

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“TITULO DE LA TESIS

“El arresto ciudadano en el Distrito de Santiago de Surco. Un análisis de la coordinación entre los Comisarios y el Serenazgo durante el año 2014”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

AUTOR

MARIO ABEL TORRES ALVAREZ

ASESOR

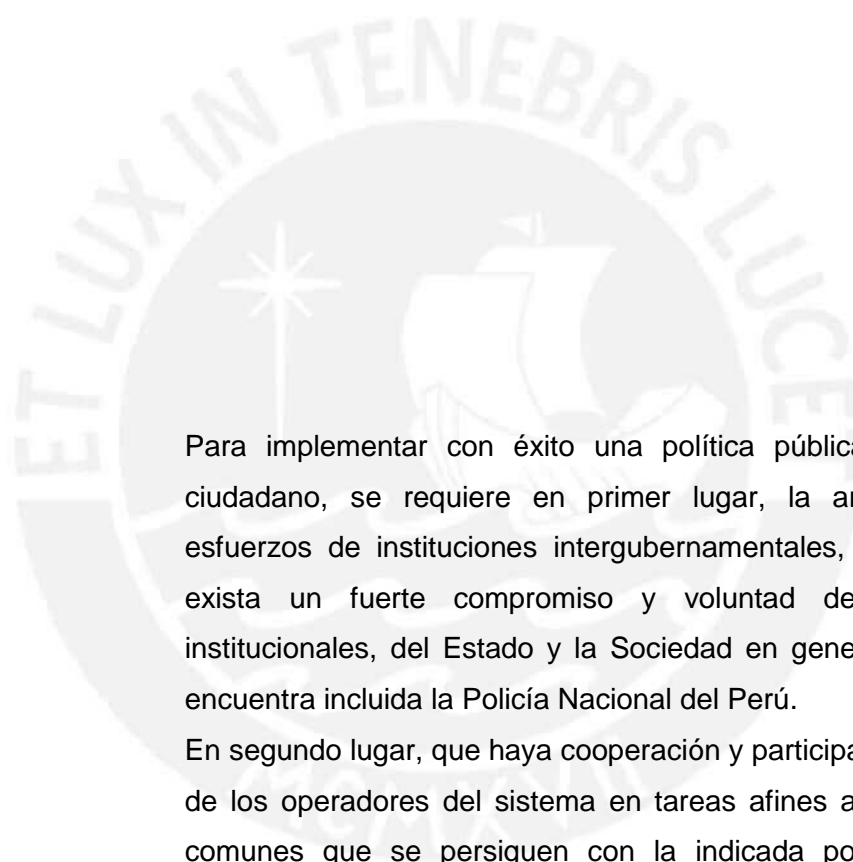
MERCEDES CRISOSTOMO MEZA

JURADO

LIMA – PERÚ

2016





Para implementar con éxito una política pública del arresto ciudadano, se requiere en primer lugar, la articulación de esfuerzos de instituciones intergubernamentales, esto es, que exista un fuerte compromiso y voluntad de los líderes institucionales, del Estado y la Sociedad en general, donde se encuentra incluida la Policía Nacional del Perú.

En segundo lugar, que haya cooperación y participación conjunta de los operadores del sistema en tareas afines a los objetivos comunes que se persiguen con la indicada política pública. Finalmente, que se den intensos procesos de formación, capacitación y sensibilización de todos los actores, en procura de un cambio que permita la implementación adecuada del arresto ciudadano.



DEDICATORIA

A mi esposa, hijas y hermanos que me brindaron su aliento, comprensión y apoyo constante para que logre continuar en el camino de superación profesional.

Índice

INTRODUCCION	5
Capítulo 1.....	8
Marco Teórico y Estado de la Cuestión para comprender la Coordinación estatal en el Arresto Ciudadano	8
1.1. Marco teórico.....	8
1.1.1. Política pública	8
1.1.2. Problema público	12
1.1.3. Arresto Ciudadano.....	16
1.2. Estado de la cuestión sobre el arresto ciudadano	19
1.3. Marco normativo del arresto ciudadano.....	24
Capítulo 2.....	32
El arresto ciudadano en las Comisarías de Santiago de Surco.....	32
2.1 Santiago de Surco contexto social	33
2.2. El arresto ciudadano en las comisarías de Santiago de Surco.....	36
2.3. El delito flagrante en el arresto ciudadano.....	38
2.4. Incidencia delictiva producida en Santiago de Surco	40
Capítulo 3.....	46
Intervención del Serenazgo de Surco en el arresto ciudadano.....	46
3.1 Políticas Locales de Seguridad ciudadana.....	48
3.2 Capacitación para las intervenciones en el arresto ciudadano.....	49
3.3 Procedimiento para el delito flagrante.....	51
3.4 Incidencia de arrestos ciudadanos.....	52
3.5 Limitaciones en los arrestos ciudadanos del Serenazgo.....	54
Capítulo 4.....	57
Mecanismos de coordinación Policía Nacional-Serenazgo de Santiago de Surco	57
4.1 Mecanismos formales de coordinación.....	57
4.2 Mecanismos informales de coordinación	60
4.3 Limitaciones de coordinación.....	63
4.4 Analisis del proceso de coordinación interinstitucional.....	66
CONCLUSIONES.....	69
BIBLIOGRAFIA.....	71

INTRODUCCION

Los diferentes cambios económicos, sociales y políticos que se han dado en el Perú lamentablemente están acompañados con el incremento de incidencia delictiva, informalidad y el fácil apego a la violencia. Nuestra sociedad se está volviendo cada vez más insensible y menos ligada al acatamiento de las normas que construimos para nuestra convivencia pacífica. La población ha entrado en a un desborde popular y pretende hacer justicia por su propia mano eso como respuesta ante un Estado inerte que ha entrado en crisis y no decide estrategias permanentes y eficaces para controlar este proceso social.

Frente a este panorama sombrío que trae como consecuencia el incremento de la delincuencia común en Lima Metropolitana, se planteó y se puso en vigencia la aplicación de la figura jurídica del “arresto ciudadano”. Su finalidad es permitir que cualquier persona pueda detener a un ciudadano en delito flagrante. En tal sentido es necesario conocer la eficacia de esta estrategia para la seguridad ciudadana, por lo que se planteó como tema de investigación: “El arresto ciudadano en el Distrito de Santiago de Surco. Un análisis de la coordinación entre los Comisarios y el Serenazgo durante el año 2014”.

Para este estudio se planteó como objetivo general: determinar cuáles son los mecanismos de coordinación entre los Comisarios y el Serenazgo del Distrito de Santiago de Surco para la implementación del arresto ciudadano establecido en el nuevo Código Procesal Penal en el periodo 2014. Para los cual es necesario identificar los procedimientos que desarrollan las Comisarias de Santiago de Surco en los casos de arresto ciudadano por delitos contra el patrimonio. Asimismo, establecer la forma en la que el personal de Senerazgo de Surco cumple los procedimientos en los casos de arrestos ciudadanos por delitos flagrantes y por último establecer las coordinaciones que realiza la policía y el Serenazgo en la incidencia de casos de arresto ciudadano por delitos flagrantes producidos durante el año 2014.

La pregunta principal que guió esta investigación fue: ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación para la intervención de los serenos en el arresto

ciudadano en Santiago de Surco en los delitos contra el patrimonio? La hipótesis de la investigación fue: “En el Perú la intervención de los serenos a ciudadanos en flagrante delito está establecida normativamente en el Nuevo Código Procesal Penal. En la práctica esta facultad no se está utilizando en Santiago de Surco. Ello ocasionado por limitaciones en las coordinaciones entre los Comisarios y el Director de Serenazgo de Santiago de Surco. Esta situación no contribuye a mejorar los niveles de seguridad ciudadana”.

La metodología para la investigación de esta tesis fue de tipo cualitativo y las técnicas de investigación que se utilizaron fueron las entrevistas semi-estructuradas, la observación y la revisión de fuentes secundarias. Para elaborar las entrevistas se formularon guías de entrevistas específicas para cada tipo de actor entrevistado. Entre ellos: funcionarios policiales, funcionarios municipales y judiciales. Se logró realizar veinticinco entrevistas en cuya realización se tuvo cuidado de aplicar el procedimiento de protocolo de consentimiento informado mediante el cual se cumplió en informar a los entrevistados los objetivos de la investigación y que su información era solamente para cumplir fines académicos. Es necesario resaltar que los entrevistados prefirieron participar en la investigación con sus seudónimos y no aceptaron que se les grave limitándonos a tomar notas de sus respuestas. La otra técnica utilizada fue la observación no participante, se observó cómo se realiza el arresto ciudadano en cada una de las Comisarias habiendo permanecido en observación por espacio de 06 horas en diferentes horarios. Asimismo se recurrió a la técnica de revisión de fuentes secundarias, se logró revisar documentación estadística remitida, formatos de cuadros estadísticos remitidos por el Comando de la PNP y de registro en la Base de Serenazgo de Surco.

En esta tesis se optó por centrar el análisis del arresto ciudadano en las Comisarias del Distrito de Santiago de Surco teniendo en cuenta que en ellas se reúnen los diferentes estratos sociales en donde se desarrollan y diversifican las diferentes modalidades delictivas así como que cuenta con cinco Comisarias y uno de los Serenazgos más desarrollados de Lima Metropolitana.

Los ejes temáticos con los que se analizó este tema fueron: Políticas Públicas, Problema Público y el Arresto Ciudadano. Para la definición de políticas públicas se consideró la definición de Birkland (2001) quien la define como las acciones del gobierno y a las intenciones que determinan esas acciones. Es decir, aquellas "determinaciones de la voluntad" por facilitar y cooperar para la realización eficiente de una política pública. Para problemas públicos usamos la definición de Caldera (2005) quien sostiene que en el problema público de estudio intervienen diferentes actores y sus relaciones se basan en relaciones de poder para la implementación de una política pública. Para el arresto ciudadano es útil la definición de Ligan (2009), en el sentido de que el arresto ciudadano es una facultad y no una obligación del ciudadano.

Este informe de tesis se encuentra dividido en cuatro capítulos. En el primer capítulo se presenta el Marco Teórico, el Estado de la Cuestión y un Marco Normativo que fundamenta el arresto ciudadano. En el segundo capítulo describimos cómo se desarrolla el arresto ciudadano en las cinco Comisarias del Distrito de Santiago de Surco. En el tercer capítulo se nos demuestra como es el tratamiento de esta figura jurídica por parte del Serenazgo de Surco en sus intervenciones por delitos flagrantes. En el cuarto capítulo se analizan las coordinaciones entre la policía y el serenazgo del Distrito de Santiago de Surco. Finalmente como resultado del análisis de la problemática y de la recopilación de información objetiva de esta, se plantea las conclusiones.

Este informe de tesis apuesta por presentar la preocupación que existe en tratar de mejorar y resaltar la importancia de la figura jurídica del arresto ciudadano en la seguridad ciudadana. Se aspira a cumplir los procedimientos y contribuir eficientemente en el proceso penal establecido y así lograr elevar los niveles de seguridad ciudadana en nuestra sociedad. Consecuentemente permitir el cumplimiento de la eficacia que busca obtener esta estrategia legal como política pública de Estado contribuya en la seguridad ciudadana.

Capítulo 1

Marco Teórico y Estado de la Cuestión para comprender la Coordinación estatal en el Arresto Ciudadano

En este capítulo se presenta las definiciones, principales estudios y marco normativo e institucional de la figura jurídica del arresto ciudadano en el ordenamiento legal peruano. Estos argumentos contribuirán a describir y analizar mejor la problemática que se presenta en las coordinaciones de la policía y el serenazgo para la implementación adecuada del arresto ciudadano en el Distrito de Santiago de Surco.

1.1. Marco teórico

En esta sección debatiré las propuestas de Roth, Birkland, Lahera y Dye sobre políticas públicas, de la misma manera presentare las definiciones de Caldera, Teodoulou y Aguilar sobre problema público. Por otro lado, se detallan las definiciones dadas por Gonzales, Kadagand y Lingan sobre el arresto ciudadano.

1.1.1. Política pública

Roth (2004) define las políticas públicas como un conjunto de objetivos colectivos considerados necesarios de satisfacer y que las instituciones gubernamentales tienen en agenda para resolver. Para el logro de estos objetivos las instituciones gubernamentales realizan diferentes estrategias y medios disponibles para lograr cambiar un hecho observado como problemático.

Este autor agrega que los Gobiernos pueden realizar diferentes acciones en favor de la sociedad en base a lo establecido en proyectos, programas e instrumentos. Asimismo, Roth utiliza e Instrumentos normativos y coercitivos que buscan modificar comportamientos mediante la obligación y la interdicción. Roth resalta la importancia que tienen las organizaciones privadas y no gubernamentales en la consecución de los objetivos de las políticas públicas. Roth plantea que se pensaba que las políticas eran solo el resultado o consecuencia de las acciones que realizaban los gobernantes representados por los partidos políticos. Y estas eran realizadas solo para legitimar el poder ante la sociedad. Roth, niega toda posibilidad simplista de esta concepción de política

pública. Se manifiesta aclarando que una política pública no es cualquier accionar del gobierno, que se realiza de manera singular y pasajera, como consecuencia de los problemas sociales. En tal sentido, lo concreto y objetivo de la política pública consiste en ser:

Un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública (Roth 2006:13-14).

Observamos en esta definición el carácter permanente y estable que el autor le da a las acciones de gobierno en su concepción, expresando que esta acción sostenida es fundamental para constituirse en política pública. Esta conceptualización nos permitirá en el transcurso de nuestra investigación ir contrastando en la observación, como se viene implementando el arresto ciudadano en Santiago de Surco. Por otro lado, André Roth concluye su aporte y refiere que:

“El concepto de política pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (polity). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy)” (Roth 2006: 14).

Aquí, podemos apreciar que su concepción está basada en la política desarrollada en los entornos sociales de la convivencia humana, en las organizaciones con sus manifestaciones de la lucha por el poder y en el establecimiento de rutas de acción. Podríamos reducir su preocupación conceptual en los términos de tres elementos fundamentales, la sociedad organizada (El Estado), las organizaciones y las estrategias.

Para Birkland (2001) las políticas públicas se refieren a: “Todas las acciones del gobierno y a las intenciones que determinan esas acciones” (Birkland 2001: 21). Esta definición utiliza una importante herramienta para describir la conducta humana que está determinada por la intencionalidad y que se reflejan en las determinaciones de la voluntad. La cual es muy difícil identificar pero que se encuentran en poder de los decisores o gestores públicos. Del mismo modo describe que las políticas públicas se ven reveladas en: “Textos, prácticas, símbolos y discursos que definen y entregan valores que incluyen bienes y servicios y que se valoran en atributos positivamente o negativamente” (Birkland 2005: 18). El autor, nos explica que las políticas públicas se ven observadas en acciones concretas que son valoradas mediante atributos negativos o positivos en la medida que el motivo de sus preocupaciones sociales sea solucionado. Este análisis contribuye en mi investigación porque es necesario visualizar el grado de intencionalidad y de voluntad que los actores participantes han puesto de manifiesto en la implementación del arresto ciudadano.

Para Lahera (2004) en el concepto de políticas públicas existen dos áreas de estudio fundamentales que se tienen que analizar para entenderlas, una que linda en la ciencia política administrativa y la otra en las dificultades operativas del proceso de decisión. En su concepto tradicional, las políticas públicas fueron entendidas como programas de acción y proyectos formulados por una autoridad pública investida de poder público y de legitimidad. Por otra parte, Lahera refiere que los avances tecnológicos en los sistemas de información y las comunicaciones han permitido descubrir un nuevo concepto de políticas públicas. Estos han permitido un mejor acceso a la información, creando mayores oportunidades para mejorar los servicios públicos y aumentar la participación de la ciudadanía. Los gobiernos se están volviendo tecnocráticos en el manejo de la información y su institucionalidad empieza a mejorar sustancialmente dándole sentido a su existencia. Lahera explica que:

Las políticas públicas son diferentes a otros instrumentos de uso habitual en el sector público, como las leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y las partidas o glosas presupuestarias. Se trata de conceptos operativos distintos,

cuyo uso discriminado sólo genera confusión. Diremos que una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Laheras 2004: 4).

