Humala, el Poder Ejecutivo solicitó al Congreso de la República facultades legislativas, y, mediante Ley N° 29915, se le delegó la facultad de legislar mediante decretos legislativos en materia de reforma de la legislación orientada al fortalecimiento institucional del Ministerio del Interior, de la PNP y de la carrera policial. En el marco de dicha delegación se implementaron también la ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, la ley de la Policía Nacional del Perú, ley de la carrera y situación del personal PNP, Régimen disciplinario y educativo de la PNP. Todo ello mediante los Decretos Legislativos 1135°, 1148°, 1149°, 1150° y 1151° respectivamente.

Analizando los nuevos decretos legislativos, se observa que igualmente no se respetó la Constitución, ni el ordenamiento jurídico, debido a que el decreto legislativo N° 1148 – Nueva Ley de la PNP, según su única disposición complementaria derogatoria, materializa y termina de derogar la Ley 27238 (Ley Orgánica PNP). Esta norma jurídica contraviene la Constitución Política, en tanto una norma de menor jerarquía no puede derogar una ley de mayor nivel. Bajo el argumento del fortalecimiento del Ministerio del Interior se hacen nuevos cambios en la organización policial.

También durante este gobierno, se aprueba un Nuevo Reglamento de Operaciones y Funciones (ROF), entre otras y se crea una nueva Dirección General de Infraestructura, dependiente del MININTER, señalando que: es el órgano encargado de centralizar, formular y ejecutar los proyectos de inversión

del Ministerio del Interior que le sean encargados, en el marco de los planes de corto, mediano y largo plazo. Es el órgano técnico normativo, responsable de las actividades referidas al desarrollo de la infraestructura, y en el artículo 115 inciso D, señala que: centraliza, formula y ejecuta los estudios de pre-inversión en los proyectos de infraestructura que le sean encargadas. En el artículo 118 señala: que es función de la Dirección de Estudios: formular los estudios de pre-inversión y expedientes técnicos de aquellos Proyectos de Inversión Pública enmarcados en los Lineamientos de Política, en el Programa Multianual de Inversión Pública, en el Plan Estratégico del Sector.

Según el artículo 27, inciso 13 del decreto legislativo 1148 (Nueva Ley de la PNP), señala que es función de la Dirección Ejecutiva de Gestión Institucional de la PNP “supervisar que los proyectos de inversión pública se enmarquen en los lineamientos de política, en el programa multianual de inversión pública y en el plan estratégico institucional”.

La creación de esta Dirección General de Infraestructura contraviene a la Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública, en tanto no pueden existir dos órganos dentro del sector que cumplan iguales o similares funciones. De esta manera, se usurpa y asume funciones que compete y realiza actualmente la Dirección de Proyectos de Inversión de la PNP, unidad policial que depende de la Dirección Ejecutiva de Gestión Institucional de la PNP, de esta manera se superpone y duplica funciones dentro del mismo sector. No interesa que Unidad o Dirección formule los proyectos de inversión al interior del sector, de lo que se trata es que no se debe atomizar, ni duplicar roles. Tampoco y mucho

menos se debe elevar a categoría de Dirección a la División de Proyectos de Inversión de la PNP, que lejos de asumir mayores roles, se le ha recortado sus funciones y atribuciones. Por ejemplo, a la fecha ya no elabora proyectos de inversión pública (PIP) para la construcción de escuelas, hospitales y comisarías.

Sobre este tema, el entrevistado N° 11, indica que la PNP le hace falta autonomía, existen muchos vacíos legales hay mucha injerencia de otras instituciones debe de demarcarse las misiones y funciones, los últimos decretos legislativos N° 1148, 1149, 1150 y 1151 no reflejan el sentir de la policía, tiene que haber una participación y decisión autónoma de la PNP. Este entrevistado agrega que todo cambio sin rumbo o objetivos y hecho por gente que no conoce la realidad policial, es para mal y todas estas incoherencias lleva consigo el mal funcionamiento de la PNP y el crecimiento de la inseguridad ciudadana, se pierde el principio de autoridad, la baja o nula autoestima y el desprestigio institucional.

En el mismo orden de ideas; tenemos lo manifestado por el entrevistado N° 02, cuando señala que si, existe obstaculización de la labor policial debido a la dificultad que pone el Ministerio Público en el tema de las investigaciones y está en contra de la frase “tiempo que pasa es la verdad que huye”. Deberíamos tener nuestra ley orgánica a fin de fortalecer nuestra institución policial y no se nos modifique constantemente nuestra carrera policial.

La Dirección Ejecutiva de Gestión Institucional de la PNP o sus direcciones pueden ser asignadas a personal civil altamente capacitado. En otras palabras, la administración interna (administración, planeamiento, presupuesto, tecnología, comunicaciones, estadística, personal, infraestructura, equipamiento y asesoría jurídica) ya no es titularidad de los Oficiales Superiores, sino también de civiles. Finalmente, los insumos químicos fiscalizados a cargo de la DINANDRO PNP, pasan a ser funciones de la SUNAT, restándole funciones a la PNP.<sup>17</sup>

Con fecha 02 de diciembre el 2014, se remite al Congreso de la República el proyecto de ley N° 4049, que modifica el decreto legislativo 1148 (Ley de la Policía Nacional) y 1149 (Ley de Situación del Personal de la PNP) con carácter de urgencia.

Los cambios constantes en lo que respecta a las funciones policiales lo único que acarrea es confusión y disconformidad por los miembros de la PNP.

El entrevistado N° 2 añade que los cambios permanentes en las normas que regulan la estructura y organización de la PNP, debilita la institución no hay horizonte ni estabilidad laboral cuando llegas al Comando, todo se maneja políticamente.

---

<sup>17</sup> Con Decreto Legislativo N° 1149 del 12 de diciembre de 2012, denominada "Ley de la Carrera y Situación del Personal PNP", se termina de derogar la Ley N° 28857 (Ley de Régimen de Personal PNP) que la denominaron Régimen de Personal de la PNP del 27 de julio de 2006. Asimismo, modificaron el artículo 51° de la Ley PNP N° 27238 (Ex Ley Orgánica) y mediante disposiciones complementarias derogatorias, derogan los artículos 26°, 27°, 28.2°, 29°, 33° y 34° de la Ley 27238, referidos a los servicios extraordinarios complementarios a la función policial y re categorización de especialistas PNP.



El diagnóstico realizado mediante Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP, establece que la organización policial esta desordenada y difusa, a lo que se suma la inexistencia de una política activa de difusión de las normas, situación que, en su conjunto, impide el correcto funcionamiento de la organización y que afecta los legítimos intereses del personal policial.

#### **2.4.1. La inconstitucionalidad del decreto legislativo N° 1148**

En este ítem no se trata de realizar un análisis jurídico ni de cuestionar las sentencias del Tribunal Constitucional respecto a la inconstitucionalidad de la Ley N° 28078, que modificó la denominación de la ley orgánica. Por lo contrario se expone la forma en la que se manipulan y cambian las leyes, normas y decretos que rigen a la PNP y la forma en la que esto contribuye con su des-institucionalización y debilidad.

Como vemos el nuevo Decreto Legislativo N° 1148 en su única Disposición Complementaria y Derogatoria, termina de derogar textualmente la Ley 27238 - Ley Orgánica PNP. Para los actores policiales queda demostrado que el ordenamiento jurídico policial, de una manera sigilosa, burda, sutil y sin veto, ha sido modificada tanto en el fondo como en su forma, sin haberse seguido los procedimientos que ella misma señala. Entonces las primeras preguntas son: ¿Quién vela por el respeto de la Constitución, leyes y demás disposiciones?, ¿Quién hace cumplir la Constitución y las leyes si el Poder Ejecutivo es el primero que las transgrede?

Es por ello que Henry Pease señaló que “estos decretos legislativos generaron fuertes cuestionamientos respecto a su constitucionalidad y una grave omisión, debido a que algunos de ellos fueron expedidos sin contar con la participación y consulta [...] no han sido publicados lo que demuestra las fallas, errores en el proceso de aprobación” (Pease, 2003: 29).

Mediante decretos legislativos no se puede derogar una ley ordinaria, y menos una ley orgánica. Las transgresiones a la Constitución acarrearán responsabilidad funcional por acción u omisión. En el artículo 128° de la Constitución textualmente señala que los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan. Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente. Esto evidencia que es una infracción constitucional que se soslaya y nadie denuncia.

El Poder Ejecutivo tiene tanta influencia e injerencia en los demás poderes del Estado que aprueba normas jurídicas que contravienen la Constitución y la jerarquía de las normas y el funcionamiento de las instituciones.