Lahera, considera que toda política pública tiene por propósito cumplir ciertos objetivos públicos, mediante el diseño de programas, proyectos y actividades que permitan solucionar una situación conflictiva en la sociedad. Para lograr resultados positivos requiere flujo de información, conocimiento de la realidad y las mejores estrategias, coordinadas con la participación de la sociedad. Hace mención de los aportes del avance de la tecnología y las comunicaciones como nuevas herramientas para prestar mejores servicios públicos y como estas contribuyen a la ejecución positiva de una política pública. Es pertinente tener en cuenta estas definiciones en nuestra investigación ya que constituyen elementos fundamentales en las coordinaciones de los actores comprometidos en el cumplimiento de esta política pública.

Dye (1995) señala que la política pública es: "Todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer" (Dye 1995: 2). Analizando esta definición podemos decir que constituye una de las más amplias y de profundo significado ya que considera o involucra la inacción de un gobierno como una acción premeditada que busca una respuesta. Este enfoque sostiene que las políticas públicas son el resultado de la acción o inacción de las elites gubernamentales que tienen el poder de enfrentar un problema social. Este accionar busca premeditadamente algún tipo de reacción de parte de los que sufren una situación problemática colectiva. Su fin último será lograr un resultado satisfactorio y deseado por la mayoría. La responsabilidad de las estrategias, actividades y programas a realizar están a cargo de la estructura del sistema político existente.

Ante estos conceptos la posición de Roth está basada en la identificación de situaciones problemáticas que afectan a una colectividad y que son

consideradas por las organizaciones gubernamentales necesarias de solucionar. Pero además contribuye con algo fundamental en el proceso de análisis de las políticas públicas y es lo referente a su estabilidad y permanencia en el tiempo. Es decir, el accionar gubernamental y sus estrategias para resolver problemas sociales deben ser de carácter permanente, solo así tendrá la condición de política pública. Sin embargo, Birkland considera esencial la intencionalidad y la determinación de la voluntad de solucionar problemas públicos como factor subjetivo del decisor o gestor público, fundamental para la ejecución y determinación de la solución. Estas expresiones teóricas descritas como la identificación de situaciones problemáticas y la voluntad o intencionalidad de solucionar problemas públicos, explican los factores intervinientes en las relaciones de coordinación entre la policía y el serenazgo de surco para la adecuada implementación de la política pública del arresto ciudadano y que contribuirán para el desarrollo de la presente investigación.

Para esta investigación adoptare la posición de Birkland por cuanto en la implementación de la política pública del arresto ciudadano se aprecia la intencionalidad y las decisiones de los actores involucrados en su cumplimiento. Por lo tanto se ha evidenciado que no se le dio la importancia debida y no se coordinó en forma práctica mediante el establecimiento de protocolos debidamente definidos su implementación por la falta de voluntad de los actores participantes en la aplicación efectiva de dicha política pública.

1.1.2. Problema público

Respecto al problema público Caldera (2005) refiere que las políticas públicas son los diferentes cursos de acción que se realizan para la solución de problemas públicos, y que su definición como problema público es una tarea intelectual fundamental para el proceso de evaluación de las políticas públicas. En su análisis define al problema público como:

“Necesidades latentes de la sociedad, satisfactores irrealizados, valores u oportunidades de mejorar una situación, los cuales sólo pueden ser identificados por la acción pública, la que incluye, no sólo la identificación de las

manifestaciones negativas del problema, sino su naturaleza, magnitud, causas y consecuencias particulares” (Caldera 2005: 1).

Asimismo refiere que los problemas públicos son altamente complejos y no pueden ser estudiados y analizados con el sólo uso del sentido común. Su complejidad está determinada por muchos factores, que se encuentran en la sociedad, en los actores sociales, organismos sociales y organizaciones políticas quienes evidencian el problema. Pero el efecto que se produce en cada uno de ellos varía en torno a las causas y naturaleza del problema público que enfrentan, así como a la forma en que deberán formular las alternativas de solución.

La decisión para determinar la solución “correcta” se desarrolla mediante la consecución de un conjunto de procesos, negociaciones e intervenciones de diversos líderes y actores de la sociedad. Caldera (2005) explica que identificar estructuralmente el problema es el gran reto del analista de políticas públicas, ya que la solución exitosa depende de encontrar la respuesta correcta al problema correcto. En tal sentido la evaluación deberá contribuir primero al entendimiento cabal de la naturaleza del problema público sobre los cuales se requiere intervenir y, segundo deberá contribuir a la verificación de cómo la respuesta puede ser determinada como satisfactoria. Caldera reconoce 4 atributos o características fundamentales de los problemas públicos:

En primer lugar reconoce que son interdependientes, esto se debe a que los problemas de un área afectan otras áreas y forman parte de un sistema complejo. De esta forma, no podemos pensar en pobreza, sin referirnos a analfabetismo, carencias de la salud y niveles bajos de ingresos; en segundo lugar, califica a los problemas públicos de ser subjetivos, es decir, se construyen socialmente en determinados contextos y periodos de tiempo, por determinados grupos bajo esquemas cognoscitivos y valores distintos; en tercer lugar, son artificiales, ya que surgen cuando los actores emiten juicios de valor y no pueden separarse de los actores que los forman, no se trasladan ni se quedan estáticos para ser retomados; por último, se desarrollan en contextos dinámicos, donde existen una gran cantidad de soluciones y están en constante flujo (Caldera 2005: 1).

Estos atributos sin duda contribuyen a entender mejor los problemas públicos y podemos darnos cuenta como se relacionan unos con otros en el campo de la causa efecto y de su característica subjetiva. Como apreciamos y valoramos los problemas nos permiten determinar el grado de voluntad y decisión que vamos a ejercer en su resolución.

Por su parte Theodoulou (2004) refiere que el problema público es cualquier asunto que se observa como importante o que ha generado consecuencias negativas en una parte o toda la sociedad. Esto significa que el problema público que afecta a la mayoría de la sociedad ha generado un costo significativo a un segmento importante de la población haciéndose necesario solucionar.

En otro punto de vista, Aguilar (2004) refiere:

Que los problemas públicos están hechos de los problemas que los privados no han podido resolver. Añade que empero que el gobierno no tiene una ciencia superior, una capacidad lógica y científica trascendente a la información y talento de la sociedad. Tal vez por su superior capacidad de reglamentación y coacción, por la magnitud de los recursos que es capaz de movilizar, los gobiernos pueden resolver problemas que los ciudadanos en lo individual o mediante sus organizaciones son incapaces de resolver (Aguilar 2004: 15).

Es evidente que la sociedad tiene una mejor información y conocimiento objetivo de los problemas públicos que se le presentan, teniendo en cuenta que ellos viven el problema y pueden determinar la mejor solución. El Gobierno por otro lado tiene las herramientas administrativas, técnicas y logísticas para que en coordinación con la sociedad tomen la mejor decisión. Aguilar refiere que no todos los problemas son de naturaleza política, y sobre todo, no todos son gubernamentalmente tratables. Los mecanismos de solución de los gobiernos están limitados frente a los problemas públicos que implican cambios sociales y culturales de largo tiempo. En tal sentido, Aguilar refiere que: “Hay que atacarlos una y otra vez para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistémica” (Aguilar 2004: 15).

Aguilar, refiere que los problemas públicos se construyen a partir de datos e información seleccionada y caracterizada teniendo en cuenta los valores

cognoscitivos de las personas que lo observan o experimentan. Es así que el problema público: “Manifiesta toda su complejidad y variabilidad, particularmente en el marco de sociedades abiertas y gobiernos plurales y democráticos” (Aguilar 2007: 57). Sin duda en el marco de gobiernos democráticos y populares, donde las autoridades de gobierno realizan cabildos abiertos, reuniones de coordinación y trabajo, los problemas públicos van a relucir significativamente. Es en esos momentos en que ambos van apreciar su complejidad y variabilidad es que debemos distinguir en la expresión problema, dos niveles: El problema vital y el problema cognoscitivo. El problema vital lo constituyen las vivencias y observaciones que realiza la persona y que después de su valoración las considera negativas y le produce malestar. Entonces observamos que se trata de situaciones conflictivas entre las condiciones vividas u observadas y las que cada persona desearía vivir. En cambio los problemas de naturaleza cognoscitiva más que objetiva y valorativa, son construcciones lógicas que se articulan, ordenan conceptualmente formando elementos que son reunidos en una definición.

Aguilar aclara que: La misión de los líderes, grupos políticos y organizaciones sociales, es cómo hacer para que los que sufren una situación problemática pasen de la vivencia al concepto del problema y a una definición para ellos convincente y real. “Los gobiernos y analistas deben construir definiciones de problemas aceptables y solubles, legal y políticamente aceptables, fiscal y administrativamente viables” (Aguilar 2007: 57). Este análisis profundo que realiza Aguilar, nos lleva a reflexionar en lo importante que resulta realizar una adecuada y profunda investigación del problema público. Para lo cual debemos de pasar del problema vivencial, al problema cognoscitivo que nos permitirá formular soluciones, políticamente aceptables, legales, administrativa y presupuestalmente viables.

Al haber interpretado las posiciones de cada politólogo respecto al problema público, para la presente investigación utilizaremos las verdades por Caldera (2005), porque en el problema público de estudio intervienen diferentes actores y sus relaciones se basan en relaciones de poder, son interdependientes ya que

unas causas afectan a otras y subjetivos por que dependen de las decisiones y voluntades psicológicas en la implementación de una política pública. Situaciones que serán abordadas en el curso de la presente investigación.

1.1.3. Arresto Ciudadano

Gonzales (2006) señala que es “la reconocida a todo ciudadano de privar de libertad de ambulatoria a otro, con la finalidad de ponerle a disposición de la Autoridad judicial, ante la comisión de un delito flagrante o la existencia de una orden judicial de detención o prisión” (Gonzales 2006: 228).

Kadagand (2004) citando a Ore Guardia en su Manual de Derecho Procesal Penal, menciona que

“el arresto ciudadano es la situación transitoria en la que se limita la libertad de una persona sin que esta sea detenida en el interior de un recinto y que exige al que lo ejecuta ponerla inmediatamente a disposición de la autoridad policial más cercana, conforme se encuentra establecido en la norma” (Kadagand 2004: 498).

Sucapuca (s/f) refiere a Isla (2009) para decir que del artículo 260 del Código Procesal Penal, se desprende que el arresto ciudadano consiste en la

“aprehensión” que puede realizar cualquier ciudadano sobre otro que se encuentre en estado de flagrancia delictiva; es decir, cuando la comisión de delito es actual y el autor es descubierto, o cuando es perseguido y capturado inmediatamente después de cometido o cuando es sorprendido con objetos o huellas que revelan que acaba de hacerlo” (Sucapuca s/f: 1).

Prosigue Sucapuca señalando los presupuestos materiales del arresto ciudadano

Que sea un delito flagrante, es decir que se observe y constate en el momento de su comisión, que se está produciendo o se acaba de producir. Que se les encuentre junto con los objetos vinculados con el delito, debiendo ser entregados a la autoridad policial más cercana. Se entiende por entregar inmediatamente al tiempo que demanda dirigirse a la dependencia policial más cercana o al policía que se halle por las inmediaciones del lugar. Finalmente, la Policía Nacional debe

elaborar un acta donde conste la entrega y la constatación de la intervención (Sucapuca s/f: 2).

Cabe aclarar que:

“En ningún caso, el arresto autoriza a encerrar o mantener privado de su libertad al arrestado en un lugar público o privado, hasta su entrega a la autoridad Policial. Debe recordarse que es un arresto más no una detención, por lo que no se autoriza a mantener privada de su libertad” (Sucapuca s/f: 2).

Es claro, que esta estrategia legal contribuirá en la seguridad ciudadana siempre que sea llevada a cabo dentro de los lineamientos establecidos en la norma. Kadagand específica y pone en alerta las posibilidades y oportunidades que podrían tener los ciudadanos que aprehendan a otro que se encuentre en delito flagrante. Este análisis nos permite determinar lo importante que significa, contar con autoridades policiales, civiles y comunidad en general involucrados en el tema y en permanente coordinación para la aplicación adecuada de esta importante política pública.

Lingan(2009) refiere que el arresto ciudadano consiste en la facultad o potestad y no una obligación que tiene una persona de aprehender a quien se encuentra en delito flagrante. Redacta los mismos argumentos de Kadagand para determinar las circunstancias de la flagrancia delictiva y aclara que también esta se produce cuando el autor es perseguido y capturado inmediatamente después de haber realizado el hecho punible. Asimismo, Lingan agrega:

que el arresto ciudadano no faculta a la agresión o maltrato y peor aún a la privación de libertad del aprehendido por más grave que sea la acción que ha cometido el arrestado. El no hacerlo generará responsabilidad penal. La policía formulará de inmediato un acta en la que constará del nombre o nombres de quienes hacen la entrega del arrestado, su estado físico, las circunstancias del arresto, los objetos entregados y evidencias (2009: 1).

Señala Lingan que:

se presenta confusión cuando se señala que el dispositivo legal que regula el arresto ciudadano vulnera el artículo 2, inciso 24, parágrafo f) de la Constitución Política de 1993. En este artículo, se establecen los supuestos bajo los cuales

opera la detención de la persona, que solo podrá ser ejecutada por las autoridades policiales en caso de flagrante delito y por orden escrita y motivada del Juez. Pero el arresto ciudadano no encaja dentro de los supuestos de detención de la persona, puesto que se trata de una forma de restricción de la libertad personal, efectuada por la Ley, tal como lo señala el mismo artículo 2, inciso 24, párrafo 2 de la Constitución política (2009: 1).

Lingan, agrega que no se pretende crear otras instituciones y organismos que realicen la labor de la policía, ya que por mandato constitucional le corresponde combatir la delincuencia. Lo que se quiere es permitir que el Estado cumpla eficazmente con su deber primordial de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad. En tal sentido es necesario que esta participación voluntaria, solidaria y de alto sentido humanístico que realiza un ciudadano en la aprehensión de otro que ha delinquido infraganti y es sorprendido, sea normada. De esta forma, le damos el amparo legal que se requiere para que se configure la flagrancia y se proceda a su detención legítima, contribuyéndose favorablemente en la seguridad ciudadana.

Al respecto, del arresto ciudadano tomaremos como definición que se ajusta a los conceptos y objetivos establecidos en nuestra investigación la enunciada por Lingan (2009). Este autor especifica que el arresto ciudadano es una facultad y no una obligación del ciudadano. También consideramos importante en cuanto se refiere a la intervención del serenazgo en la aprehensión de personas involucradas en delito flagrante los cuales están en mejores condiciones y considera que debe intervenir por su función propia. Estableciéndose de este modo el vacío que pretende aclarar nuestra investigación para determinar en qué situación legal se ajusta la participación del serenazgo en el arresto ciudadano y establecer cómo se viene cumpliendo esta política pública en apoyo a la seguridad ciudadana.

1.2. Estado de la cuestión sobre el arresto ciudadano

En este sub capítulo desarrollaremos las investigaciones que algunos politólogos y especialistas en el tema han logrado aclarar respecto al arresto ciudadano cuando se produce un delito flagrante.

Capira (2014) ha demostrado a través de la investigación científica que el arresto ciudadano vulnera el derecho a la libertad personal. Aplicando el diseño no experimental y un tipo de investigación de carácter cualitativa explicativa concluye que se detiene por mandato o motivación formulada por un juez o por las autoridades policiales en caso de delito flagrante. Cualquier otra institución, cuerpo, organismo o persona no está facultado a hacerlo.

Medina (2009) establece que el arresto ciudadano es la posición habilitante excepcional que otorga a una persona a realizar el arresto ciudadano, mas no a violar bienes jurídicos protegidos como el derecho a la libertad, derecho a la vida y el derecho a la dignidad humana. Este autor destaca que una de las desventajas que se producen cuando se procede al arresto ciudadano es que los pobladores pueden llegar a tomar la justicia con sus propias manos. Esta atribución que otorga la ley al ciudadano a la aprehensión de otra que incurra en delito flagrante es para que esta se produzca respetando la ley y los derechos de las personas. No facultándose a realizar vejámenes, abusos y otros que desvirtúen su intervención y la conviertan en ilegal en desmedro del fin positivista de la norma.

Villafuerte (2012) establece que el arresto ciudadano es inconstitucional, cita el Artículo 2º inciso 24 literal f, donde señala, nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en flagrante delito. No está amparada en nuestra Constitución Política del Perú en consecuencia se está vulnerando el derecho a la libertad a personal. Su análisis es factico y objetivo, basado y sustentado en la Constitución Política del Perú.

Muller (2009) refiere que la figura del arresto ciudadano desde el 2006 y de manera progresiva, se encuentra vigente en Huaura, La Libertad, Moquegua, Tacna, Arequipa, Tumbes, Piura y Lambayeque. Asimismo centra la discusión

sobre la forma como se ha venido aplicando este procedimiento y sus resultados en los mencionados lugares. Uno de los principales problemas de su aplicación se refiere al cumplimiento de los procedimientos que deben ser realizados por la policía y que garantizan el buen empleo de un “Arresto Ciudadano”. Porque lo que se quiere es que contribuya a la seguridad ciudadana y no distorsione la intervención del ciudadano frustrando la acción legal posterior. Otro entrapamiento se encuentra en su debida aplicación en todo el contexto peruano, porque el ciudadano no maneja los términos adecuados. Muller refiere que esta norma no va a reducir los altos índices de inseguridad ciudadana en el país, teniendo en cuenta que ningún ciudadano se encuentra preparado para enfrentar a un delincuente, tan solo porque así lo señale la ley. Considera que si el ciudadano no está informado y los operadores de la norma no realizan los procedimientos requeridos la norma establecida se convertirá en una riesgosa herramienta en contra de los derechos de las personas. El autor sugiere que los operadores del nuevo sistema procesal penal, Colegio de Abogados, Poder Judicial, Ministerio Público y Policía Nacional, lo mismo que las Municipalidades, capaciten masivamente a los ciudadanos y hacerles conocer cómo pueden utilizar el arresto ciudadano en los casos que lo permite la ley con la precisión que se requiere.

Cárdenas (2009) refiere que:

no puede considerarse al arresto ciudadano como una detención ya que esta solo puede llevarla a cabo la autoridad policial en caso de los delitos flagrantes. Aclara que mediante la autorización legal dada por esta nueva figura jurídica, se habilita y faculta a todas las personas para arrestar a un presunto delincuente, siempre que la comisión delictiva sea en estado de flagrancia. Debiéndose para tal efecto, entregar inmediatamente al arrestado a la autoridad policial más cercana y prohibiéndose el encierro o privación de la libertad del arrestado sea en lugar público o privado. Se justifica este procedimiento, tomando en cuenta que los particulares o ciudadanos en general no tienen facultades de investigación o de identificación que le permita realizar indagaciones o diligencias, puesto que solo cuentan con el tiempo razonable y necesario para la entrega del detenido a la dependencia policial más cercana o al efectivo policial

que se encuentre por el lugar. De no seguir el mencionado procedimiento, la intervención ciudadana se convertiría en ilegal. Agrega que la aplicación del arresto ciudadano resulta poco probable de ejecutarse, teniendo en cuenta que el ciudadano común no se encuentra preparado y el riesgo de llevar a cabo la aprehensión lo expondría a la peligrosidad de los delincuentes que con frecuencia se encuentran premunidos de armas (2009: 2-3).

En la investigación realizada por Sierra (2010) en el tema “Implicancias y alcances jurídicos del arresto ciudadano en el nuevo Código Procesal Penal” busca analizar los alcances y las implicancias jurídicas que con lleva la entrada en vigencia del artículo 260 del nuevo código procesal penal. Asimismo busca determinar si se justifica la aplicación de dicha norma jurídica y si la ciudadanía peruana comprendida por el distrito de Paucarpata, está en condiciones de asumir dicha facultad. Para el efecto el investigador formuló la siguiente pregunta principal: ¿La ciudadanía peruana, comprendida por el distrito de Paucarpata, se encuentra preparada para asumir la facultad que le confiere el artículo 260 del Nuevo Código Procesal Penal, que establece el Arresto Ciudadano? Habiéndose realizado una investigación de carácter descriptiva cualitativa demostró que la aplicación del arresto ciudadano no cumpliría su función, al exponer a la ciudadanía peruana, serenazgo y agentes de seguridad privada, los cuales no estarían en condiciones de asumir dicha facultad por la ausencia de normas de protección adecuadas.

En la investigación y análisis del arresto ciudadano formulado por Sucupaca (2009) refiere que la aprobación de la ley del arresto ciudadano, permitirá a los efectivos del serenazgo puedan detener a un delincuente encontrado en flagrante delito flagrante. Una vez aprehendida la persona deberá de inmediato llevarlo a la dependencia policial más cercana, ello en función al apoyo de las labores de la Policía Nacional en su lucha contra la inseguridad ciudadana. Esta facultad se basa en el principio de legalidad y de acuerdo al Código Penal. Cuando actúe como sereno, es funcionario y debe invocar la norma que le permite arrestar. No hay problema para que los serenos arresten, siempre que cumplan los requisitos.

La Defensoría del Pueblo (2004) señala que los efectivos del serenazgo pueden intervenir ante la comisión de un delito flagrante, pero no al amparo de la ley de Arresto Ciudadano. Precisa que los serenos solo están permitidos de brindar apoyo en materia de seguridad ciudadana a la Policía Nacional, más no a asumir funciones de los efectivos policiales. Por otro lado, refiere que los serenos al arrestar a una persona en delito flagrante, solo deben invocar su participación en el marco de la legítima defensa prevista en el numeral 3 del artículo 20° del Código Penal. Esta norma es la que autoriza a intervenir frente a una agresión ilegítima para la defensa de bienes jurídicos propios o de terceros. La Defensoría del Pueblo establece que para que un arresto ciudadano sea legítimo debe respetar los derechos fundamentales de las personas, debe evitarse la apropiación de los objetos incautados. Asimismo debe evitarse detener indebidamente, es decir solo en flagrante delito no por presunción. La acción debe ser realizada con prudencia, sin violencia y con el uso razonable de la fuerza. No se debe faltar ni atentar contra la dignidad, el cuerpo y la salud y debe usarse la fuerza suficiente de ser el caso. El ciudadano debe tomar al individuo, sujetarlo y llamar inmediatamente a la autoridad policial competente. Aclara que su fin no es sustituir a la Policía Nacional, sino colaborar. Para el representante de la Defensoría del Pueblo, los miembros del Serenazgo no podrán ejercer la nueva disposición, por “tratarse de servidores públicos que requieren de una autorización especial”. Preciso que los serenos solo están permitidos de brindar apoyo en materia de seguridad ciudadana a la Policía Nacional, más no a asumir funciones de los efectivos policiales.

En la investigación de Chinchay (2007) refiere que la “Naturaleza del Arresto Ciudadano” determina que en el caso del arresto ciudadano los ciudadanos que detengan personas se justifica por su necesidad. Refiere asimismo que los ciudadanos podrán atar o maniatar a la persona detenida, y por seguridad para su transporte ante la autoridad pública, podrán encerrarlo en la maletera de un automóvil (por ejemplo), y ello no será sancionable, si los ciudadanos dicen que su intención no era agraviar los derechos del detenido. Aprender a una persona y llevarla a la estación policial más cercana es verdaderamente detener

a esa persona. El fenómeno que se realiza cuando se produce el arresto ciudadano es una verdadera detención. Por otro lado refiere que no tiene amparo sustentar la constitucionalidad de la medida en el art. 2º.24.b de la Constitución (posibilidad de restringir la libertad personal), pues no se trata de una restricción, sino de una privación. Hacer los así llamados “arrestos ciudadanos” es una forma de privación de la libertad, y por tanto deben regirse por la normativa constitucional de la privación de la libertad. Asimismo, refiere:

“Que las situaciones en que sea indispensable el arresto ciudadano sean las menos posibles; que cuando ello no se pueda evitar, se tengan las máximas garantías contra el exceso, el error y la vindicta popular” (Chinchay 2007: 11).

Chinchay realiza un buen análisis y contribuye a mi investigación porque permite determinar su significancia y su necesidad mediante el aseguramiento de la integridad del que realiza el arresto. Para esto recomienda que estos deben ser los menos y no el común denominador en la prevención de la delincuencia, para exponer menos al ciudadano.

Después de haber analizado las posiciones de cada especialista, podemos decir que el arresto ciudadano ha sido analizado como la situación jurídica que faculta y habilita excepcionalmente a un ciudadano realizar el arresto de otro que incurrió en delito flagrante. Asimismo, no violar bienes jurídicos protegidos como son el derecho a la libertad, el derecho a la vida y el derecho a la dignidad humana. En el entendido de que el arresto ciudadano apertura la oportunidad de que ciudadanos puedan tomar la justicia por su propia mano, cayendo en el abuso y violencia física de la persona intervenida. Es el caso que se produjo en Setiembre del 2015 cuando la Comunicadora Social y Empresaria en el Departamento de Huancayo Cecilia García Rodríguez se convirtió en la impulsadora de la campaña “Chapa tu choro”, que recientemente fue difundido en los diferentes medios de comunicación y redes sociales, ante la indignación y descontento de la población por la inacción de las autoridades frente a la delincuencia. Esto se produjo al haber aprehendido a una persona en delito flagrante llevado a la Comisaria y al efectuar la denuncia este fue dejado en libertad, generando la indignación de ella y de sus vecinos, quienes decidieron

colocar en su vecindario una banderola con la frase: “Ratero, nosotros no llamamos a la comisaría, te vamos a linchar”.

En tal sentido debemos resaltar que el accionar policial, del serenazgo y de cualquier ciudadano de a pie, ante la nueva figura del arresto ciudadano resulta trascendental, en la colaboración con la administración de justicia. En este proceso se requiere conocer ¿En qué medida vienen coordinando los Comisarios y los Directores de Serenazgos de los Distritos, para el tratamiento adecuado de los casos de arrestos ciudadanos?, con el fin de garantizar la tipificación adecuada del delito flagrante y se cumpla con la formulación de las actas respectivas y demás procedimientos. Esto contribuirá a evitar posteriores cuestionamientos legales, por cuanto en el nuevo modelo procesal, por ser altamente garantista, una mala formulación de un acta puede llevar un caso a foja cero y por ende producir impunidad.

En tal sentido nuestra investigación permitirá descubrir y llenar un vacío de conocimiento científico, por cuanto el problema público planteado será analizado desde su dimensión operativa y procedimental para determinar si se viene realizando conforme está establecido normativamente en la ley penal.

1.3. Marco normativo del arresto ciudadano

El contenido del marco normativo del arresto ciudadano se encuentra integrado por las normas internacionales, nacionales e institucionales establecidas en nuestro ordenamiento legal vigente. También forman parte del marco normativo antes citado, algunas normas y directivas institucionales que determinan los procedimientos de los actores involucrados.

1.3.1. Marco Normativo Internacional

Consta de normas internacionales que el Estado peruano tiene el compromiso y deber de cumplir debido a la celebración de convenios y acuerdos internacionales y como parte de su participación en la ejecución de las políticas públicas internacionales. Estas normas internacionales abarcan el tema del tratamiento de la libertad personal y sus implicancias establecidas en la figura

jurídica del arresto ciudadano motivo de esta investigación, las cuales pasaremos a describir seguidamente.

1.3.1.1. Declaración Universal de Derechos Humanos.

Esta Declaración fue aprobada y proclamada como tal, con fecha 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Contiene todos los derechos fundamentales de las personas y todas las formas que se encuentran prohibidas de realizar en contra de aquellas. Respecto de la libertad personal, se dice en el artículo 09 de la Declaración lo siguiente: “Nadie podrá ser sometido a detención arbitraria, detención o exilio”. Asimismo, el artículo 11 de la Declaración da el derecho a que toda persona acusada de delito sea inocente hasta que no se demuestre judicialmente su responsabilidad, además de que se le aseguren todas las garantías necesarias para su defensa. Estos dos derechos constituyen el fundamento de todos los demás derechos que por afinidad se coligen. Además, que tienen el respaldo de la Declaración universal de Derechos humanos como garantía y sustento de la obligación que tienen todos los países del mundo de respetarlos. Por lo tanto, todo limite que se establezca para estos derechos por parte de las organizaciones gubernamentales se deben efectuar siguiendo estos lineamientos doctrinarios.

1.3.1.2. Declaración Americana de Derechos Humanos

Contiene los siguientes derechos que resultan relevantes al tema de la investigación. Así tenemos, el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona que corresponde a todo ser humano (Art. I de la Declaración); Ninguna persona puede ser detenida o privada de su libertad salvo los casos debidamente establecidos en la normatividad vigente; no procede la detención de la persona por razones de incumplimiento de carácter civil; en caso de haber sido detenida la persona, tiene derecho a que una autoridad judicial constate y verifique la legalidad de su detención y a ser juzgado sin demora, de no ser así, será puesto en libertad. También tiene derecho a no ser maltratado, vejado, agredido y a recibir un trato humano durante su privación de libertad (Artículo XXV de la Declaración).

La Convención Americana de Derechos Humanos

Tenemos como derechos relevantes al tema de investigación, los siguientes: El derecho al respeto de la vida de toda persona desde el momento de la concepción; el respeto de los derechos a la libertad y seguridad personal; respecto de la libertad personal, se establece que a nadie se le puede privar de su libertad ni ser encarcelado arbitrariamente. Al producirse una detención, conforme a las leyes y normas de los países, el detenido tiene derecho a recibir información de las razones de su detención y habiendo sido notificado de los cargos que se le imputan, tiene derecho a un abogado defensor y a un juicio público mediante un Juez competente (Artículo 4. (1))

Por otro lado, a los Estados les corresponde identificar y juzgar a los autores de las privaciones arbitrarias de la libertad, prevenir, investigar y sancionar, también reparar las violaciones de derechos humanos que se produzcan. Finalmente, los Estados Miembros deben destinar los recursos presupuestarios para disponer de los recursos humanos, técnicos y de la infraestructura necesaria para contar con cuerpos de policía y agentes del ministerio público.

1.3.1.3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Como derechos conexos al tema de investigación, que contiene el Pacto, tenemos:

En el artículo 9 numeral 1 se establece que toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. A nadie se le puede detener o encarcelar arbitrariamente. Se hace preciso que la persona detenida reciba información de su detención y los motivos de la misma, que sea debidamente notificada y llevada sin demora ante el Juez competente, quien se encargara de cumplir las funciones judiciales que le corresponden; la misma que puede culminar en una sentencia condenatoria o absolutoria.

Este marco normativo internacional refuerza con su vigencia a las normas internas que el Estado peruano tiene la obligación de cumplir y acatar. De ese modo, para aplicación del arresto ciudadano corresponde a la Policía, Serenazgo

y Ciudadanía en general cumplir con estas disposiciones de garantía, frente a los derechos fundamentales de la persona humana.

1.3.2. Marco Normativo Nacional

Abarca las disposiciones emitidas en la Constitución política del Perú, el nuevo Código Procesal Penal, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; las mismas que resultan conexas al tema de investigación.

1.3.2.1. Constitución Política del Perú

El artículo 166 de la Constitución Política del Estado, el mismo que señala la finalidad y funciones de la Policía Nacional del Perú, donde se establece que “La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”; siendo competente para intervenir en todos los asuntos que se relacionan con dicha finalidad.

Ahora bien, dentro del cumplimiento de la finalidad fundamental de la Policía, también encaja la aplicación del artículo 2 inciso 24 de la Constitución política del Estado referido a la libertad y a la seguridad personal. En concreto, el párrafo “f” describe que nadie podrá ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del Juez o por las autoridades policiales en flagrante delito. La persona detenida deberá ser puesta a disposición del juzgado correspondiente, dentro de las veinticuatro horas o en el término de la distancia. Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas.

1.3.2.2. Nuevo Código Procesal Penal

Este nuevo Ordenamiento legal (Decreto Legislativo N° 957), publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 29 de julio del 2004, se encuentra aplicándose y teniendo vigencia, de manera progresiva, en algunos Distritos Judiciales del país. A la fecha se encuentra vigente en los Distritos Judiciales de Huaura, La Libertad, Tacna, Moquegua, Arequipa, Tumbes, Piura, Lambayeque,

Puno, Cusco, Madre de Dios, Cañete, Ica, San Martín, Cajamarca y Amazonas. Ulteriormente, de acuerdo al cronograma establecido se implementará en Ancash, Santa, Huancavelica, Apurímac, Huánuco, Pasco, Junín, Ucayali, Loreto, finalmente, el 01 de octubre de 2012 en el Callao, Lima Norte y Lima.