Por mandato Constitucional, no se puede transgredir el ordenamiento jurídico e institucional debiendo ser un sistema orgánico, coherente, integrado jerárquicamente por normas de distinto nivel, motivo por el cual resulta inconcebible, reemplazar una ley orgánica, por una ley ordinaria.

Sobre este tema, el entrevistado N° 03 manifiesta, que la PNP es una institución débil, pues no tiene amparo legal eficiente que fortalezca las múltiples intervenciones. Las deficiencias se reflejan en la falta de autoridad para un arresto preventivo eficaz y la ausencia de autonomía operativa. Las normas que rigen a la PNP, algunas violan en la forma y en el fondo a la Constitución Política del Perú, pues hay manipulación de su ley orgánica a través de decretos legislativos. Además señala; que las normas no deben ser constantemente modificadas porque desfavorece y afecta la institucionalidad y la planificación funcional de la PNP. La yuxtaposición y la colisión de normas no permite un buen funcionamiento y el rol que le compete a la PNP, las funciones no son claras, riesgo de sanciones, ineficiencia en la operatividad. La PNP tiene influencia política, existen intereses creo que las empresas hacen lobbies creando agendas que se deben realizar por la PNP, y no por otros actores, ahí tenemos por ejemplo: Baguazo, Moqueguazo, etc.

## **2.5. Argumentos para eliminar la Ley Orgánica de la PNP**

### **2.5.1. Procurador Público del Congreso de la República**

El Congreso de la República, bajo la presidencia del Dr. Henry Pease García, (integrante del partido Perú Posible) aprobó la Ley N° 28078. Ante esta situación, Dino Baca Herrera y un grupo de Oficiales Superiores en retiro de la PNP, interpusieron una acción de inconstitucionalidad contra la referida ley ante el Tribunal Constitucional, demandando de esta manera al Presidente del Congreso. El Procurador Público del Congreso contesta la demanda, quién

entre otros argumentos señaló que la Ley N° 27238 de la PNP fue denominada “Orgánica” por error, por cuanto esta institución encargada del orden interno no está entre las entidades estatales previstas en la Constitución para ser regulada mediante Ley Orgánica.

El procurador agrega que la segunda disposición final de la ley N° 28078, enmienda el yerro al declarar, *apertis verbis*, que a partir de la vigencia de la presente ley, la Ley N° 27238 se denominara Ley PNP. Por consiguiente la Ley N° 27238 y toda ley que regule los aspectos relativos a la Policía Nacional, como la ley N° 28078 son leyes ordinarias, y que es falso que exista una jerarquía entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, ya que ambas tienen rango legal.

Para el procurador público no existe una jerarquía en nuestro ordenamiento jurídico a pesar que el artículo 51° de la Constitución señala: “La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente”. Desconoce que las normas se diversifican en una pluralidad de categorías que se escalonan en consideración a su rango jerárquico. Y que la jerarquía del ordenamiento jurídico se fundamenta en el principio de subordinación escalonada y que la norma inferior encuentra en la superior la razón de su validez. Es por ello que éstos argumentos no son válidos, pues sólo se pretende encubrir la naturaleza inconstitucional de las normas implementadas.

En relación a este tema, el entrevistado N° 03 señala que al desnaturalizar la norma la vuelve más maleable, según interés, además se

realizan en espacios cerrados. En el Perú no hay investigaciones serias, por lo general las políticas públicas son coyunturales y por ende de baja calidad. Las instituciones son débiles por que se hace para beneficiar algunas veces a agentes económicos, nacionales e internacionales. La coordinación entre instituciones siempre es débil, por eso se debe promulgar leyes precisas para evitar malas interpretaciones

Según Salazar (1994) señala que todo problema público está afectado y etiquetado por el contexto particular dentro del cual se presenta, al verse afectado por las fuerzas que la conforman y que marcan su entorno entre ellos los políticos-legales, económico-sociales, etc. que son la razón que un problema público varíe de un gobierno a otro.

### **2.5.2. El Tribunal Constitucional y la Ley 28078**

El Tribunal Constitucional, declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad de la Ley N° 28078, argumentando entre otros considerandos “que, la segunda disposición de la ley cuestionada que restablece la denominación correcta que le corresponde a la Ley de la Policía Nacional del Perú, dada su naturaleza, ha sido expedida por virtud de la atribución del Congreso de la República de dar leyes, conforme al inciso 1.° del artículo 102.° de la Constitución y de acuerdo al artículo 3.° de la Ley N.° 26889, que establece que el Poder Legislativo, dentro de las facultades que la Constitución prevé, puede reformular la denominación de las leyes a fin de que su denominación oficial exprese su alcance integral.”

Estos argumentos de la sentencia difieren sustancialmente del espíritu de los legisladores y del Parlamento al momento que aprobaron la Ley Orgánica con 82 votos. Entonces, ¿hubo injerencia del Congreso para que se declare infundada la demanda ante el TC? Es necesario mencionar que es evidente que los poderes del partido de gobierno y del presidente funcionan así en el sistema presidencialista en el Perú.

La inconstitucionalidad de la ley es evidente. La inclusión de la segunda disposición final constituye un caballo de Troya y el inicio de la operación de debilitamiento de la institución Policial, bajo los argumentos endebles de la generalización de la corrupción de la PNP. Se gesta con sutileza y perspicacia del juego de palabras, llevando a la confusión de muchos que fueron aceptando el nuevo vocabulario antojadizo, que tiene por finalidad descabezar a las fuerzas policiales y ponerlas en bandeja al gobierno de turno.

Según Steven Levitsky y Murillo (2012) indica que las instituciones Oficiales en América Latina han “nacido débiles” o fuera de equilibrio que influye posteriormente en construcciones institucionales. En las democracias establecidas los actores con poder de veto son generalmente incorporados en el proceso de elaboración de normas formales, bien a través de partidos políticos, representación legislativa, negociación corporativista, o la actividad legalizada de grupos de interés.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, diremos que la dación de una ley necesariamente debe responder a un bien superior, y por ningún



motivo a intereses de grupo, en tanto eso desvirtúa, el principal elemento que un gobierno debe tener con sus gobernados.

La dación de una norma que responda a intereses ajenos al bien común, solo debilita las instituciones tutelares del Estado. Al respecto el entrevistado N° 03 manifiesta que la Reforma Institucional de la PNP necesita ser revisada porque existe duplicidad de funciones, no existe una coordinación entre los diferentes entes de la PNP y las Entidades Públicas. Falta armonizar las responsabilidades específicas de cada sector, por ejemplo mientras la Policía detiene, el Fiscal o el Juez suelta a los delincuentes lo cual no favorece a nadie, pero perjudica la imagen de la policía nacional.

### CAPITULO 3

#### INCOHERENTES POLITICAS PÚBLICAS

“El presente informe aborda la configuración constitucional tanto de la PNP como de la función policial, e incide en la necesidad de que el Estado adopte una política de mejora de dicha institución con objetivos claros y con una vocación de permanencia que trascienda los sucesivos períodos gubernamentales” (Informe Defensorial N° 142).

En el presente capítulo, se explicará la falta de articulación de las políticas públicas relacionado a la lucha contra la criminalidad y las incoherencias del Sistema de Justicia Penal (Ley N° 29807 – CONAPOC y Nuevo Código Procesal Penal respecto a la investigación del delito) y del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley N° 27933 – SINASEG – CONASEG), en la que la función de investigación y prevención del delito, que corresponde a la Policía Nacional del Perú de acuerdo al art. 166 de la Constitución, ha sufrido una atomización y debilitamiento institucional que repercute en su eficaz funcionamiento en la lucha contra la criminalidad. Por lo que es necesario en esta tesis demostrar las incompatibilidades normativas en el tema de seguridad ciudadana (prevención) y como afectan la función policial.

### **3.1. Análisis de caso sobre la superposición de funciones de la PNP**

Dentro del ordenamiento jurídico relacionado a la policía, existen distintas normas que superponen las funciones de la PNP con la de otras instituciones del Estado - Ministerio Público (NCP), Municipalidades (Serenazgo), FFAA (DL. N° 1095) y Mininter), de esas diversas, sólo se analizará en ésta tesis lo referido a la temática de la seguridad ciudadana (prevención).

#### **3.1.1. El rol de la PNP en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana**

De acuerdo a la realidad y a las encuestas realizadas en los últimos años, la inseguridad ciudadana se ha configurado como uno de los problemas que la población considera de mayor importancia (Dammert y Salazar, 2009). Como respuesta a esta necesidad y demanda, y tras conformarse el Acuerdo Nacional, se puso en debate las políticas de seguridad ciudadana. Uno de los principales resultados fue el surgimiento de la séptima política de Estado, que prioriza la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana con participación activa de la ciudadanía (Arraigada y Godoy, 1999). A partir de esta política se creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana mediante Ley N° 27933.