Los artículos 259 y 260 del Código Procesal Penal del 2004 (Decreto Legislativo 957) regulan la institución del arresto ciudadano; articulado que ha sido objeto de diversas modificatorias respecto a los alcances de esta institución; particularmente de lo que debe entenderse por flagrancia delictiva. La última modificación realizada (actualmente vigente) fue la efectuada con la Ley 29569, publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 25 de Agosto de 2010, la misma que retoma la redacción del Decreto Legislativo 983 y vuelve a ampliar los supuestos de flagrancia a los establecidos en dicha norma.

De esta manera, según la norma vigente, existirá flagrancia cuando la persona sea descubierta en la plena realización del hecho punible y sancionado expresamente en la ley penal vigente. La persona acaba de cometer el hecho punible y es descubierto, el agente ha huido y ha sido identificado durante o inmediatamente después de la perpetración del hecho punible, sea por el agraviado o por otra persona que haya presenciado el hecho, o por medio audiovisual, dispositivos o equipos con cuya tecnología se haya registrado su imagen, y es encontrado dentro de las veinticuatro horas de producido el hecho punible. También es considerado flagrante el hecho cuando el autor es encontrado, dentro de las veinticuatro horas, con efectos o instrumentos procedentes del hecho criminal o que hubieran sido empleados para cometerlo, o con señales en sí mismo o en su vestido que indiquen su probable autoría o participación en el hecho delictuoso.

1.3.2.3. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

Esta Ley N° 27933 consigna en el artículo 21 de su Reglamento (Decreto Supremo N° 012-2003-IN) la función específica que corresponde al Jefe Policial o Comisario Provincial (integrante junto con el Alcalde del Comité Provincial de Seguridad Ciudadana); la misma que consiste en “Organizar y dirigir el servicio

de patrullaje policial integrado a nivel provincial. En la circunscripción territorial donde exista el servicio de serenazgo, la conducción y el comando de las operaciones de patrullaje estarán a cargo del Comisario, en coordinación con el Municipio y previo planeamiento conjunto”. Por esta norma corresponde que los Alcaldes conformen su Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, invitando a todas las autoridades comprometidas en el sistema y diseñen los programas, planes y actividades a seguir por la seguridad ciudadana.

El marco normativo nacional se encuentra conformado por las normas internas en las que se determinan expresamente las obligaciones que tienen que cumplir las autoridades del gobierno y la ciudadanía, bajo las mismas condiciones de respeto establecidas en el ordenamiento internacional. De esta manera, se detallan procedimientos de cumplimiento obligatorio que, de no llevarse a cabo, acarrearán la responsabilidad penal respectiva.

1.3.3. Marco normativo Institucional

Abarca todas las disposiciones normativas que disponen su obligatorio cumplimiento por la Policía Nacional del Perú y las normas Municipales respecto del funcionamiento del Serenazgo; todas las cuales se encuentran relacionadas con la implementación del arresto ciudadano como política pública en favor de la seguridad ciudadana.

1.3.3.1. Ley de la Policía Nacional del Perú Decreto Legislativo N° 1148

El Artículo 3° de esta norma señala la finalidad que corresponde a la Policía Nacional en el ejercicio de sus actividades; en concreto, tiene que garantizar, mantener y restablecer el orden interno; prevenir, investigar y combatir los delitos y faltas; prestar protección y ayuda a las personas, y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; vigilar y controlar las fronteras; velar por el cumplimiento de las normas administrativas de su competencia y el Código Administrativo de Contravenciones de Policía.

En el Artículo 6º se destacan los principios y valores que orientan el ejercicio de las funciones, atribuciones y facultades de la Policía Nacional del Perú; en concreto, nos referimos a:

1) Primacía de la persona humana y sus derechos fundamentales: La defensa y protección de la persona humana, el respeto a su dignidad y a las garantías para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, tienen primacía en el ejercicio de la función policial.

El Artículo 11 numeral 4 contiene una de las Atribuciones fundamentales de la Policía Nacional del Perú, por la cual se le faculta a Intervenir, citar, conducir compulsivamente, retener y detener a las personas de conformidad con la Constitución y la ley.

1.3.3.2. Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial

Este Manual explica que la Libertad es un derecho humano y la detención constituye una excepción a éste, por lo que el Estado dentro de su actividad punitiva puede privar de la libertad a una persona, en el marco de las consideraciones establecidas en la ley. La Constitución Política determina que sólo las autoridades policiales pueden ejercer la facultad de detener bajo los preceptos de delito flagrante o mandato escrito y motivado de juez competente.

La ley de la PNP consigna de igual forma y otorga facultades a sus efectivos policiales para asumir esta responsabilidad a nombre del Estado. No corresponde que ninguna autoridad o persona natural pueda ejercer o atribuirse facultad de detención, aun cuando esta acción se haga en colaboración con la justicia. Una vez aprehendida la persona que se encuentre infringiendo la ley, se le pondrá a disposición de la autoridad policial más cercana con el fin de que se cumpla con brindarle las garantías y medios de defensa establecidos. Resulta necesario esclarecer y dilucidar que el arresto ciudadano constituye el acto de aprehender a una persona por la supuesta comisión de un delito, este acto es el momento inicial de la detención, donde el efectivo policial, ejerciendo la facultad que le ha conferido el Estado, ejerce el control basado en motivos legales de modo profesional, competente y eficaz.

1.3.3.3. Manual de Procedimientos Operativos de la PNP (RD.No.30-2013 DIRGEN/EMG del 15ENE2013.)

En el Título IV de este Manual, se establecen los procedimientos para las Detenciones, Capturas y Conducciones. Respecto de las detenciones, estas son definidas como toda forma de privación de la libertad referida al libre tránsito o movimiento de una persona, dentro del marco de la ley y sin que medie violencia alguna, pudiendo ser por orden del juez o delito flagrante. Su base legal se encuentra contemplada en la Constitución Política del Perú, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Código Penal y Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial.

La Captura Policial consiste en aquella acción que compete a la Policía, cuyo resultado, implica la privación de la libertad de una persona, dentro del marco de la Ley, además que se caracteriza por la aplicación de la fuerza necesaria para imponer la autoridad y vencer la resistencia que pudiera presentar el intervenido.

1.3.3.4. Ley Orgánica de las Municipalidades y el Serenazgo

A las Municipalidades les corresponde brindar Servicios de Seguridad ciudadana en cooperación con la Policía Nacional del Perú (artículo 197 Constitución política peruana). En la Ley Orgánica de Municipalidades, el Alcalde tiene como una de sus atribuciones la de “cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales con el auxilio del Serenazgo y la Policía Nacional (artículo 20, inciso 19 de la Ley 27972 -Ley Orgánica de Municipalidades). Asimismo, en materia de Seguridad ciudadana, le corresponde a las municipalidades lo siguiente:

- Establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional.
- 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.
- Coordinar con las municipalidades distritales que la integran y con la Policía Nacional el servicio interdistrital de serenazgo y seguridad ciudadana.

-Organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva”. (Artículo 85 Ley orgánica de Municipalidades).

De esta manera, se evidencia el respaldo normativo a la labor del Serenazgo, lo que garantiza su legalidad y hace posible su accionar, así como el resto de normas señaladas con anterioridad, establecen las funciones y obligaciones que deben cumplir la policía, el mismo Serenazgo y los ciudadanos para la implementación adecuada del arresto ciudadano.



Capítulo 2

El arresto ciudadano en las Comisarias de Santiago de Surco

“Es una política que contribuye a la seguridad ciudadana. Se aprecia en las retenciones que realiza los trabajadores de los Centros Comerciales quienes llaman a la Comisaria y de inmediato se hace cargo el efectivo policial”. (Seudónimo José, Oficial PNP)

2.1 Santiago de Surco contexto social

El Distrito de Santiago de Surco está ubicado en la parte Centro Occidental Sur Oeste de Lima, cuenta con una población aproximada de 495,457 habitantes, teniendo una densidad poblacional de 10,035 habitantes / Km². Su extensión es de 44.75 kilómetros cuadrados lo que equivale a 4,475 hectáreas, que se distribuyen en 3,346 manzanas.

Cuadro No.01 Crecimiento poblacional

CRECIMIENTO POBLACIONAL			
2010	2011	2012	2014
463 793	474 116	484 669	495 457

Fuente: Elaboración Propia. (INEI 2014)

En el cuadro No. 01 sobre el crecimiento poblacional del Distrito de Santiago de Surco, podemos apreciar un incremento de 10,000 personas anuales que pasan a formar parte de este distrito. Por otro lado al observar el Cuadro No. 02 sobre la Población por Edades nos damos cuenta que Surco es un Distrito formado mayoritariamente por jóvenes y adultos entre las edades de 15 a 64 años de edad.

Cuadro No.02 Población por Edades

01 - 14 años	111,297
15 - 64 años	343,581
65 - A + años	40,579
TOTAL	495,457

Fuente: Elaboración Propia. (INEI 2014)

El distrito limita con:

- Por el Norte: limita con los distritos de La Molina y Ate Vitarte.
- Por el Este: limita con distritos de la Molina, Villa María del Triunfo y San Juan de Miraflores.
- Por el Sur Oeste: limita con el distrito de Chorrillos.
- Por el Oeste: limita con los distritos de Barranco y Miraflores.

Su población está integrada mayoritariamente por ciudadanos de nivel socioeconómico alto y medio, es así que el 35.48% de la población del distrito corresponde al nivel socioeconómico alto (límites con los distritos de La Molina, San Borja, y Ate); 55.80% corresponde a los niveles medio y medio bajo (límite con los distritos de Surquillo y Miraflores) y un 8.73% corresponde al nivel socioeconómico bajo, (límite con los distritos de San Juan de Miraflores y Chorrillos).

De acuerdo, a la Oficina de Registro y Orientación Tributaria de la Municipalidad de Surco existen 106,138 predios de los cuales el 81% corresponde a Casas Habitaciones, 13% a Comercios, 0.1% a Instituciones del Gobierno Central, Públicas, Sindicatos y otros y el 0.3% a Instituciones Educativas Privadas, Asociaciones y Museos y el 5% a terrenos sin construir.

Por otro lado la delincuencia común se viene incrementando notablemente especialmente en los delitos de robo al paso, asalto y robo, robo a domicilio y

robo de vehículos. El Cuadro No. 04 nos permite apreciar las diferentes modalidades delictivas que se producen en el Distrito de Santiago de Surco identificándose las jurisdicciones de las Comisarias donde se desarrollan.

Debemos resaltar de igual forma que en dichas jurisdicciones policiales domicilian importantes autoridades de gobierno, se encuentran ubicadas embajadas, Instituciones y organismos del Estado, Bancos y Centros Comerciales de gran afluencia ciudadana.

Cuadro No. 04 Resumen de Modalidades Delictivas - 2014

	COMISARIA CHACARILLA	COMISARIA SURCO	COMISARIA MONTERRICO	COMISARIA SAGITARIO	COMISARIA PUMACAHUA	TOTAL
C.V.C.S.	30	17	12	82	204	345
Homicidios	1	0	0	1	23	27
Lesiones por Agresión	21	8	9	45	131	214
Violación Sex Menores	0	6	1	8	4	19
Contra el Patrimonio	1121	1532	1383	1319	585	5940
Hurto a Domicilio	22	81	29	195	60	387
Hurto a Local Comercial	43	17	227	6	13	306
Asalto y Robo a Taxista	3	155	10	0	13	181
Asalto y Robo Vehículo	1	6	69	8	2	86
Asalto y robo a Transeúnte	125	322	243	301	233	1224
Asalto y robo a Domicilio	0	6	0	6	24	30
Comercialización de Droga	0	6	0	6	24	30
TOTAL	1182	1615	1450	1581	886	6714

Fuente: DIRGEN PNP, Dirección de Planificación y Estadísticas.

2.2. El arresto ciudadano en las comisarías de Santiago de Surco

El Arresto Ciudadano constituye la situación jurídica creada por el nuevo Código Procesal Penal Peruano en la cual se faculta a cualquier ciudadano aprehender a otro que cometa un ilícito penal en la condición de flagrancia. El ciudadano que intervenga en esta situación tiene la obligación de entregar a la autoridad policial más cercana al autor del hecho, del cual la policía deberá levantar un acta.

La norma establece que el ciudadano no está facultado a utilizar la fuerza o medios violentos que causen lesiones o pongan en peligro la vida del aprehendido. Deberá proteger las evidencias de la comisión del delito.

En el Distrito de Santiago de Surco existen cinco Comisarias las cuales se encuentran distribuidas en las urbanizaciones de Surco Viejo, Chacarrilla, Monterrico, Sagitario y Mateo Pumacahua. Cada Comisaria tiene su propia problemática de seguridad ciudadana de acuerdo al contexto social en donde se desarrolla. Cuentan con personal policial y medios logísticos limitados.

Cuadro No.03 Personal policial y vehículos

	Oficiales	Sub Oficiales	Total	Vehículos	Motos	Total
SURCO	3	180	183	12	11	23
CHACARRILLA	4	112	116	4	6	10
MONTERRICO	4	178	182	8	9	17
SAGITARIO	3	121	124	3	4	7
MATEO PUMACAHUA	4	123	127	4	6	10
TOTAL	18	714	732	31	36	67

Fuente: Comisarias de Surco. Elaboración Propia.

El Cuadro No.03 nos muestra que existe un policía por cada 700 pobladores aproximadamente, hecho que nos permite establecer que no se cuenta con la cantidad óptima de personal que establecen los estándares internacionales

(Según estudios de la ONU el estándar oscila entre los 300 agentes por cada 100,000 cien mil habitantes, esto nos proyecta a 330 habitantes por cada agente policial) para garantizar la seguridad ciudadana del Distrito de Santiago de Surco.

De acuerdo a la Segunda Encuesta Metropolitana de Victimización 2012, Información referencial se obtiene que Santiago de Surco es uno de los distritos que ha sufrido una reducción notable en victimización, obteniendo 6.2 puntos porcentuales menos respecto al año 2011. Según el ranking “Ciudad Nuestra 2012”, el distrito más seguro es San Borja, seguido de San Isidro, Miraflores, Santiago de Surco, Jesús María, Lurín, La Molina y Magdalena.

Respecto a la figura del “Arresto Ciudadano” entrevistados los Comisarios y Jefes de los Departamentos de Investigaciones refieren que durante el año 2014 no se han presentado ningún hecho de arresto ciudadano. Esta problemática se presenta debido a que los ciudadanos en su mayoría se niegan a participar en los procedimientos de formulación de Actas de Recepción y manifestaciones de los hechos.

Por otro lado, en el caso de los serenos que intervienen en delito flagrante, lo hacen con participación de un efectivo policial que se encuentra con ellos en su patrullaje o concurre al lugar de la intervención y se hace cargo de la documentación respectiva. Por ejemplo en la siguiente cita podemos apreciar esta situación:

“Surco trabaja un Plan Piloto “Surco Seguro” cuando Serenazgo reduce a un arrestado, se desplaza un PNP para que se haga cargo desde el lugar.” (Seudónimo “Artur” Oficial PNP Comisaria de Surco)

En el cuadro siguiente observaremos lo manifestado por Oficiales de la policía entrevistados que refieren el siguiente resultado:

Cuadro No.04 Casos de arrestos ciudadanos producidos

AÑO	SURCO	CHACARILLA	MONTERRICO	SAGITARIO	MATEO P.
2014	0	0	0	0	0
2015	0	12	0	10	0

Fuente: Comisarias de Surco - Elaboración propia

Los Comisarios de Chacarilla del Estanque y Sagitario refirieron haber registrado aproximadamente 12 y 10 casos respectivamente como arresto ciudadano pero que no fueron considerados como tales por la negativa de las personas involucradas para participar en los procedimientos establecidos.

2.3. El delito flagrante en el arresto ciudadano

En cuanto a la concepción del significado jurídico del “Delito Flagrante” en las Comisarias de Santiago de Surco los Comisarios y Jefes de las Oficinas de Investigaciones vienen desarrollando los procedimientos establecidos en las normas legales. Tienen conocimiento teórico de la normatividad constitucional que determina que solo se podrá detener en caso de delito flagrante y por orden o mandato judicial. En tal sentido nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en flagrante delito.

Por tanto, para la norma vigente, existe flagrancia cuando el agente es descubierto en la realización del hecho punible, el agente acaba de cometer el hecho punible y es descubierto, el agente ha huido y ha sido identificado durante o inmediatamente después de la perpetración del hecho punible, sea por el agraviado o por otra persona que haya presenciado el hecho.

El entrevistado de Seudónimo “Calvo” (Oficial PNP Comisaria de Chacarilla) refirió: *“Su implementación afecta la configuración de la flagrancia”*. Esta afirmación es valorada en el entendido de que constitucionalmente en el Art. No.24 inciso “f” se precisa que solo podrá detenerse a una persona por mandato judicial o por las autoridades policiales en delito flagrante. Esto quiere decir que

solo la policía está facultada a detener en caso de constatar un delito flagrante. Al respecto, Kadagand (2004) refiere que el arresto ciudadano consiste en la “aprehensión” que puede realizar cualquier ciudadano sobre otro que se encuentre en estado de flagrancia delictiva. Es decir solo se debe inmovilizar al autor de un ilícito penal y proceder a la entrega inmediata a la autoridad policial. Este hecho en sí mismo no constituye una detención¹, sino solo una aprehensión².

El artículo 260 del nuevo Código Procesal Penal, que regula el arresto ciudadano y se encuentra vigente desde el 1 de Julio de 2009, en su numeral 1, refiere que

en los casos previstos por el arresto ciudadano toda persona podrá proceder al arresto en estado de flagrancia delictiva. En este caso el ciudadano que intervino tiene la obligación de entregar inmediatamente al arrestado y las cosas que constituyan el cuerpo del delito a la Policía más cercana. Se entiende por entrega inmediata al tiempo que demanda el dirigirse a la dependencia policial más cercana o al Policía que se halle por inmediaciones del lugar (Capira, 2015, p.38).

Los representantes del Poder Judicial refieren que los procedimientos policiales en casos de arresto ciudadanos no son realizados a nivel policial, son descubiertos en el proceso penal por las manifestaciones de los agraviados e imputados.

“Los Informes y Atestados no especifican la figura jurídica del arresto ciudadano pero que si se refleja claramente en el proceso penal al establecerse la forma en que se consolida el delito flagrante.” (Seudónimo “Puican” Poder Judicial)

¹La detención es una medida cautelar personal que consiste en la privación temporal de la libertad ambulatoria ordenada por una autoridad competente. (Wikipedia Enciclopedia Libre)

² El término aprehender no sólo se refiere a asir cosas, también hace referencia a la detención de una persona que ha cometido un delito, por ejemplo: “el delincuente que robo el banco fue aprehendido”. Por otro lado, el término aprehender es usado como sinónimo de: asir, agarrar, detener, aprisionar, entre otras. (Wikipedia Enciclopedia Libre)

Los magistrados del Poder Judicial refieren que la propia naturaleza de la flagrancia continua presente por lo tanto no se justifica una desnaturalización de esta figura jurídica para proceder a la detención.

“Se hace necesario trabajar con bases sólidas desde el inicio del proceso penal etapa de investigación policial. (Seudónimo “Corvera” Poder Judicial)

Es decir, la mayoría de magistrados coinciden en que es necesario que en la documentación de la detención se establezca desde la aprehensión realizada por los ciudadanos o serenos en la consecución de un delito flagrante con la finalidad de que en proceso penal estos vacíos no sean aprovechados para lograr algún beneficio o impunidad.

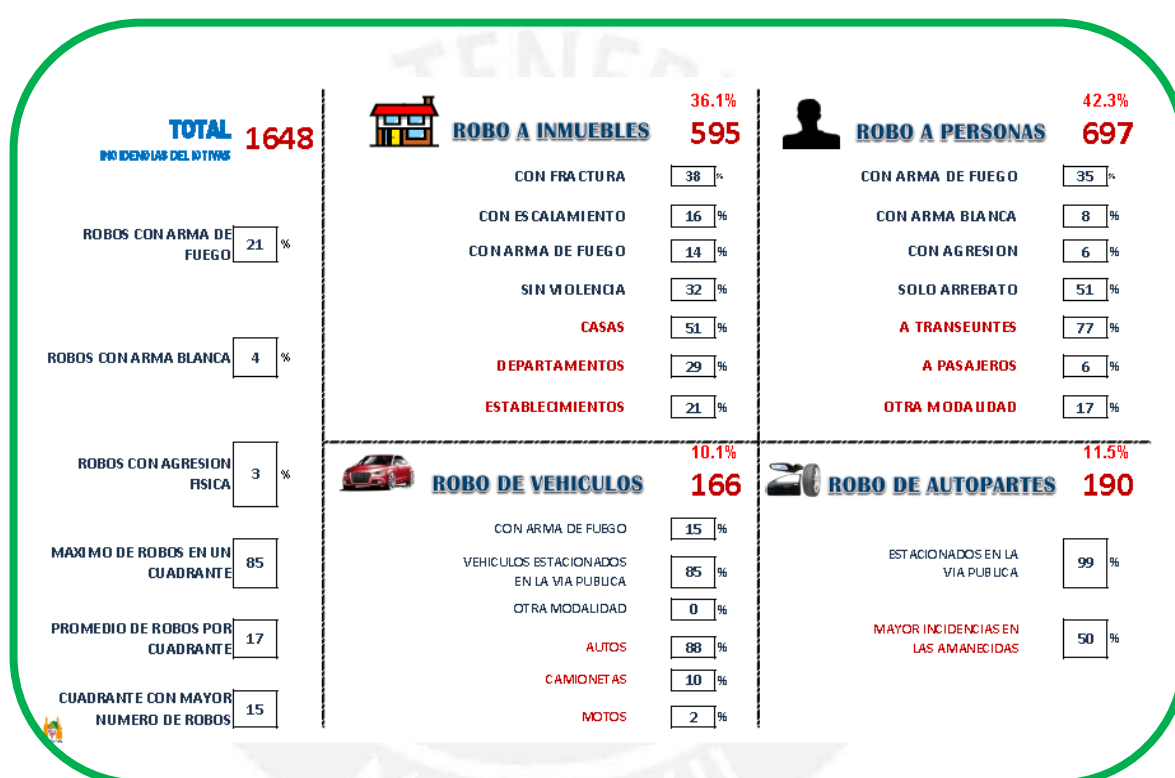
Por otro lado Medina (2009) establece que el arresto ciudadano es la posición habilitante excepcional que otorga a una persona a realizar el arresto ciudadano, mas no a violar bienes jurídicos protegidos como el derecho a la libertad, derecho a la vida y el derecho a la dignidad humana. Este autor destaca que esta atribución que otorga la ley al ciudadano a la aprehensión no faculta a realizar vejámenes, abusos y otros que desvirtúen su intervención en desmedro del fin positivista de la norma.

2.4. Incidencia delictiva producida en Santiago de Surco

Revisada la base de datos de las Comisarias del Distrito de Santiago de Surco y entrevistados los Comisarios se ha determinado que no existen indicadores de hechos registrados como arresto ciudadano. Los Comisarios y Oficiales de los departamentos de investigaciones nunca le dieron ese tratamiento a la figura jurídica del arresto ciudadano. Pero solo dos Comisarios reconocen referencialmente que se han presentado 12 y 10 casos respectivamente en las Comisarias de Chacarilla y Sagitario, no habiéndose registrado los hechos estadísticamente. Sin embargo los entrevistados de la Comisarias han manifestado que se producen los casos de arrestos ciudadanos pero que no son tratados como tales. Esto se debe a que los ciudadanos se niegan a participar en las diligencias policiales por el tiempo en que se toman para realizar las diligencias policiales y los posteriores tramites a nivel judicial que tendrán que

afrontar si participan en dichas diligencias. Refieren que muchos de los participantes se retiran desde el lugar de la intervención donde se produjo la aprehensión o arresto ciudadano, motivo por el cual la policía los considera como hechos suyos para su producción mensual.

Cuadro No. 06 Consolidado de Modalidades delictivas



Fuente: Área de Estadística de la GSCMSS – Año 2014

El Cuadro No. 06 nos permite determinar que la mayor incidencia delictiva que se produce en el Distrito de Santiago de Surco es la de robo a personas con un total de 697 en cuya modalidad se destaca el arrebato a transeúntes con un total de 77 y el robo con armas de fuego con un total de 35 casos. La otra modalidad que resalta es la de robo a domicilio con un total de 595 casos seguido del robo de autopartes con un total de 190 casos y el robo de vehículos con un total de 166, hechos producidos durante el año 2014.

Entrevistado el Jefe de Control de Emergencias de Serenazgo de Surco respecto a la modalidad delictiva que más se produce refirió que:

“Los Serenos al realizar su patrullaje preventivo suelen intervenir en delitos menores como arrebatos al paso, robo de accesorios y robo a domicilio logrando capturar a los autores de los hechos delictivos, constituyéndose en un arresto ciudadano” (Seudónimo “Navarro” JCE – Surco)

Esto nos permite establecer las ocurrencias de casos de arrestos ciudadanos en las que han intervenido personal de serenos de Surco y que guardan relación con la mayor incidencia delictiva que se produce en la zona.

2.5. Análisis del arresto ciudadano en las Comisarias de Santiago de Surco

El arresto ciudadano constituye una importante estrategia que permite darle el marco legal a la posible participación ciudadana en la aprehensión de una persona que sea sorprendida cometiendo un ilícito penal en flagrancia. Garantiza la participación del ciudadano y permite que la figura jurídica de “Flagrancia” no se pierda por el solo hecho de haberla efectuado un ciudadano y no la autoridad policial. De esta forma se contribuye a la persecución eficaz del delito y a su prevención, su problemática radica en el cumplimiento de la norma. De acuerdo a los entrevistados y a las informaciones obtenidas podemos realizar el siguiente análisis de la problemática que enfrenta la figura del arresto ciudadano en el Distrito de Santiago de Surco:

2.5.1. Invisible Política Local de Arresto Ciudadano

Actualmente en el Distrito de Surco se viene desarrollando la ejecución de Plan “Surco Seguro” cuya visión es:

“Hacer de nuestro Distrito un lugar seguro, donde se permita la convivencia pacífica de sus vecinos y visitantes, lo que le facilitara desarrollar sus actividades libres de riesgos y amenazas que generan la criminalidad y delincuencia, consolidándonos como un distrito líder en

Seguridad Ciudadana en el Perú y Latinoamérica.” (Plan “Surco Seguro 2015” CODISEC)

Este Plan permite mayor coordinación operativa entre las fuerzas de serenazgo y la policía para contrarrestar el accionar delictivo, pero nunca las autoridades se han reunido para coordinar las intervenciones en las que participan ciudadanos o los problemas en las intervenciones de serenos en delitos flagrantes que resulten del arresto ciudadano. En tal sentido se tiene conocimiento que:

“Existen coordinaciones permanentes entre policía y serenazgo de Surco. No han sido considerados como arresto ciudadano porque los ciudadanos se niegan a participar en las diligencias por falta de tiempo.” (Seudónimo “Karen” Oficial PNP Comisaria de Sagitario)

Las Comisarias del Distrito de Surco no realizan los procedimientos policiales establecidos en el nuevo Código Procesal Penal en la que se establece que cuando un ciudadano proceda a la aprehensión de otro que haya participado en un delito flagrante deberá formular un “Acta de Recepción” y recibirá su testimonio de los hechos para dar paso al proceso investigatorio. Los funcionarios policiales entrevistados refieren que los ciudadanos se niegan a participar en la formulación de la documentación establecida aduciendo falta de tiempo y su negativa de participar en un proceso penal posterior. En esta situación las Comisarias se limitan a formular la documentación policial como si un efectivo policial habría intervenido desde el inicio de la intervención y de esta forma esta política pública queda invisible y pasa inadvertida en el proceso investigatorio.

2.5.2. Falta de capacitación e información

Otro de los hallazgos encontrados en esta problemática, es la falta de capacitación del personal policial, serenos y comunidad en general sobre el conocimiento de la Ley de Arresto ciudadano y sus procedimientos. Esta norma obliga a la policía y a sus operadores a la formulación de actas y la necesidad de tomar las manifestaciones del ciudadano que aprehendió a otro en delito flagrante. Referente al tema se ha podido recopilar la siguiente información:

“El personal policial no está capacitado adecuadamente para cumplir los procedimientos del arresto ciudadano.” (Seudónimo “Frank” Oficial PNP Comisaria de Sagitario)

Esto contribuye a que el personal policial opte por realizar lo que ya conoce y deja de lado el procedimiento que debe realizar en el arresto ciudadano. Al respecto Muller (2009) considera que si el ciudadano no está informado y los operadores de la norma no realizan los procedimientos establecidos esta norma se convertirá en un peligro para la protección de los derechos de las personas y para la seguridad ciudadana. El autor sugiere que los operadores del nuevo sistema procesal penal, Colegio de Abogados, Poder Judicial, Ministerio Público y Policía Nacional, lo mismo que las Municipalidades, capaciten masivamente a los ciudadanos, serenos y policías para hacerles conocer cómo pueden utilizar el arresto ciudadano en los casos que lo permite la ley.

Por otro lado la capacitación en la modalidad de inducción que se les da a los serenos durante dos semanas (Una hora semanal) sobre el arresto ciudadano y demás tópicos relacionados a la seguridad ciudadana son insuficientes (Plan de inducción y capacitación para serenos y operadores de cámaras ingresantes para el año 2015 GSCSS). La capacitación para el tratamiento adecuado de las intervenciones en donde se va a limitar los derechos y libertades de las personas que incurran en delito flagrante requiere una mayor preocupación de parte de las autoridades.

2.5.3. Menos papeleo policial

Se aprecia, por la Observación que al producirse un arresto ciudadano por civiles o serenos, las Comisarias realizan sus procedimientos con mucha lentitud, no cuentan con formatos establecidos de actas y entrevistas de tal forma que se haga más fácil la participación del ciudadano en los procedimientos de arresto ciudadano.

Por otro lado, las Comisarias optan por la forma más rápida y por la que más le conviene para efectos de su producción policial, considerando dichos casos como propios siendo denunciados al Poder Judicial sin considerar la figura jurídica del arresto ciudadano. Por tal motivo en las cinco Comisarias del Distrito

de Surco no existen registros de casos de arrestos ciudadanos, aceptando haberse producido, pero no fueron considerados como tales.

Observando esta realidad debemos recordar la importancia del pensamiento de Roth (2004) quien define a las políticas públicas como un conjunto de objetivos colectivos considerados necesarios de satisfacer y que las instituciones gubernamentales tienen en agenda para resolver. Esto obliga a la participación activa y responsable de las instituciones del Estado para el logro de estos objetivos gubernamentales, pues los instrumentos normativos y coercitivos creados como estrategias no fueron diseñados para que sean letra muerta y no se cumplan. Agrega que los Gobiernos pueden realizar diferentes acciones en favor de la sociedad en base a lo establecido en proyectos, programas e instrumentos pero si los actores encargados de ejecutarla e implementarla no cumplen todos los esfuerzos son inútiles.