Este nuevo concepto de seguridad ciudadana, cambió los roles y responsabilidades, siendo un concepto diferente a lo denominado “orden interno”, “orden público”, “seguridad interna”, o “seguridad pública”, que comienza a caracterizarse por una pérdida del monopolio policial sobre la

solución del problema, el desarrollo de iniciativas multisectoriales y el reconocimiento de la prevención como espacio de implementación de política pública (Ungar, 2002; Rico y Chinchilla, 2002).

La inseguridad ciudadana es uno de los primordiales problemas a resolver. Debemos tener en cuenta que la convivencia interpersonal mejora ostensiblemente la situación de seguridad, es decir, el respeto a los deberes y derechos de los ciudadanos. Esto implica que una pluralidad de actores tengan un rol que cumplir (como los municipios, medios de comunicación, juntas vecinales, etc.) con la incorporación de la sociedad como actor de su propia seguridad. Asimismo, el rol de las municipalidades y de la característica multisectorial de los participantes en el tema de la seguridad ciudadana ha tenido un impacto en la estructura institucional de la PNP.

Si bien referentes de los conceptos de seguridad ciudadana resulta más inclusivos, esto no quiere decir que el control y la prevención sean excluyentes, o que la política criminal o la política de seguridad ciudadana persigan diferentes fines. Más que nada, estos deben ser complementarios (Arraigada y Godoy, 1999). Actualmente, la política pública en seguridad ciudadana debe de proveer por lo menos cuatro servicios esenciales: la prevención de la violencia y el delito, el control y la persecución del delito, la rehabilitación, la reinserción social y la atención a las víctimas. Sin embargo en éstos servicios no se involucra al Ministerio Público como actor principal.

Lo contradictorio y según el artículo 166° de la Constitución, a la PNP, le corresponde garantizar, mantener, restablecer el Orden Interno y velar por el

Orden Público. En el decreto legislativo N° 1148 – Ley de la PNP, indica que sólo coopera con las municipalidades en materia de inseguridad ciudadana, en concordancia con el artículo 197° de la Constitución y el numeral 19 del artículo 20° de la Ley Orgánica de Municipalidades. Este sistema normativo (ver anexos los cuadros 02 y 03) se superpone roles con la intervención de los serenazgos, que, a pesar de no tener atribuciones constitucionales, en la práctica realizan “arrestos ciudadanos”, intervienen en hechos delictuosos. Esta institución paralela se dedica también a la prevención, porque la norma lo permite, atomizando las funciones policiales.

Existen proyectos de ley en el Congreso de la República, proponiendo otorgarle mayores atribuciones y funciones a los serenazgos. Por ejemplo, el proyecto de ley N° 1642-2012-CR del 30 de octubre de 2012, presentada por el congresista Leónidas Huayama del Partido Nacionalista, propone facultar a los serenazgos a nivel nacional en el uso de armas no letales en sus actividades, a fin de ayudar a atenuar la inseguridad ciudadana. El proyecto de ley N° 2046-2012-CR, presentado por el congresista Víctor Isla el 1 de abril de 2013, propone establecer los lineamientos de la cooperación que la PNP debe brindar a las Municipalidades en materia de seguridad ciudadana conforme a lo dispuesto por el artículo 197° de la Constitución Política.

El proyecto de ley N° 2048-CR, presentado por el congresista Víctor Isla, propone establecer los criterios para un eficiente ejercicio de las atribuciones de las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, en concordancia con el artículo 197° de la Constitución, la ley 27972 y la ley 27933. El proyecto

de ley N° 2215, presentada por la congresista Rosa Mávila del Partido Popular Frente Amplio, propone precisar los alcances de cooperación de la PNP que debe brindar a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana. El proyecto de ley N° 2360-CR, presentado por los congresistas Luis Ibérico y Fernando Andrade el 13 de junio de 2013, propone la ley marco para la prestación del servicio de seguridad ciudadana por los gobiernos locales. Esto revela que las políticas públicas en temas de seguridad están orientadas a fortalecer a los serenazgos.

En las conclusiones y recomendaciones del informe final emitido por la Comisión de Evaluación del Diseño y Ejecución Presupuestal del Programa Seguridad Ciudadana realizada por el MEF, se indica:

“...el programa analizado no es del todo claro en su diseño, carece de un diagnóstico sustentado en información confiable que permita saber cuál es el problema delictual que se está enfrentando y su particular focalización, dado que el problema criminal puede ser por narcotráfico, pandillaje, hurto, asaltos, secuestros etc., todo esto recién podría permitir especificar el tipo de patrullaje. Los policías en comisarías no cuentan con la preparación especializada carecen de medios de comunicación, vehículos e instrumentos de calidad para enfrentar el crimen. Los problemas no se evidencian sólo a nivel local o descentralizado sino también en la gestión central que enfrenta múltiples cambios de política institucional así como de redireccionamiento de personal cambiado con frecuencia. Todo lo anterior impide la efectividad del programa, su gestión y posible evaluación”.

La Comisión, agrega que es evidente que la PNP y el MININTER requieren de un proceso eficaz de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de administración para avanzar con iniciativas que le permitan gestionar con



mayor eficiencia y eficacia la tan ansiada seguridad ciudadana. Esto debido a que los indicadores de resultado recogen distintos tipos de delitos. Algunos están fuera del marco de la seguridad ciudadana y los productos del programa (patrullaje, operativos policiales y la conformación de las juntas vecinales) no permiten reducir el fenómeno delictivo.

Desde esta perspectiva, la política pública del programa de la seguridad ciudadana, a la fecha no es eficaz, en tanto no se ha definido verdaderamente las causas del fenómeno, los objetivos, sus productos y sus indicadores. Esto demuestra el fracaso del programa en donde se promulgan normas, asignan roles y funciones para fortalecer a los serenazgos y des-institucionalizar a la PNP. En forma aclaratoria, diremos que el serenazgo fue creado como una forma disuasiva de la criminalidad urbana. Pero, por más elementos y logística que posean, carecen de la formación profesional, autoridad, de las tácticas y estrategias para hacer frente a una banda organizada. En todo caso su rol debería ser el de apoyo a la Policía Nacional y de ningún modo restar el accionar de la entidad policial.

### **3.2. Impactos del Manejo Político de la Institución Policial**

En los últimos 20 años, en comparación con la policía de Chile y Colombia, en el Perú se han cambiado o han asumido la cartera del Ministerio de Interior un total de 29 ministros (8 en el gobierno de Fujimori, 7 en el gobierno de Toledo, 7 en el gobierno de García y 7 en el gobierno de Humala). Asimismo el Ministerio del Interior en relación a los otros ministerios, ha rotado más ministros en dicha cartera por situaciones políticas – sociales (militares,

independientes, integrantes de partidos políticos, etc.). Estos hechos no hacen más que evidenciar lo sensible, vulnerable y manipulable de este sector, que no puede consolidar políticas de largo plazo que fortalezcan la institución policial, en tanto cada ministro impone su sello, ideología o intereses partidarios o personales. Esta inestabilidad genera pérdida de autoridad, mala imagen institucional, debilidad en la institución policial, falta de identidad policial, duplicidad y superposición de funciones. A continuación se analizan éstas características.

### **3.2.1. Pérdida de autoridad y mala imagen institucional**

La Policía es vista por la ciudadanía como una institución represiva al servicio del Gobierno y no protectora del Estado (Basombrio 2009: 17)<sup>18</sup>. Se tiene la imagen que la PNP obedece a consignas político-partidarias, ya que al ganar las elecciones en los procesos electorales tienen que enfrentar los problemas derivados de la contraposición de los intereses del Estado con los de sus propios partidos. En consecuencia, es allí donde surgen los problemas de enfrentamientos frente a la población movilizada, al diseñarse e implementarse políticas públicas incoherentes como por ejemplo el gaseoducto de “Camisea”, “Baguazo”, “Moqueguazo”, la “ley pulpín”, “conflicto de Pichanaki”, “Conga”, etc..

El Estado, al no cumplir con brindar los servicios públicos o con sus funciones básicas como seguridad, comunicaciones, salud o educación, incrementa la sensación de ineficacia del gobierno ante los ciudadanos. Y si

---

<sup>18</sup> Basombrio C (2009) Percepción de Inseguridad Edit. Fondo PUCP

no contamos con organizaciones e instituciones estatales fuertes y capaces de hacer cumplir la ley, las normas se convierten en regulaciones sin contenido. El Estado de Derecho se convierte en una promesa incumplida, coexistiendo con el desorden, la intranquilidad, desesperanza y el irrespeto a la autoridad (Levitsky y Murillo, 2009).

En consecuencia, el Estado y sus instituciones públicas son percibidos como ineficientes y corruptos. Diseñan políticas inviables y sin éxito que ponen en riesgo el desarrollo económico, la paz y tranquilidad de los ciudadanos. Por eso, es necesario entender y estudiar las causas de fortaleza y debilidad del Estado, evaluar ejemplos de éxitos y fracasos, para de ahí tratar de solucionar los problemas públicos, respetando la Constitución, las leyes y los derechos fundamentales de las personas (Dargent, 2007).

Por ello, la policía debe de ser fortalecida. La sociedad exige de sus autoridades policiales eficacia en la lucha contra la criminalidad, pues como muestran las estadísticas, se sienten desprotegidos por el Estado, y al no conseguir la paz y tranquilidad, perciben a la entidad policial como ineficientes. Esto coadyuva a la pérdida de autoridad, de respeto y de la buena imagen, siendo considerada como entre una de las instituciones más corruptas en el Perú.

El Estado, lejos de dar respaldo al quehacer policial, va desmembrándolo y atomizando sus funciones en el tiempo. Ejemplo, el caso de serenazgo, antes analizado

En la entrevista N° 06 nos plantea que durante el periodo 2010 las acciones que realizaba la PNP eran de prevención y seguridad, dejando la investigación criminal. No judicializar algunos tipos de delitos o hechos criminales ha contribuido en el incremento de la criminalidad. El problema radica en las facultades de legislar dadas al poder ejecutivo; una institución sin ley orgánica, no tiene partida de nacimiento, consecuentemente cualquier gobierno deroga, modifica, promulga leyes y reglamentos en la PNP, siendo manipulados a su antojo. El problema de la inseguridad no le corresponde a una sola institución, es multisectorial, las normas están dadas, solamente hay que aplicarlas. Cada institución tiene sus funciones y responsabilidades, obviamente se tiene que revisar el ordenamiento para no contraponerlos o usurpar funciones.

Por su parte Gino Costa, encuentra puntos que se deben relacionar, los serenazgos y la policía a modo de apoyo con los municipios, lo que nunca se reguló y la Policía se resiste a brindarla gratuitamente, esta se ha hecho realidad a través de la contratación de personal policial en actividad (Costa 2009, 41). Esto ha sido facilitado por el régimen laboral vigente en la Policía desde principios de la década de 1990, que autoriza a sus efectivos a brindar servicios a terceros —utilizando sus uniformes— durante sus días de descanso. Mientras los serenazgos se limitaron a los distritos residenciales —que cuentan con mayores recursos económicos— no hubo problemas, pero cuando estos se extendieron a los distritos populares de la ciudad y al interior

del país, los municipios se resistieron a pagar por la presencia policial en sus vehículos.

Esta relación que se torna compleja, por la duplicidad de funciones y la falta de legislación clara y pertinente conlleva a sinsabores en la comunidad policial.

El entrevistado N° 07 nos dice al respecto que el personal policial vive una incertidumbre por los cambios de las leyes y reglamentos. Se suma a esto las invitaciones al retiro por la causal de renovación de cuadros, esto es percibido como una injerencia política para someter a la institución policial a criterios políticos, lo que a su vez desmoraliza y fomenta la indisciplina. A esto se suma la pérdida de funciones, que son trasladadas a otras instituciones de menor formación como el serenazgo.

### **3.2.2. La débil institución policial**

Tener una organización compuesta por más de 120,000 efectivos no significa fortaleza. Ser fuerte es poseer autonomía y capacidad de adoptar decisiones sin la injerencia de terceros actores, para hacer viable su función constitucional. Existen diferentes instituciones o entidades que en sus normas internas literalmente establecen que son autónomas o tienen autonomía, por ejemplo: Ministerio Público, Sunat., Municipalidades, Poder Judicial, etc., tienen sus propias leyes orgánicas y no son manipuladas con la dación de normas (decretos legislativos) por los gobiernos de turno.

El problema de la percepción de la ineficacia de la institución policial, debe ser analizado dentro del contexto sociopolítico de un país considerado pluricultural, multilingüe y multiétnico. Y que tiene una situación de corrupción generalizada. Según la VIII Encuesta Nacional sobre percepción de la Corrupción en el Perú-2013, elaborada por Ipsos-Apoyo, Opinión y Mercado, Proética, a la pregunta ¿cuáles son los tres principales problemas del país?, el 61% de los encuestados responde que es la delincuencia, y el 47% la corrupción, ante un 27% que considera que la principal problemática es la pobreza.

Existen indicativos de la debilidad del Estado y de sus instituciones. El Latinobarómetro 2007 concluye que el Perú es el país en el que más insatisfacción hay con relación a los servicios del Estado, pues 72% considera que sus servicios básicos son deficientes. El 90% responsabiliza a los políticos por su mal funcionamiento. Pero un 12,9% declara que es preferible un gobierno fuerte. Un 29,4% de la población declara que la violencia es necesaria para ejercer la autoridad, y un 29,2 % considera necesario el uso de la violencia para defender al pueblo.

Un reflejo de la debilidad institucional es la corrupción que tiene diferentes formas y se ofrece de manera diversa en el escenario social, político y económico. Esto es visible en la afectación en el acceso a servicios, hasta grandes desvíos de fondos. Esto se demostró el 14 setiembre 2000, fecha significativa en la historia del Perú, que significó la caída del gobierno de Alberto Fujimori tras poner al descubierto una red de corrupción al más alto



nivel. Se trató de la difusión a nivel nacional de material secreto en video, sobre la corrupción cometida por Vladimiro Montesinos y todo el gobierno Fujimorista. Estas medidas debilitaron al Estado peruano y a sus instituciones.

O'Donnell (1993) identifica a los Estados débiles en América Latina, señalando que produce costos como

“1) el no cumplir con funciones básicas incrementa la insatisfacción entre la ciudadanía, 2) precaria legitimidad de nuestros representantes y baja gobernabilidad democrática, 3) si no se cuenta con oficinas estatales capaces de hacer cumplir la ley, las reglas importan poco y el Estado de derecho es una promesa incumplida, 4) agencias estatales que no pueden conducir reformas de largo aliento, es por eso que la institución policial es débil porque se construye sobre cimientos débiles y con políticas públicas de corto plazo sólo para satisfacer a los réditos del partido de gobierno” (O'Donnell, 1993).

El Estado no adopta políticas públicas coherentes en temas de política criminal, no se equipa adecuadamente a la PNP.

“Dicha supervisión nos ha permitido verificar las difíciles condiciones materiales en las que labora el personal policial, pero así mismo los grandes esfuerzos que nuestros policías se imponen por mejorar estas condiciones, destinando incluso parte de sus exiguas remuneraciones a la reparación de la infraestructura de sus centros de trabajo, como lo hace el 57% del personal de las comisarías supervisadas”.(Informe Defensorial N° 142)

La Policía Nacional del Perú, como institución, no escapa de esta cruda realidad. Las encuestas señalan que es una de las instituciones públicas más corruptas e ineficientes, por lo tanto, pierde credibilidad, autoridad y legitimidad en su accionar frente a la lucha contra el delito. Vemos diariamente por los

medios de comunicación social que los ciudadanos no respetan a los policías en el ejercicio de sus funciones, se les agrede físicamente, se falta el respeto, se les insulta. Incluso algunos policías resultan asesinados en el ejercicio de sus funciones.

Existen dos factores que imposibilitan los procesos de mejoramiento de la labor policial. En primer lugar, la sensación de inseguridad y la extendida percepción de una ineficiencia en la intervención y actuación de las instituciones de control social (policía y justicia penal). En segundo lugar, la diversidad de factores criminógenos coadyuvantes, tales como corrupción, pobreza, la desigualdad social, las secuelas de enfrentamientos armados, consumo de alcohol y drogas el acceso de armas, los altos índices de la violencia intrafamiliar, entre otros.

Ambos factores no facilitan los procesos de mejoramiento de la labor policial y, tiende a empañarlos reflejándose en un distanciamiento de la comunidad, la inadecuada estructura institucional, el descontrol frente al accionar de la delincuencia, violaciones a los derechos humanos, corrupción policial, falta de profesionalismo y capacitación, pérdida de identidad, influencia política, falta de recursos para atender las necesidades del personal policial, falta de medios logísticos, insuficiente desarrollo de sistemas y/o limitada capacidad de planificación, monitoreo y evaluación de la labor. Desde esta perspectiva la realidad nos demuestra que la policía Nacional es una institución débil que requiere urgentemente ser fortalecida por parte del Estado,

promulgándose normas que le den autonomía operativa y administrativa para facilitar el cumplimiento de las múltiples actividades y funciones.