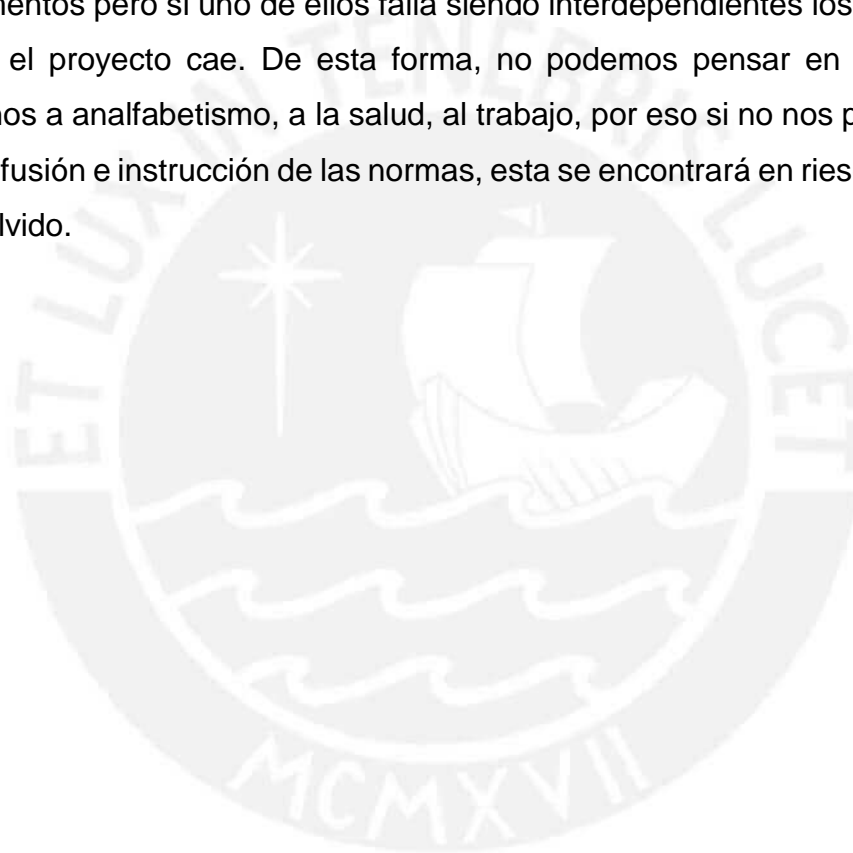
Birkland (2005) hace referencia a lo que se observa en los funcionarios de la policía en cuanto a la intencionalidad de cumplimiento de la política pública del arresto ciudadano. Las acciones concretas que realizan los funcionarios son valoradas mediante atributos negativos o positivos en la medida que el motivo de las preocupaciones sociales sea solucionado. Este análisis contribuye en mi investigación porque es necesario visualizar el grado de intencionalidad y de voluntad que los actores participantes han puesto de manifiesto en la implementación del arresto ciudadano.

2.5.4. Falta de conocimiento de la ciudadanía

La Comunidad no está informada de los alcances del arresto ciudadano y es renuente a participar en los procedimientos establecidos en la ley. “Falta una mayor difusión de la norma por diferentes medios de comunicación (Seudónimo “Pérez” Oficial PNP Comisaria de Sagitario). La falta conocimiento de la norma de arresto ciudadano y de responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones como ciudadano influye en su determinación de optar por no participar activamente en el proceso investigatorio dejando de lado la figura jurídica del arresto ciudadano.

El Estado en la implementación de esta política pública no ha programado una difusión más intensa del significado que tiene la figura jurídica del arresto ciudadano para la seguridad ciudadana.

Caldera (2005) reconoce un atributo fundamental en los problemas públicos y es que son interdependientes, pero se relacionan esto se debe a que los problemas de un área afectan otras áreas y forman parte de un sistema complejo. En tal sentido podemos tener una estrategia eficaz, medios logísticos y otros instrumentos pero si uno de ellos falla siendo interdependientes los demás caen y todo el proyecto cae. De esta forma, no podemos pensar en pobreza, sin referirnos a analfabetismo, a la salud, al trabajo, por eso si no nos preocupamos de la difusión e instrucción de las normas, esta se encontrará en riesgo de quedar en el olvido.



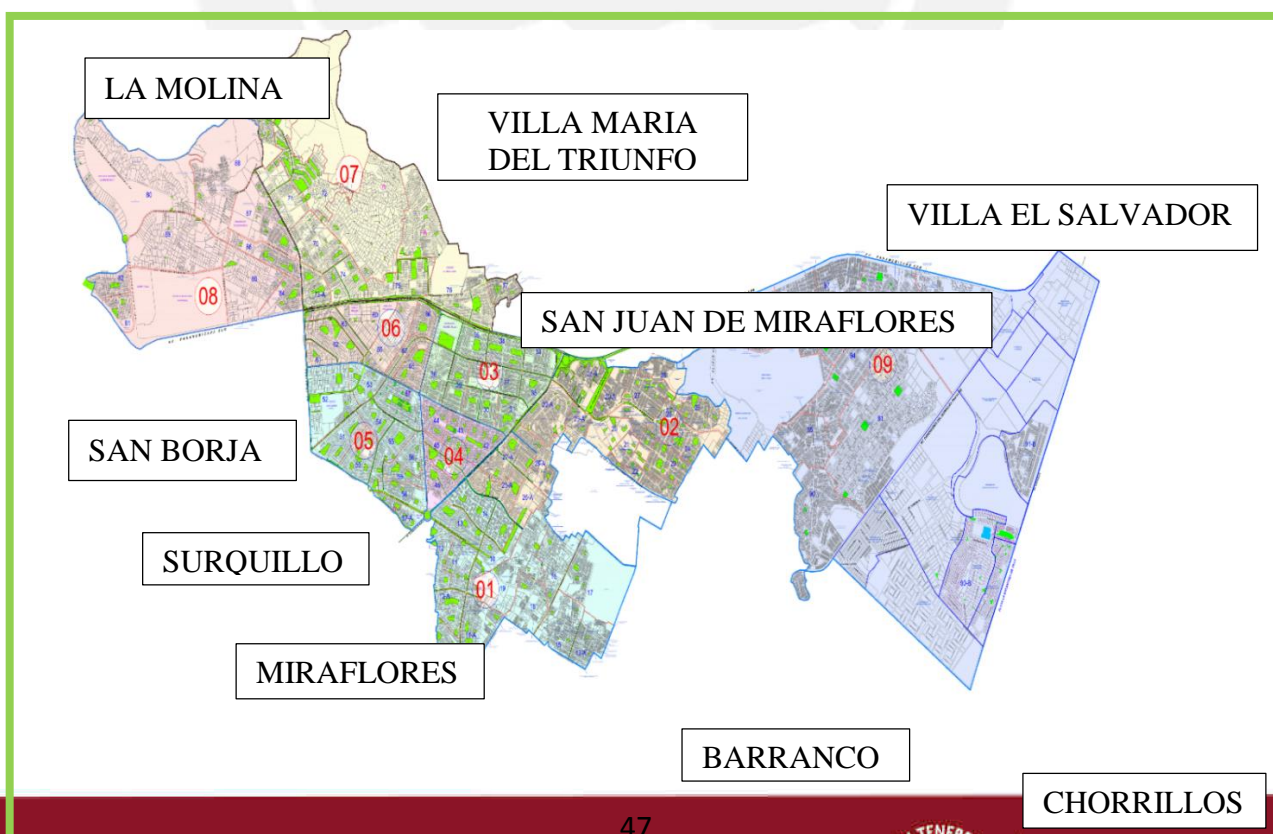
Capítulo 3

Intervención del Serenazgo de Surco en el arresto ciudadano

En este capítulo describiremos como el Serenazgo del Distrito de Santiago de Surco viene realizando su trabajo de seguridad ciudadana y el tratamiento que adopta cuando se produce una intervención de arresto ciudadano.

El Serenazgo del Distrito de Santiago de Surco es uno de los que realiza las mejores estrategias de seguridad ciudadana en Lima Metropolitana, mediante la participación de 1,074 Serenos, la comunidad organizada y la utilización de tecnología de punta. Cuenta con una central de monitoreo con un sistema compuesto por 480 cámaras de video vigilancia y 32 Módulos de Observación ubicados en lugares estratégicos del distrito. La flota vehicular está compuesta por 121 vehículos de los cuales aproximadamente 80 están destinados para la ejecución del patrullaje integrado de Serenazgo y Policía Nacional. El Serenazgo de Surco para desarrollar su labor preventiva de patrullaje motorizado ha dividido el Distrito en 09 cuadrantes como se aprecia en el cuadro No.07.

Cuadro No. 07 Mapa geográfico del Distrito de Santiago de Surco



Fuente: Central de Operaciones Serenazgo de Surco.

En cuanto a las funciones específicas de carácter exclusivas de las municipalidades distritales, la Ley orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 establece que tienen la facultad de organizar un servicio de Serenazgo o Vigilancia municipal cuando lo crean conveniente, conforme a las normas establecidas por la Municipalidad provincial respectiva (Art. 85 párrafo 3 de la Ley). Asimismo, el artículo 73 de la Ley N° 27972 le da a la seguridad ciudadana el carácter de servicio público local, de competencia municipal. El Alcalde tiene como una de sus atribuciones el cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales, con el auxilio del Serenazgo y la Policía Nacional.

La Visión de Desarrollo del Distrito de Santiago de Surco al 2021 indica:

“Ser reconocido como un distrito seguro, saludable y ambientalmente sostenible, donde se promuevan actividades culturales a nivel metropolitano, con liderazgo municipal efectivo y activa participación de autoridades, instituciones y ciudadanos” (Plan Surco Seguro 2015).

Esta visión constituye su meta y objetivos diseñados para garantizar la seguridad ciudadana en las áreas de responsabilidad establecidas.

3.1. Políticas Locales de Seguridad Ciudadana

Roberto Gómez Baca, hoy Alcalde de Santiago de Surco, viene desarrollando su segundo periodo como Alcalde, durante sus dos periodos de gobierno se han elaborado los diferentes planes de desarrollo y estratégicos para brindar calidad de vida a sus pobladores. Mediante Informe N° 006-2008-CCLD-MSS de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación Local Distrital, se llegó a aprobar la Ordenanza Municipal que pone en ejecución el Plan de Desarrollo Concertado del distrito de Santiago de Surco del 2009 al 2021. Este Plan contiene las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales. Así se dice lo siguiente:

“El sistema de planificación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad,

imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, consistencia con las políticas nacionales, especialización de las funciones, competitividad e integración” (Municipalidad de Santiago de Surco 2014: 14).

Asimismo, el Plan de desarrollo concertado ha servido de base para la elaboración del Plan Estratégico de la Municipalidad de Santiago de Surco 2013-2016. Este Plan estratégico contiene el diagnóstico situacional de la delincuencia, las estrategias, actividades y acciones a llevarse a cabo para contrarrestar el delito en el distrito. También contiene los objetivos y metas que la autoridad edil y la ciudadanía tienen que cumplir hasta el año 2016. El Plan estratégico 2013-2016 de la Municipalidad de Santiago de Surco fue aprobado mediante Acuerdo de Concejo N° 009-2013- ACSS, de fecha 30 de Enero del 2013.

Más adelante, sobre la base del antes indicado Plan Estratégico, se formularon diversos Planes que coordinan y contribuyen a los objetivos estratégicos trazados como son: El Plan CODISEC 2015; el Plan Surco Seguro 2015 y el Plan Cuadrante 2015, documentos que permiten la operatividad del accionar de las Unidades y fuerzas de serenazgo en coordinación con la policía y demás actores participantes en la política pública de seguridad ciudadana Distrital.

3.2. Capacitación para las intervenciones en el arresto ciudadano

La Dirección de Seguridad Ciudadana del Serenazgo de Santiago de Surco cuenta con un Centro de Capacitación Municipal, encargado de desarrollar los procesos de Selección, capacitación e instrucción de serenos nuevos, antiguos y ciudadanos de las diferentes organizaciones sociales de la comunidad.

Este Centro de Capacitación viene programando continuamente la capacitación de serenos y ciudadanía sobre la figura jurídica del arresto ciudadano. Su objetivo es establecer normas y procedimientos para la organización y desarrollo del “Curso de capacitación en temas de seguridad ciudadana, para vecinos organizados del Distrito de Santiago de Surco para el año 2015”.

Cuadro No. 08 Capacitación para vecinos en seguridad ciudadana

Nº	ASIGNATURA	HT	Horas / Semana		Total/Mens.
			1º SESION	2º SESION	
01	CODISEC	1	1		1
02	LA DETENCIÓN POLICIAL Y EL ARRESTO CIUDADANO	1		1	1
03	LIDERAZGO II	1	1		1
04	ENFOQUE DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	1	1		1
05	LUCHA FRONTAL CONTRA LA CORRUPCION	1		1	1
06	TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS PARA NO SER VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA URBANA	1		1	1
07	MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS DE LA COMISARIA PNP DEL SECTOR PARA MINIMIZAR O NEUTRALIZAR LA VIOLENCIA URBANA Y LA CRIMINALIDAD	1	1		1
08	RESOLUCION DE CONFLICTOS	1	1		1
09	PRIMEROS AUXILIOS EN CASA Y LA CAPACIDAD DE RESPUESTA FRENTE A DESASTRES NATURALES			1	1
10	VISITA DE INSTRUCCIÓN AL CCO PARA CONOCER EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS DE VIDEO VIGILANCIA, CASSETAS INTELIGENTES, BOTÓN DE ALERTA, COVV Y CAI.	1		1	1
TOTAL		10	05	05	10

Fuente: Centro de Capacitación de la Dirección de Seguridad Ciudadana de Surco.

El Programa “Construyendo Ciudadanía Surco 2015-2018” permitirá a los participantes promoverlos como líderes vecinales, comprometiéndolos e involucrándolos con la responsabilidad que asuma dentro del marco de la seguridad ciudadana.

De esta forma el centro de capacitación instruye a los serenos y ciudadanos sobre las normas establecidas por la ley del arresto ciudadano, en donde se les hace conocer la obligación de que cuando procedan a la aprehensión de una

persona que cometió delito flagrante de inmediato deberán entregarlo a la autoridad policial más cercana que se encuentre en el lugar, protegiendo y recogiendo las evidencias del delito, contribuyendo así positivamente en la seguridad ciudadana.

“Los Serenos son capacitados en el arresto ciudadano mediante charlas. Conocen que la Comisaria debe formular un acta de recepción del aprehendido, pero la policía no efectúa el acta respectiva.” (Seudónimo “Jordan” Oficial ® PNP)

En la entrevista realizada al Director de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Santiago de Surco refirió que los serenos eran capacitados durante dos semanas en una inducción académica acerca de las normas legales y diferentes tópicos relacionados a su función preventiva que desarrollan en su trabajo diario y siempre en permanente coordinación con la Policía Nacional.

Para la capacitación y trabajo no se han formulado protocolos de intervención en el arresto ciudadano, pero de los 26 cursos que llevan en la capacitación se encuentran fundamentalmente los relacionados a los Derechos Fundamentales y Derechos Humanos, Ley del Arresto Ciudadano, Sereno de Aproximación, Técnicas de Patrullaje, Procedimientos Operativos de Tránsito y Redacción de Informes y Partes. Asimismo se aplican los procedimientos y técnicas educativas como charlas, simulacros, representación de roles, demostraciones y otros que les permite tener una idea práctica de su trabajo en las calles.

En la actualidad la Municipalidad de Lima Metropolitana a través de su alcalde, Luis Castañeda Lossio y otras Distritales solicitaron al Gobierno Central la autorización para el uso de armas no letales para los serenos en salvaguarda de la seguridad ciudadana. El ministro del Interior, José Luis Pérez Guadalupe, recordó ayer al burgomaestre que los serenos tienen la facultad de retener a los delincuentes o personas que atentan contra el orden público, pero no pueden detener como lo hace la policía ni portar armas no letales “porque la ley no lo permite”. Este pedido se realiza sin tener en cuenta que esos cuerpos fueron creados para colaborar con la actividad policial y prevenir los delitos mediante la vigilancia. El experto en derecho municipal Carlos Carpio explicó a El Comercio

que la normativa vigente no establece ni prohíbe el uso de armas no letales, por lo que no existe impedimento legal para que las comunas distritales entreguen estos artefactos a sus serenos para la vigilancia ciudadana. Fuentes de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (Sucamec) indicaron que el gas pimienta y los generadores de voltaje no requieren una licencia de uso emitida, por lo que están al margen de cualquier restricción, incluso para los serenos. El Comercio 03JUN2015 “Serenazgo Armado”

3.3. Procedimientos para el delito flagrante

El personal de serenos ha sido instruido adecuadamente en las intervenciones donde proceda la aprehensión de una persona por delito flagrante no habiéndose producido ninguna denuncia formal en contra de algún sereno durante el año 2014 y 2015.