Lo endeble que se presenta la institución policial, tiene su correlato en los contextos institucionales débiles, en los que los actores no necesariamente esperan que las normas existentes duren, porque se sabe de antemano la debilidad del Estado hace que este no pueda hacer frente a una determinada presión social o política, lo cual produce que retroceda y cambie diametralmente lo promulgado.

Un Estado debilitado, es el reflejo de las presiones externas como las políticas internacionales, la economía internacional, ya que se trata de un país que va en camino de alcanzar su verdadera independencia como tal, en su afán de lograr eficiencia y eficacia es que prueba de mejorar la dinámica política y social con muchas alternativas, la que muchas veces colisionan entre sí. Como lo indica Anneke Osse (2006), el gobierno es responsable de garantizar la tranquilidad y la seguridad pública para lo cual es esencial que asuma la responsabilidad que la policía funcione eficientemente, con valores y principios. La policía debe actuar de manera imparcial y guiada por la ley, como por la necesidad de responder a las demandas de la ciudadanía, para lo cual debe existir reglas claras evitando las duplicidades de función o cualquier tipo de ambigüedades.

### **3.2.3. La identidad policial: institución o entidad**

Las definiciones de institución son amplias, ya que significa muchas cosas, desde una estructura formal, como un parlamento, hasta entidades

amorfos como la clase social. Incluso se señala como instituciones a los elementos del universo sociopolítico, como las leyes y los mercados (Teubner, 1989 y Robinson, 1991). Según March y Olson:

“una institución no es necesariamente una estructura formal, sino más bien se la entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones y sobre todo rutinas [...]. Las instituciones poseen legitimidad casi inherente que compromete a sus miembros a comportarse de determinada manera, con lo que hasta pueden verse en situación de actuar en contra de su propio interés” (March y Olson, 1989: 22-23).

En los procedimientos administrativos llevados a cabo por la Administración Pública, se indica que esta ley será de aplicación a todas las “entidades de la administración pública” (Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados, etc.) Y la PNP, al depender funcionalmente del Ministerio del Interior, se entiende que es una “entidad” en tanto se le aplica y se le sanciona al personal PNP sometido a procedimiento administrativo de acuerdo a la Ley 27444..

Jorge Campana Ríos, en su calidad apoderado del Congreso de la República, señaló ante el Tribunal Constitucional que la Ley Orgánica PNP N° 27238 (derogada) fue denominada por “error” como orgánica, debido a que esta institución, encargada del orden interno, no está entre las “entidades” estatales previstas en la Constitución para ser regulada mediante Ley Orgánica.

La categoría de institución para la Policía Nacional del Perú, como continuidad de su Ley orgánica, resulta *sui géneris* en el actual ordenamiento de niveles organizacionales, previsto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que cuenta con cinco categorías: la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, la Presidencia del Consejo de Ministros, los Ministerios y las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo, no estando incluido la categoría de institución.

La PNP se encuadraría en la categoría organizacional de entidades públicas del Poder Ejecutivo, particularmente en la primera tipología de los cuatro previstos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo: organismos públicos, comisiones, programas, proyectos especiales y Entidades Administradoras de Fondos Intangibles de la Seguridad Social.

En dicha tipología de organismos públicos, tampoco se identifica con alguno de los tipos existentes: organismos públicos ejecutores y organismos públicos especializados. En efecto, si se tiene en cuenta que los organismos públicos, “son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público que tienen competencias de alcance nacional y están adscritos a un Ministerio”; la institución policial cumple esos requisitos a medias, ya que no tiene personería jurídica, como tampoco, está adscrito sino que depende del Ministerio del Interior como entidad desconcentrada, correspondiéndole por todo ello la categoría de entidad especial.

Luego en la estructuración del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018, se refieren a las “entidades policiales”, que brindan servicios de

seguridad ciudadana precisándose que en la prevención de la violencia y el delito actúan especialmente la Dirección de Seguridad Ciudadana y las Comisarías, dando a entender que la Policía Nacional es una “entidad”. Entonces, ¿la institución policial es una institución o una entidad?. El Estado, para someter a los miembros policiales a un procedimiento administrativo sancionador, los considera como “entidad”, y para subrogar su ley orgánica la considera “institución”. Todo este juego de conceptos y normas reflejan desorden, confusión, manipulación de su institucionalidad, y, consecuentemente, debilita su funcionamiento eficaz.

Estas confusiones no hacen más que confirmar las incoherencias de las normas y el descontento o la desmotivación que genera al interior de la institución policial, y esto se refleja en el sentir de los Oficiales Superiores entrevistados al señalar que la institución policial es manipulada políticamente. Esta manipulación responde al favorecimiento de otros intereses ajenos a los objetivos institucionales. Cada vez que se pretende hacer una “reforma o modernización institucional”, los partidos de gobierno aprovechan las facultades legislativas para introducir cambios vía disposiciones finales o complementarias. Esta situación desfavorece a la PNP, que cada vez va perdiendo identidad, autonomía, institucionalidad y legitimidad.

### **3.2.4 Duplicidad y superposición de funciones**

La falta de articulación de las políticas públicas relacionadas a la lucha contra la criminalidad (Nuevo Código Procesal Penal) y del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley N° 27933 – SINASEG – CONASEG), la génesis



de la función de “investigación” y “prevención” del delito que le corresponde a la PNP, ha sufrido una atomización y superposición de sus funciones. Asumidas por el Ministerio Público y los servicios de serenazgos de las Municipalidades, respectivamente, repercuten en el eficaz funcionamiento en la lucha contra la criminalidad encargada a la PNP. Anneke Osse (2006) señaló que “es esencial que la policía actúe de manera imparcial y guiada por la ley [...]. En la perspectiva democrática se requiere que la policía posea un importante grado de autonomía profesional, libre de interferencia política para el cumplimiento de su función”.

Igualmente en el aspecto administrativo, se ha estructurado un nuevo diseño organizacional, creando nuevas unidades que se contraponen al espíritu de la “Ley Marco de Modernización del Estado”. Ello en tanto no deben existir dependencias en un mismo sector que dupliquen esfuerzos y cumplan las mismas funciones, como por ejemplo, la Dirección General de Infraestructura del MININTER y la Dirección de Proyectos de Inversión de la PNP, respecto a la elaboración de proyectos de inversión pública para la construcción de comisarías, escuelas y hospitales de la PNP.

El sistema político peruano está determinado por un esquema de partidos políticos débiles (Cavarozzi, 1999) lo que conlleva a la primacía de los intereses políticos partidarios y de grupos empresariales antes que el interés del bien común que reclama la ciudadanía, por ello se diseñan políticas incoherentes que yuxtaponen funciones.

## CONCLUSIONES

En la Constitución Política de 1979 (artículo 277°), la misión de las fuerzas policiales era regida por ley orgánica. A partir de la Constitución de 1993 (artículo 166°), éstos términos fueron modificados por el gobierno de coalición de Alberto Fujimori y las Fuerzas Armadas (López, 2000). Desde entonces la jerarquía de su basamento constitucional fue debilitada, abriendo una ventana para la injerencia política por parte de los diferentes gobiernos de turno para modificar sus normas bajo discursos de “reforma”, “reestructuración”, “reorganización”, “refundación” y “modernización policial”, con normas de menor jerarquía constitucional.

Los partidos de gobierno y sus parlamentarios consiguen y aseguran la aprobación congresal de las políticas elaboradas y propuestas por el Ejecutivo. Esto se da mediante el aprovechamiento de la limitada institucionalización de la mayoría de partidos políticos, que le otorgan facultad al Poder Ejecutivo para que legisle mediante decretos legislativos.

Se abusa del poder otorgado y se trata de imponer y gobernar para proteger intereses no públicos. La Ley Orgánica de la PNP fue aprobada en el

Congreso de la República por mayoría calificada (82 votos congresales) y promulgada durante el gobierno de Fujimori, conforme al artículo 106° de la Constitución del 1993. Los fundamentos era establecer una organización que le permita adaptarse a las nuevas necesidades para combatir en forma eficiente y eficaz el accionar de la delincuencia. En esta ley orgánica se precisó las funciones, atribuciones, facultades, derechos y deberes de los integrantes.

En el 2001, durante el Gobierno de coalición del Partido Perú Posible y el Frente Independiente Moralizador, el presidente Alejandro Toledo Manrique, bajo el argumento de la existencia de corrupción policial, llevó a cabo la “reestructuración policial”. Para ello el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley N° 4406-2002-CR, en cuya exposición de motivos se mencionaba que, dentro de su política de reforma del estado y de modernización, se requería modificar los artículos 45° y 46° de la Ley Orgánica de la PNP N° 27238.

El fundamento principal era la de captar personal capacitado y reducir el tiempo de preparación, dando acceso a bachilleres de las universidades a la Escuela de Oficiales y a egresados de institutos superiores a las Escuelas Técnicas Superiores PNP. Anualmente egresaban de las aulas Universitarias e Institutos Superiores miles de jóvenes en las diferentes áreas del saber humano, quienes, por falta de oportunidades laborales, no podían poner en práctica sus conocimientos. Por ello, se vio conveniente captarlos para mejorar el nivel educacional y profesional de los Oficiales y Sub Oficiales PNP.

El proyecto de ley fue aprobada mediante la Ley N° 28078 el 26 de Setiembre de 2003 con 58 votos congresales, bajo la Presidencia del Congreso del Dr. Henry Pease García (integrante de Perú posible), contraviniendo los artículos 51° y 106° de la Constitución Política (primera norma que subroga la Ley Orgánica de la PNP, denominándola sólo ley PNP). Está demostrado que la denominada “reestructuración Policial”, iniciada en el gobierno de Perú Posible, no fue fruto de un debate interno en el partido, ni fue parte de su Plan de Gobierno. Según versión de Fernando Rospigliosi, el presidente Toledo manifestó su compromiso de reformar a las fuerzas policiales en el discurso presidencial del 28 de Julio del 2001, sin que exista ningún plan.

Luego se promulgó la ley N°28857 del 27JUL2006, llamándola Régimen de Personal PNP que derogó algunos artículos de la Ley N° 27238 (segunda norma que modifica la Ley Orgánica de la PNP).

En el Gobierno de Humala se facultó al Poder Ejecutivo para legislar en materia de reforma de la legislación, orientada al fortalecimiento institucional del Ministerio del Interior, de la PNP y la carrera policial. Así, se promulga el decreto legislativo N° 1148 del 12 de diciembre de 2012, Nueva Ley de la PNP. En su única disposición complementaria se termina de derogar la Ley de la PNP N° 27230, transgrediendo nuevamente la Constitución Política (tercera norma que elimina la ley ordinaria de la PNP). Y con fecha 02DIC2014, se presenta un nuevo proyecto de ley N° 4049, para modificar el DL. N° 1148 y el DL 1149 (Ley de Situación del Personal PNP)

Esta variación o manipulación constante del ordenamiento jurídico de la Policía Nacional del Perú hace que esta sea confusa en sus conceptos y roles en relación a las funciones de otras instituciones dentro de la temática de la política criminal y de seguridad ciudadana. Esta situación la debilita para la constante puesta en agenda de la llamada “reforma” policial, que hace que la institución policial no pueda trazar sus metas, o que los gobiernos de turno modifiquen la carrera policial en beneficio de los intereses de terceros (Ministerio Público, Municipalidades, Dirección de Infraestructura del Ministerio del Interior y FF.AA). Esto lleva a concluir que no existe políticas públicas específicas para la PNP por parte de los gobiernos de turno, sino políticas que solo satisfacen al poder político de turno, dejando de lado el bien común y el fortalecimiento de la institución policial.

La Policía Nacional del Perú, previene, investiga y combate la delincuencia, sin embargo, en la práctica, este mandato constitucional es sólo un ideal, ya que la PNP no goza de autonomía operativa y administrativa. Eso a pesar que en el artículo 2° del nuevo decreto legislativo N° 1148, así lo señala. Este análisis coincide con el Informe de la Comisión de Evaluación del Diseño y Ejecución Presupuestal del Programa de Implementación del NCPP, que recomienda y propone que para medir la eficacia y desempeño de la labor policial, el producto investigación de los delitos sea reemplazado por informes policiales. Per se, la función de la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público. Esta situación le ha quitado autonomía investigativa a la PNP.

La seguridad ciudadana corresponde constitucionalmente a los gobiernos regionales y locales. Este cambio de roles y responsabilidades, diferentes a lo denominado “Orden Interno”, “Orden Público”, “Seguridad Interna” y “Seguridad Pública”, comienza a caracterizarse por una pérdida del monopolio policial sobre la solución del problema. Permite el desarrollo de iniciativas multisectoriales y el reconocimiento de la prevención como espacio de implementación de política pública (Ungar, 2002; Rico y Chinchilla, 2002).

En el Informe de la Comisión de Evaluación del Diseño y Ejecución Presupuestal del Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Economía y Finanzas, señala que la PNP y el MININTER requieren de un proceso eficaz de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de administración que le permitan gestionar con mayor eficiencia y eficacia, mejorar el diseño e implementación de iniciativas destinadas a mejorar la seguridad ciudadana. Ya que no está claro en su diseño y en los indicadores de resultado al recoger distintos tipo de delito, no permiten reducir el fenómeno delictivo. Tampoco permite conocer cuál es el problema delictual que se enfrenta, ya que puede tratarse de narcotráfico, hurto, pandillaje, asalto, etc. Conocer esto recién podría permitir realizar un patrullaje más eficiente.

En el aspecto administrativo, a partir del 2013 se ha estructurado un nuevo diseño organizacional. Esto se da mediante la creación de nuevas unidades que se contraponen al espíritu de la Ley Marco de Modernización del Estado, en tanto no deben existir dependencias en un mismo sector que dupliquen esfuerzos y cumplan las mismas funciones, como por ejemplo, la



Dirección General de Infraestructura del MININTER y la Dirección de Proyectos de Inversión de la PNP.

Estas incoherencias en el ordenamiento jurídico confirman la hipótesis con la que se inició la investigación de la tesis, "Los problemas que originan la falta de coherencia, unidad y sistematización del ordenamiento jurídico en la institucionalidad y funcionamiento de la PNP, son el debilitamiento institucional, la manipulación política de la institución policial por parte de los gobiernos de turno y de otras instituciones con intereses funcionales creando confusión de conceptos y roles que no coadyuvan a cumplir con eficiencia y eficacia la misión de la PNP". Esto hace que tengamos una institución débil y manipulable por los gobiernos de turno, confusión de roles y duplicidad de funciones, desmotivación de los integrantes de la PNP, ineficiencia e ineficacia en el servicio policial, descoordinación interinstitucional, dificultad en el planeamiento estratégico y operativo, deficiente identificación de las causas y efectos de la criminalidad, deficiente identificación de actividades, indicadores y productos que facilitan el incremento de las tasas de criminalidad.

La PNP necesita contar con un marco normativo e institucional de alta calidad que constituya una fortaleza permanente, dinámica y proactiva para facilitar el cumplimiento de sus fines. Por lo tanto, se requiere de decisión política que le otorgue autonomía operativa y administrativa para que funcione como organización tutelar del Estado y no del gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis

2003 *Antologías de Política Pública*, México, Porrúa.

1996 *La hechura de las Políticas Públicas*. Buenos Aires: Miguel Ángel Porrúa.

ALVAREZ, Andrea

2000 *Seguridad Humana - Un Estado del Arte*.  
<http://www.temas.cult.cu/revistas/64/004%20Rojas.pdf>

BARDACH, Eugene

1996 *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

BASOMBRIO Carlos

2009 *Percepción de Inseguridad* Edit. Fondo PUCP

CAVAROZZI, Marcelo

1995 “Los partidos políticos latinoamericanos: sus configuraciones históricas y su papel en las transiciones recientes”. En ALCÁNTARA, Manuel y CRESPO, Ismael. *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2004 *Artículo 057. Nuevo código procesal penal*. 22 de agosto.

2012 *Decreto Legislativo 1148. Roles y funciones de la Policía Nacional del Perú.* 10 de diciembre.

2014 *Decreto Legislativo 1149. Roles y funciones de la Policía Nacional del Perú.* 2 de diciembre.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

1993 *Artículo 166, 277, 128, 51 y 102. Funciones de la Policía Nacional del Perú.* Diciembre.

#### CORVETTO, Piero

2003 *Durmiendo con el enemigo.* Tesis en Ciencia Política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

#### DAHL, Robert

1989 *La poliarquía: participación y oposición.* Buenos Aires: REI Argentina.

#### DARGENT, Eduardo

2007 *El Estado en el Perú.* Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

#### DUVERGER, Maurice

2000 *Los partidos políticos,* México D.F.: Fondo de cultura Económica, Decimoctava reimpresión.