“Constitucionalmente el sereno no existe. Mediante una Ordenanza Municipal se crea serenazgo pero no lo autoriza a detener a una persona. La norma del arresto ciudadano constituye su base legal para intervenir en delito flagrante.”
(Seudónimo “Jordan” Oficial ® PNP)

La función del Sereno no está normada constitucionalmente es que solo mediante la Ley No. 27972 Ley Orgánica de Municipalidades se determina la creación del serenazgo dentro de las atribuciones y facultades de las Municipalidades Distritales. En tal sentido la norma legal en mención tampoco autoriza al sereno a la aprehensión de otra persona, constituyéndose la Ley del Arresto Ciudadano lo que en cumplimiento de sus funciones sociales establecidas en su ley de protección ciudadana le faculta a poder aprehender en caso de delitos flagrantes constatados en su labor preventiva de patrullaje.

“Los serenos saben que tienen que respetar los DD.HH. y no pueden efectuar registros salvo para proteger su vida o salvaguardar evidencias. Anota que si se han producido algunos excesos en las intervenciones que las han manejado para no llegar a denuncias en contra del serenazgo.” (Seudónimo “Jordan” Oficial ® PNP)

Es indudable, que ciudadanos y serenos aún no se encuentran preparados emocional y psicológicamente para conllevar adecuadamente el tratamiento de un hecho criminal de flagrancia, consecuentemente puede llegar a cometer excesos en contra de los intervenidos en delito flagrante. En tal sentido es necesario la difusión y capacitación profunda de los ciudadanos y serenos en la forma como debe proceder cuando se ve involucrado en la captura o aprehensión de otra persona en delito flagrante.

3.4. Incidencia de arrestos ciudadanos

El departamento de Operaciones de la Central de Monitoreo de hechos delictivos que los serenos informan a través de la radio y los partes de ocurrencias formuladas, son debidamente registrados y analizados habiendo proporcionado los siguientes resultados:

Cuadro No. 09 Arrestos ciudadanos producidos en Santiago de Surco

	2014	2015
SURCO	60	53
CHACARILLA	37	20
MONTERRICO	43	33
SAGITARIO	102	55
MATEO PUMACAHUA	7	9
TOTAL	249	170

Fuente: Central de Operaciones Serenazgo Surco. Elaboración propia.

Estas intervenciones fueron reportadas a las Comisarias por personal de serenos, formulándose un Parte Interno que es registrado en la Central de Operaciones, pero las Comisarias no les dan el tratamiento de arresto ciudadano.

“El sereno recibe capacitación teórica y práctica de la forma como debe proceder al arresto ciudadano. Gracias a su intervención se han realizado durante el año 2014 un total de 249 casos y durante el 2015 a la fecha 170 arrestos ciudadanos registrados adecuadamente en su base de datos computarizada.” (Seudónimo “Navarro” Funcionario Municipal)

En tal sentido debemos establecer que no se viene cumpliendo los procedimientos policiales establecidos para el arresto ciudadano en las cinco Comisarias del Distrito de Surco y esto se debería a que los ciudadanos se niegan a participar en las diligencias policiales por falta de tiempo teniendo en cuenta la demora en la realización de los procedimientos policiales establecidos en la norma del arresto ciudadano.

“Los casos de intervenciones de serenazgo en el arresto ciudadano no son considerados por la policía por un falso celo institucional que tiene la policía y con el fin de incrementar su producción.” (Seudónimo “Jordan” Oficial ® PNP)

Otro de los factores fundamentales que señala el Director de Seguridad Ciudadana es el celo que demuestra la Policía Nacional al pretender quitarle protagonismo a las intervenciones del serenazgo de Surco en sus intervenciones que realiza hecho que dificulta la intervención adecuada en el arresto ciudadano que se producen en el Distrito de Surco.

3.5. Limitaciones en los arrestos ciudadanos del serenazgo

Al haber realizado la observación y análisis de la forma como se desarrolla la problemática del arresto ciudadano en el serenazgo de Santiago de Surco podemos referir que las principales limitaciones son las siguientes:

3.5.1. Insuficiente Capacitación

Como se puede apreciar en los planes de instrucción y capacitación del personal de serenos y ciudadanos resulta insuficiente proporcionar los conocimientos

relacionados al arresto ciudadano durante una hora una vez a la semana siendo su instrucción durante dos semanas a modo de inducción. Es indudable que una instrucción sobre temas que tienen que ver con el ordenamiento legal, para la privación de la libertad y posteriormente dar lugar a una detención requiere una preparación más profunda e intensiva. (Plan de Inducción y Capacitación a serenos y operadores de cámaras de video vigilancia del Serenazgo de Surco)

3.5.2. Coordinación Policía - Serenazgo en el arresto ciudadano

Las entrevistas formuladas demuestran que existe coordinación para realizar acciones de seguridad ciudadana en forma conjunta entre serenazgo y policía para las intervenciones de prevención y patrullaje. También se ha establecido que no existe una coordinación exclusiva para determinar los procedimientos del sereno cuando interviene en delito flagrante a otro ciudadano y se produce un arresto ciudadano.

“Mayormente los serenos conducen a la comisaría del sector a los intervenidos con las evidencias, enseres recuperados y la policía en la comisaría se limita a formular su documentación como si ellos hubieran intervenido desnaturalizando los hechos de la intervención real.”
(Seudónimo “Navarro” Funcionario Municipal)

La coordinación es fundamental para uniformar procedimientos, agilizar la formulación de la documentación disminuyendo tiempo en los procesos utilizando formatos establecidos y tratando de evitarle pérdida de tiempo a los ciudadanos que con esfuerzo y sacrificio ha contribuido en la seguridad ciudadana capturando a otro que cometió el ilícito penal. En tal sentido Wright, (1997) refiere:

“Que las relaciones entre niveles de gobierno se sustentan en el comportamiento que tengan los funcionarios públicos, cuya influencia resulta vital para orientar las acciones a tomar de las relaciones intergubernamentales” (Wright, 1997: 74).

Para Anderson:

“Los seres humanos que ejercen un cargo influyen en la forma como se presenten las relaciones entre unidades de gobierno” (Anderson 1997: 75).

Se trata de una característica vital dentro de las relaciones gubernamentales; la misma que se pone de manifiesto a diario cuando los funcionarios ejercen las funciones correspondientes a sus respectivos cargos. En tal sentido podemos deducir que en la implementación de la política del arresto ciudadano no se efectuaron las coordinaciones necesarias debido a la falta de interés que pusieron los actores involucrados en el tema.

3.5.3. Falta de Policías para el patrullaje integrado

La policía no se abastece para cubrir todas las plazas de los patrulleros de serenazgo compuesta por 90 unidades móviles, pues solo el 30% de la flota vehicular tiene policía. Es necesario realizar las coordinaciones con otros estamentos gubernamentales que permitan y viabilicen el incremento de efectivos policiales y se proporcione mayor cantidad de efectivos policiales para las Unidades Móviles de Serenazgo. De esta forma obtendremos una mayor cobertura geográfica de patrullaje integrado y consecuentemente se brindara un mejor servicio de seguridad para la población de Santiago de Surco.

Como resultado de las evidencias encontradas podemos afirmar que el personal de serenos de Santiago de Surco está medianamente instruido en lo que significa el arresto ciudadano y sus procedimientos. Esto es debido a una escasa instrucción que se le imparte sobre el tema en forma muy superficial, así como en temas relacionados al delito flagrante y protección de evidencias del delito. Por otro lado se destaca la determinación de que entre policía y serenazgo nunca se realizaron coordinaciones para el tratamiento adecuado de la figura jurídica del arresto ciudadano.

Capítulo 4

Mecanismos de coordinación Policía Nacional-Serenazgo de Santiago de Surco

“Los casos de intervenciones de serenazgo en el arresto ciudadano no son considerados por la policía por un falso celo institucional que tiene la policía y con el fin de incrementar su producción” (Seudónimo Jordán, Oficial ® PNP)

En el presente capítulo describiremos como se viene realizando las relaciones de coordinaciones entre la policía y el serenazgo de Santiago de Surco para el manejo del arresto ciudadano. En el entendido de que estos vínculos de coordinación son de vital importancia para el tratamiento adecuado del arresto ciudadano y así mejorar las acciones de seguridad ciudadana.

4.1. Mecanismos formales de coordinación

Las coordinaciones entre las instituciones intergubernamentales constituyen procedimientos fundamentales para aunar esfuerzos en busca de lograr objetivos comunes.

Para Jordana,

La distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno lleva a mejores resultados, tratándose de la ejecución de políticas públicas complejas e interdependientes. En la medida que los componentes de estas políticas públicas obedezcan a economías de escala diferentes, se producirá la división del trabajo entre los niveles de gobierno en lo que se refiere a distintos aspectos de cada política pública. Asimismo, las coordinaciones entre niveles de gobierno permitirán establecer responsabilidades diferentes; así tratándose de gobiernos descentralizados, su responsabilidad radicará en la ejecución de acciones directas, en tanto a los niveles superiores les corresponderá ejercer tareas de supervisión y articulación (Jordana 2003:3).

En las relaciones de coordinación entre la policía y el serenazgo del Distrito de Santiago de Surco existen relaciones de carácter formal, mediante la creación de los Comité Distrital de Seguridad Ciudadana en donde el Alcalde dirige la

Política de Seguridad Ciudadana en el Distrito (La Ley No. 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad ciudadana).

Por otro lado, en el ámbito operativo el artículo 21 de su Reglamento (Decreto Supremo N° 012-2003-IN) establece que la función específica del Jefe Policial o Comisario Provincial o Distrital determina que es el encargado de:

“Organizar y dirigir el servicio de patrullaje policial integrado a nivel provincial. En la circunscripción territorial donde exista el servicio de serenazgo la conducción y el comando de las operaciones de patrullaje estarán a cargo del comisario, en coordinación con el municipio y previo planeamiento conjunto” (Decreto Supremo N° 012-2003-IN)

En esta norma se establece la obligación de los Gobiernos Regionales y los Alcaldes Provinciales y Distritales de constituir los Comités de Seguridad Ciudadana en los diversos niveles de gobierno sub nacionales. Los funcionarios municipales deben notificar e invitar a participar a los titulares o representantes de la Policía, de Salud, Educación, Ministerio Público, Poder Judicial, Gobernadores y comunidad organizada en general.

En el Distrito de Santiago de Surco se ha cumplido con en formar su Comité Distrital de Seguridad Ciudadana en donde han participado los Comisarios de Surco, Chacarilla, Monterrico, Sagitario y Mateo Pumacahua. Así lo comentó el director de seguridad ciudadana de la Municipalidad de Surco: “La Municipalidad reúne al Comité distrital por lo menos una vez al mes” (Seudónimo Jordán, Oficial PNP). Asimismo, los comisarios entrevistados refieren que la municipalidad cumple en reunir el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana por lo menos una vez al mes y cuando se van a realizar acontecimientos importantes donde se requiere mayor coordinación se realiza de la siguiente forma:

“Las coordinaciones son de carácter permanente a nivel informal y esporádicamente en las reuniones de trabajo del Comité Distrital para mejorar la seguridad ciudadana en forma mensual” (Seudónimo Calvo, Oficial PNP)

Por otro lado, los Comisarios también han manifestado que en ninguna de esas reuniones formales han tocado el tema del tratamiento del arresto ciudadano en

los delitos flagrantes, donde el serenazgo interviene. Por lo tanto no han diseñado procedimientos coordinados para una mejor ejecución de los procesos en la implementación de dicha política pública.

“Existe una coordinación permanente de manera informal con el serenazgo de Surco. No se han realizado coordinaciones para el arresto ciudadano con el serenazgo” (Seudónimo Pérez, Oficial PNP)

Del mismo modo, los funcionarios de la Municipalidad de Surco refirieron que:

“Para el arresto ciudadano específicamente no se han ejecutado coordinaciones. Durante el año 2014 se han producido 249 casos y durante el 2015 hasta la fecha 170 casos de arresto ciudadano, puestos a disposición de la autoridad policial debidamente registrado en sus bases de datos.” (Seudónimo Jordán, Oficial ® PNP)

Podemos apreciar que tanto los funcionarios policiales como los municipales no tomaron la importancia debida al tema del arresto ciudadano por no considerarlo relevante para la seguridad ciudadana. Pero sin embargo, en sus planes de instrucción y programas sociales de acercamiento a la comunidad han considerado la instrucción del manejo del arresto ciudadano a los Serenos y miembros de las comunidades organizadas del Distrito. Los planes de capacitación contemplan estudios referidos al arresto ciudadano durante dos semanas, una hora a la semana según su Plan de instrucción y capacitación (Plan de inducción y capacitación para serenos y operadores de cámaras ingresantes para el año 2015 GSCSS). Asimismo la Municipalidad a través de serenazgo implementó programas dirigidos a la comunidad donde se instruye respecto al arresto ciudadano.

“A través de serenazgo implemento la Escuela “Forjando Ciudadanos” donde se difunde la figura del arresto ciudadano con vecinos de 94 cuadrantes y asesoramiento jurídico en la formulación del acta de entrega de intervenidos” (Seudónimo Jordán, Oficial ® PNP)

En tal sentido, la Municipalidad de Surco a través del Serenazgo difunde la normatividad del arresto ciudadano y llega principalmente a las agrupaciones e instituciones sociales organizadas e identificadas del Distrito.

La teoría nos permite esclarecer mucho mejor el tema cuando Jordana nos refiere que las relaciones intergubernamentales, son sistemas de conexión entre los distintos niveles de gobierno, tenga o no tengan estos sistemas un carácter institucionalizado. Refiere que existe tres niveles de conexión, progresivamente más intensos: sistemas de comunicación, sistemas de coordinación y sistemas de toma conjunta de decisiones (Jordana 2003:3).

En Santiago de Surco se aprecian estos niveles de relaciones entre el serenazgo y la policía, solo podríamos decir que esta requiere ser más completa en cuanto a los temas de coordinación y toma de decisiones. Los actores participantes deben identificar los problemas de procedimientos que las normas modernas instauran y buscar la mejor alternativa de solución.

Por otro lado Jordana (2003) refiere que en este tipo de coordinación formal es habitual la existencia de sistemas de toma conjunta de decisiones, que incluyen fórmulas institucionales en las que participan distintos niveles de gobierno. Estas coordinaciones formales instituidas constituyen la base para formar y crear reglas que ordenan las coordinaciones informales que se producen en la gestión operativa de la política pública.

4.2. Mecanismos informales de coordinación

Los mecanismos de coordinación informales son los medios por los cuales las instituciones gubernamentales se relacionan con mayor frecuencia y permiten la realización actividades operativas en forma conjunta para la consecución de objetivos comunes.

“Existe una permanente coordinación del serenazgo con la PNP. Las relaciones son muy buenas y permanentes mayormente en forma informal” (Seudónimo Frank, Oficial PNP)

Para Jordana, se presentan algunas áreas de responsabilidad compartida, tal es el caso de la seguridad ciudadana cuyos actores (la policía y serenazgo) tienen labores en común.

Se producen interrelaciones entre ambos a través de sistemas de comunicación o sistemas de coordinación, los que se manifiestan habitualmente a través de

fórmulas simples de información mutua o de negociaciones. El análisis de la problemática de estas relaciones tiene que tomar en cuenta que abarca un conjunto de reglas formales e informales que son aceptadas colectivamente por los actores intervinientes (Jordana 2003:6).

En el caso de las relaciones policía y serenazgo de Santiago de Surco, estas vienen siendo de carácter permanente en el ámbito informal, pero en temas generales de seguridad ciudadana. Hasta el momento no se han establecido lineamientos formales e informales respecto al tratamiento del arresto ciudadano como política pública. Al respecto:

“Existe una coordinación mensual en el Comité Distrital y permanente con el serenazgo de Surco para la seguridad ciudadana pero no para el arresto ciudadano” (Seudónimo Loayza, Oficial PNP)

Esto nos permite determinar que existe un vacío de coordinación entre ambas instituciones, las mismas que han dejado de lado la gran importancia que tiene el tratamiento adecuado de la política pública del arresto ciudadano. En consecuencia la presente investigación pretende descubrir y alertar a las autoridades comprometidas en dar cumplimiento eficiente a esta política pública con el fin de hacerla eficaz y contribuya positivamente en la seguridad ciudadana.