#### EGAÑA R.

2002 *Reforma del Estado en Chile: Avances y Desafíos.* Documento de Trabajo, Estudios Públicos.

#### FERRERO, Raúl

1981 *Ciencia Política – Teoría del Estado y Derecho Constitucional.* Lima: Grijley.

#### FRÜHLING, H.

2001 *La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina*. Centro de Estudios para el Desarrollo.

GARCIA, Mercedes y Flavia FREINDENBERG.

2001 Perú. En: ALCANTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia Freindenberg. *Partidos políticos en América Latina países andinos*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

KELSEN H.

1993 *Teoría Pura del Derecho – Estructura Jerárquica del Ordenamiento Jurídico*. Eudeba.

LANDI, Oscar

1995 *Outsiders, nuevos caudillos y media políticos*. En: GROMPONE, Romeo. *Instituciones políticas y sociedad*. Lecturas introductorias. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

LANZARO, Jorge

2011 *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

LEVITSKY, Steven y María MURILLO

2012 “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde, América Latina”. *Politai: Revista de Ciencia Política*. Volumen 5. Enlace web: <http://www.politai.pe/PDF/articulo5-1.pdf>, consultado el 10 de enero del 2015.

LIJPHART, Arend

1994 “Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas”. En: LINZ, Juan y Valenzuela, Arturo. *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza Editorial S.A. p. 147-166.

LINZ, Juan.

1994 “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica? En: LINZ, Juan y Valenzuela, Arturo. *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*. Madrid Alianza Editorial S.A. P. 25-143.

LYNCH, Nicolás

1999 *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1982.* Lima: UNMSM Fondo Editorial. 1999.

MALDONADO, Luis

2007 *Los derechos humanos como política pública.* Bogotá: UNAL.

MALARINO E.

2003 *La policía en los estados de derecho latinoamericanos.* Bogotá: Ediciones Jurídicas.

McCLINTOCK, Cynthia

1994 "Presidentes, Mesías y crisis constitucionales en el Perú". EN: Linz, Juan y VALENZUELA, Arturo. *La crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica.* Madrid: Alianza Editorial S.A. P. 283-334.1994.

MOORE, Mark

1998 *Gestión Estratégica y Creación de valor en el Sector Público.* Barcelona: Editorial Paidós. 1998

O'DONNELL, Guillermo

1993 *Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas – Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Poscomunistas* vol. XXXIII. Argentina.

1994 *Transiciones desde un gobierno autoritario. Volumen II. América Latina.* Barcelona: Paidós Estado y Sociedad. Primera Reimpresión.

OSBORNE D. y GAEBLER T.

1993 *La transformación del sector público de la escuela a la legislatura.* Wesley.

OSSE, Anneke

2006 "Entender la labor policial, recursos para activistas de los derechos humanos". Amnistía Internacional 2006.  
<https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/ENTENDER%20LA%20LABOR%20POLICIAL.%20Recursos>

%20para%20activistas%20de%20derechos%20humanos?CMD=VEROBJ&MLKOB=26219804444, consultado el 13 de enero del 2015.

PANEBIANCO, Angelo

1990 *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.

PEÑA, Saúl

1995 *Constitución Política de 1993: Sumillada, Concordada y Anotada*. Lima: Editorial San Marcos.

PEASE, Henry

2009 *Reforma del Estado Peruano – Seminario en los 90 años de la PUCP*. Lima: Fondo editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

2003 *La autocracia fujimorista: Del estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-Fondo de Cultura Económica.

PÉREZ F.

2012 *El Derecho Constitucional*. Editorial Marcial Pons.

PISCOYA Cesar

2012 Interpretar qué. Lambayeque: *Revista del Colegio de Abogados de Lambayeque N°4*.

PRAELI Francisco

1990 "Los retos de una democracia insuficiente". Lima: CAJ,

ROSPIGLIOSI, Fernando

Entrevista en Diario Perú 21.

VELÁSQUEZ, R.

2009 *Hacia una nueva definición del concepto "política pública"*. Bogotá: Revista Desafíos.

TANAKA, Martin.



2002 “Los partidos políticos en el fujimorismo y los retos de su reconstrucción” EN: CAVAROZZI, Marcelo y MEDINA, Juan. *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens, primera edición. p 317-348. 2002.

TUDELA P.

2007 *Reforma Policial Perspectiva latinoamericana de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad.*



## ANEXOS

Para demostrar objetivamente la existencia de confusión conceptos y roles en el ordenamiento jurídico relacionado a la función policial, apreciaremos en el Cuadro N° 1, como en la Constitución del 1979 la finalidad de la PNP era el Orden Interno y el Orden Público y sus misiones eran establecidas por leyes orgánicas. En la Constitución del 1993 la finalidad era sólo el Orden Interno, no se menciona las leyes orgánicas. En la Ley Orgánica N° 27238, dada en el gobierno de Fujimori aparece el rol de garantizar la Seguridad Ciudadana. En el D. L. N° 1148, promulgado en el gobierno de Humala deroga la Ley Orgánica N° 27238, y le otorgan competencia en Orden Interno, Orden Público, así como promover e implementar mecanismos a favor de la Seguridad Ciudadana.

CUADRO N° 1

Cuadro comparativo Constitucional

Constitución Política de 1993	Constitución Política de 1979	Ley de la PNP Ley N° 27238 / 14 de diciembre 1999)	Decreto Legislativo 1148 del 10/12/2012
<b>Artículo 166°.- Finalidad Fundamental PNP</b>	<b>Artículo 277°.- Finalidad Fundamental FFPP</b>	<b>Artículo 7° inciso 3.-</b>	<b>Título I: Competencias, funciones y Atribuciones</b>
<p>“La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental: garantizar, mantener y restablecer el <b>Orden Interno</b>. 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”.</p> <p>art. 106 indica que mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del estado</p>	<p>“Las <b>Fuerzas Policiales</b> están constituidas por la <b>Guardia Civil</b>, la <b>Policía de Investigaciones</b> y la <b>Guardia Republicana</b> tienen por finalidad fundamental mantener el <b>Orden Interno</b>, preservar, conservar el <b>Orden Público</b>, garantizar el cumplimiento de las leyes, la seguridad de las personas y los patrimonios público y privado así como <b>prevenir y combatir la delincuencia</b>. Participan con las Fuerzas Armadas en la Defensa Nacional. Sus misiones específicas son establecidas por las respectivas leyes orgánicas”.</p>	<p><b>Funciones de la PNP “Garantizar la Seguridad Ciudadana”.</b> Capacita en esta materia a las entidades vecinales</p>	<p>Artículo 9°.- Competencias La Policía Nacional del Perú ejerce competencias en las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>Orden interno, Orden Público y Seguridad Ciudadana.</b></li> <li>2) <b>Prevención, investigación y combate de delitos y faltas</b></li> </ol> <p>Artículo 10°.- Funciones: Son funciones de la Policía Nacional del Perú las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Garantizar, mantener y restablecer el <b>Orden Interno</b>;</li> <li>2) Promover e implementar mecanismos en favor de la <b>Seguridad Ciudadana</b></li> <li>4) Mantener la paz, seguridad, tranquilidad y <b>Orden Público</b>.</li> <li>19) Cumplir los mandatos escritos MP, en el ejerc. Funci.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro N°2 podemos apreciar las funciones similares que tiene el serenazgo de las municipalidades provinciales, que indican que para establecer un sistema de seguridad ciudadana, pueden contar con la participación de la ciudadanía y la Policía nacional, en este caso la Institución policial se convierte en un órgano auxiliar y no el eje central de controlar la seguridad ciudadana de una provincia.

## CUADRO N° 2

Comparativo Constitución 1993 y Ley orgánica de Municipalidades

Constitución Política del Perú – 1993	Ley Orgánica de las Municipalidades (Ley 27972/27 de mayo 2003)
<p>Artículo 197° que alude a la expresión “<b>Seguridad Ciudadana</b>” y la refiere como un servicio de la función municipal, dice: “Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo <u>brindan <b>SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA, CON LA COOPERACIÓN de la Policía Nacional del Perú,</b> conforme a ley”.</u></p>	<p>Artículo 85°.- Las municipalidades en <b>Seguridad Ciudadana</b> ejercen las siguientes funciones:</p> <p>1. <u><b>FUNCIONES EXCLUSIVAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES:</b></u></p> <p>1.1. Establecer un <u>sistema de seguridad ciudadana, con participación</u> de la <u>sociedad civil y de la Policía Nacional</u>, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o del de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley.</p>

Fuente: Elaboración propia

CUADRO N° 3

PLAN BICENTENARIO: DECRETO SUPREMO N° 054-2011-PCM  
DEL 22 DE JUNIO DEL 2011  
PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO NACIONAL (PERÍODO 2011-2021)

<p><b>ORDEN INTERNO</b> Responsabilidad de la PNP, por mandato Constitucional Art. 166</p>	<p><b>ORDEN PÚBLICO</b> Responsabilidad de la PNP, por D. L. N° 1148</p>	<p><b>SEGURIDAD CIUDADANA</b> Responsabilidad de las Municipalidades por Jerarquía Constitucional y Ley Orgánica</p>
<p>Situación de equilibrio y orden en todos los campos de la vida nacional (político, económico, social) que garantizan el funcionamiento y la estabilidad del Estado.</p> <p><b>A QUIÉN AFECTA:</b> Estado y población</p> <p><b>QUIÉN LA AFECTA:</b> Delincuencia organizada Terrorismo, tráfico ilícito de drogas, corrupción, fraude electoral, otros.</p> <p><b>COMPETENCIA:</b> Policía Nacional del Perú (excepcionalmente las Fuerzas Armadas - Estado de Emergencia) Ministerio Público Poder Judicial(CP-PENAL)</p>	<p>Garantiza el equilibrio y la paz social dentro del Estado. Está caracterizado por la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad pública.</p> <p><b>A QUIÉN AFECTA:</b> Estado y población</p> <p><b>QUIÉN LA AFECTA:</b> Grupos de la población Bloqueos de carreteras, desastres naturales, accidentes de tránsito, otros.</p> <p><b>COMPETENCIA:</b> Policía Nacional del Perú Ministerio Público Poder Judicial( CP-PENAL)</p>	<p>Acción integrada que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas. ( competencia y función policial)</p> <p><b>A QUIÉN AFECTA:</b> Población</p> <p><b>QUIÉN LA AFECTA:</b> Grupos de la población DELITOS Y FALTAS (ROBOS, HURTOS, PANDILLAJE, MICRO COMERCIALIZACIÓN DE DROGAS, OTROS.</p> <p><b>COMPETENCIA:</b> Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC Policía Nacional del Perú Gobiernos regionales y locales, Ministerio Público Poder Judicial( CP-PENAL)</p>



Recortes periodísticos de los diarios de mayor circulación que publican la opinión de diferentes actores sobre la realidad del sistema de justicia penal y sobre el sistema de seguridad ciudadana







NO ACEPTAN PEDIDO PARA CAMBIARLO

# Fiscalía se aferra al nuevo Código

Fiscal Decano: "El NCPP no previene sino reprime la delincuencia"

VÍCTOR JARA CABANILLAS  
vijarck@hotmail.com

Tal como se esperaba, el decano del Ministerio Público, Daniel Cerna Bazán, ha salido a "corregir" a algunos entendidos que han solicitado modificar el Nuevo Código Procesal Penal (NCPP) como una de las estrategias para enfrentar la ola delincuencia que por estos días tiene en ascenso a Trujillo.

**NO Y NO** En ese contexto, el titular de la Fiscalía ha dejado entender que la propuesta para modificar el NCPP no tiene casidura legal, debido a que dicho manual jurídico no es un instrumento para prevenir delitos sino para reprimirlos una vez consumados.

"El NCPP no es una herramienta que se oriente a prevenir delitos sino para reprimir los delitos cometidos. No pueden decir que no hay resultados porque del ciento por ciento de las ocasiones que hemos entregado al Poder Judicial, el 9% por ciento han dado origen a sentencias condenatorias", explica Cerna.



DECLARA. El fiscal Daniel Cerna no acepta cambios en el NCPP

Bazán. Por el contrario, el decano de la Fiscalía precisa que la estrategia para enfrentar a la delincuencia pasa por que el Gobierno Central implemente un plan antidelictual efectivo.

**Dato**

Los regidores Edward Berrocal y Bernardo Calderón han solicitado modificar el NCPP considerando que permite la liberación de los delincuentes detenidos por los efectivos policiales.

Llama la atención sobre incapacidad de jueces y fiscales.

## "Delincuencia crece por mala aplicación del NCPP"

ANIBAL TORRES PONE EL DEDO EN LA LLAGA

Fiscales no ejecutan Nuevo Código de Procedimientos Penales, señaló.

Advertencia. El jurista e integrante del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) Anibal Torres Viquez denunció ayer públicamente que la mala aplicación del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP), por parte de jueces y fiscales espoleados, está provocando que los índices de la delincuencia aumenten sustancialmente en los distritos judiciales donde está vigente dicho ordenamiento legal.

En declaraciones exclusivas a EXPRESO el hombre de leyes hizo hincapié en que el ferozmente rebotado por los jueces desde todo punto de vista, pero quienes lo aplican tienen la idea de que deben hacerlo bajo el supuesto marco legislativo que se les cobarda.

Esta vez que la realidad influye en sus determinaciones, pero por la cobardía no se ve a sacrificar -de ninguna manera- la calidad en la administración de justicia, por tener, además, preocupado el consejo de la máxima institución del país para el nombramiento y destitución de jueces y fiscales.

"Ellos no entienden -jueces y fiscales- que el Poder Judicial y el Ministerio Público tienen que trabajar en línea no solo eficiente sino también eficazmente, es decir que produzca eficacia en la sociedad y que esto contribuya a combatir la delincuencia para proteger a la ciudadanía de embudo de ella", explicó Torres Viquez al responder una pregunta.

**Intervista con**

"Estos especialmente los fiscales han entendido que el NCPP es, gratuita y que, por lo tanto, hay que garantizar los derechos del procesado, nadie los dice que no deben garantizarlos, pero eso no quiere decir que tengan que hacer prevenciones ni intervenciones que permitan cometer y generalizar, particularmente el representante del CNM."

"O sea, los jueces y en menor grado los fiscales, no entienden qué clase de educación habrán recibido que se les enseñó el Estado peruano para poder en línea con los valores, el espíritu general. Pero aquí dentro el Estado, a través del Poder Judicial, el Poder Legislativo, etc. y otros organismos autónomos, no."

"Si estos organismos actuaban en su cometido, entonces la gente ya no comete en el Estado, en la ley, en el Poder Judicial, y cada uno empezaría a hacer justicia por su propio mano. Todo sería un caos y volveríamos al estado primitivo de nuestros ancestros", entes Anibal Torres.

EDUARDO SALAS GUZMÁN

**POR DELITOS DE HOMICIDIO CALIFICADO, LESIONES GRAVES Y SEQUESTRO**  
Corte Suprema ratifica condena de 25 años a Fujimori

La Primera Sala Penal del Tribunal de la Corte Suprema de Justicia ratificó por unanimidad la condena de 25 años de prisión impuesta al ex presidente Alberto Fujimori como autor mediato de los delitos de homicidio calificado - general - y lesiones graves. En el extremo del delito de secuestro agravado con tortura en perjuicio de Gustavo Quiroz Elviro y Samuel Dyer Arce que se dio al faltar por mayoría, de cuatro a uno, que ratifica la condena del mismo, al como se estableció en la sentencia de primera instancia. El voto singular sobre concordado con la Fiscalía - que se cometió los delitos en forma conjunta. El coligado también ratificó que el

entendido deberá atenerse por concepto de dolo material a favor de Marcelo, Marcos, Pablo, Mario, y Carmen Juana, Marlon, Figueroa, parientes directos de los agraviados Roberto Hevaldán, Pablo Mesa, y Juan Carlos Muñoz Figueroa mediante, la suma de S/ 65,400 a favor del cada uno de ellos.



Ministero del Interior apuesta por un trabajo unificado.

## Piden a PNP y Fiscalía unificar criterios

■ **ES CLAVE PARA Luchar contra la delincuencia, señala Mininter.**

La Policía Nacional y la Fiscalía deben unificar criterios respecto a la forma de actuar cuando se hace una detención en delito flagrante, para evitar que se libere a los responsables del hecho, sostuvo el ministro del Interior, José Luis Pérez Guadalupe.

En entrevista con la agencia Andina, comentó que cada una de esas instituciones ve el tema desde dos perspectivas distintas

que deben unificarse y conjugarse en un solo propósito que es la lucha contra la delincuencia.

“Entiendo la racionalidad jurídica, pero creo que la ley debe adaptarse a la realidad, porque una cosa es el escenario de una detención ideal, en el que se cumplen estrictamente los requisitos exigidos y otra la realidad en la que los policías arriesgan sus vidas para atrapar a los delincuentes”, comentó.

Expresó que en la mayoría de los casos los fiscales exigen tales requisitos en una detención que no se condice con la realidad.