Sobre el particular, se debe tener en cuenta que:

Existen dos tipos de mecanismos de coordinación; aquellos de índole estructural, que se definen explícitamente para la coordinación de actividades y se encuentran vinculados a puestos directivos u órganos específicos. Como ejemplo, tenemos al diseño de redes, los equipos de proyecto y desarrollo, y los equipos de trabajo; Los mecanismos de coordinación no estructural, que se distinguen por no crear órganos o puestos, pero son un complemento relevante para los mecanismos estructurales facilitando la organización del trabajo (De la Fuente et al., 1997: 197 y 205)

Con esta conceptualización de lo que significa la coordinación estructural en la que se identifica a las formales e informales podemos darnos cuenta que las coordinaciones formales son la base de las coordinaciones informales. Por lo

tanto es necesario crear coordinaciones formales entre las instituciones comprometidas que permitan dictar los lineamientos y reglas de las coordinaciones informales necesarias para la implementación adecuada del arresto ciudadano.

Según Mintzberg (1979 y 1989) los mecanismos de coordinación informal orientados a facilitar estas relaciones informales son los más simples y fáciles de utilizar, pues los individuos se enfrentan a una determinada situación y, espontáneamente, se comunican entre sí. Estas coordinaciones suelen mejorar los procesos y facilitar procedimientos de tal forma que si no se requiere una mayor coordinación, los mecanismos de carácter informal pueden ser suficientes. Con estas definiciones conceptuales podemos afirmar que las coordinaciones informales se constituyen en base del cumplimiento operativo y administrativo de una política pública. El grado de responsabilidad de los actores encargados de darle cumplimiento constituye un factor fundamental para la consecución de los objetivos, pues su inoperancia dará paso a las posibles limitaciones que se presentan en la coordinación.

Del mismo modo como lo sugiere la literatura actual en la voz de Guillermo O'Donnell (2012) resulta necesario asimilar las transformaciones del Estado, de la política y del campo de la ciudadanía. Diseñar formas novedosas y democráticas de institucionalidad pública estatal, que puedan dar respuesta a los tres problemas centrales que aluden al debilitamiento o desmantelamiento de instituciones clásicas de la ciudadanía, la precariedad y, en muchos casos inexistencia de instituciones que respondan a las nuevas formas de ciudadanía y la reconstrucción de la dimensión pública del Estado; de no llevarse a cabo lo anterior, la tarea del desarrollo y fortalecimiento del Estado podría esquivar su democratización y jugar en contra de la expansión e institucionalización de los derechos de la ciudadanía. Con la nueva visión de cooperación se podría contribuir enormemente a establecer puentes de diálogo y coordinación, ofrecer espacios de mediación, facilitar nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, colocar a la ciudadanía en su más alta prioridad y ponerse al servicio de la sociedad, de esa manera se facilita la creación de condiciones socio-políticas

para el desarrollo. Estas responsabilidades les toca sobrellevar a la policía y al serenazgo para enfrentar con eficiencia los retos del cambio institucional con la participación activa de la población y demás actores involucrados en la política pública del arresto ciudadano.

4.3. Limitaciones de coordinación

Para determinar las limitaciones que se presentan en las coordinaciones de la policía y el serenazgo de Surco debemos conocer las causas de su inoperancia en el tratamiento del arresto ciudadano por ambas instituciones. Según las entrevistas formuladas a los Comisarios y a los funcionarios municipales estos apelan a las siguientes Limitaciones:

4.3.1. La falta de difusión de la norma y el desconocimiento del ciudadano en cuanto a lo que significa el arresto ciudadano y sus responsabilidades, contribuye a su falta de participación en los procedimientos policiales a realizarse para la configuración del arresto ciudadano. Pues indudablemente si el ciudadano aduce falta de tiempo y su negativa a participar en el proceso judicial posterior, que la norma lo obliga a cumplir si asume su responsabilidad, no facilita la consecución de la política pública del arresto ciudadano. Al respecto refieren:

“La población debe ser informada para poner en práctica el arresto ciudadano. Normalmente el ciudadano no desea participar en las diligencias. En los casos que se han presentado los detenidos son maltratados por los ciudadanos quienes se niegan intervenir en los procedimientos policiales” (Seudónimo Loayza, Oficial PNP)

En tal sentido se hace necesario que los actores comprometidos empleen sus mayores esfuerzos con el fin de difundir en forma más permanente a la población, de tal forma que se vea comprometida en el objetivo que busca la política pública.

4.3.2. Pronta intervención policial en las detenciones por delito flagrante constituye otro de los motivos por los cuales los Comisarios justifican la falta de intervenciones en arresto ciudadano. Dando cumplimiento al Plan de Seguridad Ciudadana “Surco Seguro” se cuenta con una comunicación permanente entre

policía y serenazgo permitiéndose de esta forma que la policía se haga cargo de las intervenciones en forma inmediata. En este ámbito de coordinación se ha establecido que siempre la policía se hace cargo de las intervenciones con detenidos en delito flagrante formulándose la documentación respectiva. Al respecto los oficiales respondieron:

“Inmediatamente interviene efectivos policiales y se interviene por sindicación del agraviado o de los serenos que han intervenido pero no es considerado como arresto ciudadano. Los ciudadanos se niegan a participar por falta de tiempo” (Seudónimo José, Oficial PNP)

Consideramos que el hecho que la policía llegue de inmediato al lugar donde se produjo un hecho delictivo en delito flagrante es positivo pero no da lugar para que la policía asuma la intervención como suya y desvirtúe los hechos de la intervención de un ciudadano o de serenazgo. En tal sentido la policía se debe limitar a narrar los hechos de la forma como se produjeron y tener la documentación necesaria en formatos preestablecidos para facilitar la participación del ciudadano sin que pierda tiempo y los procesos sean ágiles.

De este modo, lograremos que la policía y el serenazgo trabajen de manera integrada y que surja la actitud y la predisposición de poseer valores compartidos que logren que los individuos actúen de una manera espontánea, coordinada y conjunta.

4.3.3. El celo Institucional, protagonismo y la producción policial, constituyen otro factor que limita la coordinación de serenazgo y la policía. Los funcionarios de la municipalidad de Surco refieren que las Comisarias no cumplen con los procedimientos policiales determinados en la ley del arresto ciudadano, por razones de celo institucional, obtener mayor protagonismo y aumentar sus índices de producción en los reportes estadísticos institucionales. En tal sentido se ha establecido en los registros de partes de ocurrencias formulados por los serenos que durante el año 2014 se han producido 240 casos y el 2015 un total de 170 casos de arrestos ciudadanos. Al respecto:

“Los casos de intervenciones de serenazgo en el arresto ciudadano no son considerados por la policía por un falso celo institucional que tiene la

policía y con el fin de incrementar su producción” (Seudónimo Jordán, Oficial @ PNP)

Teniendo en cuenta las versiones recopiladas podemos establecer que la ciudadanía no se encuentra preparada culturalmente para participar activamente en la aplicación adecuada del arresto ciudadano como indica la norma. Este hecho no justifica que la policía se limite en todos los casos a considerarlos como intervenciones propias que indudablemente contribuyen a mejorar su producción policial ante el comando institucional.

Por otro lado los procedimientos del arresto ciudadano conllevan la formulación de un acta de recepción del aprehendido y la toma de manifestaciones del ciudadano que intervino. Estos procedimientos comprometen su participación en el proceso judicial posterior al cual es sometido el autor de un ilícito penal y es justamente por lo cual el ciudadano se niega a participar en dicho proceso.

Respecto al celo institucional que refieren los funcionarios municipales, debemos resaltar las posiciones de algunos actores funcionarios policiales y municipales que en defensa de sus competencias institucionales se muestran contrarios a la coordinación. Estas actitudes están determinadas y sujetas a la acción discrecional del funcionario policial y municipal que obviamente trata de resaltar la función de cada una de las organizaciones.

4.3.4. Falta de una eficiente capacitación a los miembros de la PNP y Serenazgo no permite su adecuada implementación de la figura jurídica del arresto ciudadano en Santiago de Surco. Al respecto nos dice:

“El personal policial no está capacitado adecuadamente para cumplir los procedimientos del arresto ciudadano” (Seudónimo Frank, Oficial PNP)

Es indudable que el personal policial no ha recibido una adecuada capacitación en los procedimientos que se establece para cumplir la norma que contempla el arresto ciudadano. Los serenos con una hora de capacitación semanal por dos semanas, no van tener la capacidad de actuar bien en una caso de delito flagrante y se configure el arresto ciudadano.

4.3.5. Falta de efectivos policiales para completar la flota vehicular de serenazgo de Surco, evidenciándose la falta de coordinación y de apoyo mutuo para la consecución de los objetivos. Al respecto:

“La policía no se abastece para cubrir todas las plazas de los patrulleros de serenazgo de 90 unidades móviles solo el 30% tiene policía”
(Seudónimo Jordán, Oficial ® PNP)

Es necesario valorar la importancia que tiene las coordinaciones en los diferentes niveles de los gobiernos sub nacionales y entre Unidades de gobierno con funciones y atribuciones afines y que trabajan por objetivos comunes. Si la coordinación fuera más eficiente se buscaría alternativas de solución para aprovechar la oportunidad de contar con medios logísticos que permiten prestar un mejor servicio a la comunidad en el campo de la seguridad ciudadana.

4.4. Análisis del proceso de coordinación interinstitucional

Para analizar el proceso de coordinación entre la policía y serenazgo de Surco es necesario establecer que es un modelo de cooperación formal establecido en la Ley de Seguridad Ciudadana. Además, de esto entre ellos también se dan prácticas informales para cumplir sus funciones. Las instituciones que a nivel nacional tienen competencias en materia de Seguridad Ciudadana tienen la obligación de participar activamente en la implementación de las políticas públicas que se crean para mejorar la seguridad ciudadana. Es necesario determinar el grado de participación en los sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación que tienen cada organismo con el fin de establecer si la estrategia se realiza en forma eficiente.

Según Molina (2005) el ultimo criterio de la coordinación es disponer de un sistemas de monitoreo y evaluación, junto con una estrategia de información y comunicación que permita informar, sensibilizar, asegurar equidad y favorecer el diálogo entre los actores claves para evaluar y mejorar la pertinencia de las políticas. La articulación y coordinación de las políticas sociales requieren de una estrecha colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. También refiere que se requieren de articulación y

coordinación intergubernamentales, para lo cual los sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación constituyen un instrumento fundamental.

En el caso de la policía y serenazgo de Santiago de Surco podemos apreciar por la observación que existe una eficiente relación de coordinación formal mediante las reuniones mensuales del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana. Por otro lado existen lazos de comunicación permanente para la ejecución de los planes generales de seguridad ciudadana, desarrollándose actualmente el Plan “Surco Seguro”. Estas estrategias de coordinación permanente se ejecutan de manera informal prioritariamente, pero dando cumplimiento a lineamientos establecidos en las coordinaciones formales.

Debemos, establecer que no se han realizado coordinaciones formales ni coordinaciones informales respecto a la problemática del arresto ciudadano en los casos de que se produzcan delitos flagrantes. Conforme lo refiere:

“Existe una coordinación mensual en el Comité Distrital y permanente con el serenazgo de Surco para la seguridad ciudadana pero no para el arresto ciudadano” (Seudónimo Loayza, Oficial PNP)

En tal sentido, la policía no consideraba ni valoraba como arresto ciudadano las intervenciones de serenazgo en tal sentido no efectuaba los procedimientos establecidos. Este hecho dio lugar a que no se coordine procedimientos ni su implementación requerida. Al respecto:

“Mayormente los serenos conducen a la comisaria del sector a los intervenidos con las evidencias, enseres recuperados y la policía en la comisaria se limita a formular su documentación como si ellos hubieran intervenido” (Seudónimo Navarro, Jefe Operaciones Serenazgo)

Las Comisarias de Santiago de Surco no cumplen con efectivizar la política del arresto ciudadano, motivado por diversos factores externos y por la facilidad de ejecutar procesos ya establecidos en los delitos flagrantes. Es decir una persona es aprehendida por otro ciudadano justo en el momento que comete el hecho ilícito. Luego se comunica con serenazgo se presenta de inmediato, si hay policía formula la documentación y si no tiene policía es llevado a la comisaria,

protegiendo las evidencias del hecho. Estos procesos no han sido formalizados ni coordinados en forma informal, solo fueron iniciativas de los mismos funcionarios policiales y municipales, sin tener en cuenta posibles contradicciones a nivel judicial.

Molina (2005) refiere que las coordinaciones informales requieren marcos novedosos de gobernabilidad para pautar los esquemas de cooperación entre instituciones. Estas deben incluir: liderazgo claro, roles y responsabilidades bien definidos, procesos concertados para el trabajo conjunto y claridad de resultados. En tal sentido los recursos de sistemas de monitoreo y evaluación son claves para la evaluación.

En este caso las Comisarias de Santiago de Surco no han llevado ningún control ni monitoreo de como se viene desempeñando el cumplimiento de esta política pública porque no valoraron su aplicabilidad funcional del arresto ciudadano. En cambio el serenazgo de Surco si cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación de los casos en que se configuraba un arresto ciudadano. En el sistema de información computarizado del departamento de operaciones del serenazgo de Surco son identificados los arrestos ciudadanos mediante el término "Capturas". Estos vienen a constituir todas las aprehensiones que han realizado los serenos en su patrullaje motorizado y han sido trasladados a las Comisarias correspondientes, donde se hicieron cargo de la documentación respectiva como si la policía habría intervenido. Los serenos realizan un parte interno a su base donde si son sistematizados los casos de arresto ciudadano con el término "Capturas". Según información proporcionada por la central de operaciones de serenazgo de Surco durante el año 2014 se habrían puesto a disposición de las Comisarias del Distrito un total de 249 y durante el año 2015 un total de 170 casos de arresto ciudadano.

En tal sentido podemos concluir diciendo que en las coordinaciones que se llevaron a cabo entre la policía y Serenazgo de Santiago de Surco no se tomó en cuenta la implementación adecuada de la política pública del arresto ciudadano.

CONCLUSIONES

Las Instituciones intergubernamentales necesitan articular esfuerzos de conformidad a sus competencias funcionales y teniendo en cuenta sus capacidades humanas y logísticas. La cooperación y la participación conjunta en tareas afines a objetivos comunes constituye una tarea fundamental en la realización de una política pública en el entendido que estas por su naturaleza son complejas.

Producto del análisis desarrollado como resultado de la investigación realizada respecto a las coordinaciones que realizan la policía y el serenazgo del Distrito de Santiago de Surco para el tratamiento de la figura jurídica del arresto ciudadano podemos determinar las siguientes conclusiones:

En primer lugar, establecemos que las cinco Comisarias que se encuentran en la circunscripción del Distrito de Santiago de Surco no cumplen en desarrollar los procedimientos para el arresto ciudadano. Esto se produce por el hecho de que en todas las intervenciones por delito flagrante interviene un policía que se encarga de formular la documentación como si la policía hubiera intervenido desde la aprehensión inicial. Por otro lado, se aduce que los ciudadanos que han aprehendido a otro en delito flagrante se niegan a participar en las diligencias y tienden a retirarse inmediatamente del lugar de la intervención. Del mismo modo cuando el personal de serenazgo interviene en delito flagrante mediante realización de capturas siempre hay un policía que formula la documentación. En ambos casos estas detenciones no son consideradas como un arresto ciudadano. En tal sentido al producirse de esta forma las intervenciones por delitos flagrantes, las Comisarias no cuentan con registros ni estadísticas por arrestos ciudadanos.

Una segunda conclusión, la determinamos teniendo en cuenta la participación del serenazgo de Santiago de Surco en los delitos flagrantes con aprehensiones de personas. Para esto la investigación ha demostrado que los serenos tienen conocimientos básicos de los que significa esta figura jurídica y las obligaciones que tienen que cumplir con las personas intervenidas. Las informaciones por arrestos ciudadanos se encuentran sistematizadas en sus

registros informáticos como “capturas” que son trasladadas a las Comisarias del sector, las mismas que no las consideran como arrestos ciudadanos. Esto quiere decir que las Comisarias asumen la intervención y no tienen en cuenta la participación del sereno en el momento de la aprehensión. Al respecto determinamos también que en el nivel judicial la figura jurídica de flagrancia no sufre alteración para efectivizar la detención, pero se recomienda que las investigaciones deben ser tramitadas conforme ocurren los hechos, ya que en algunos casos los abogados aducen irregularidades y buscan lograr impunidad.

La tercera conclusión que podemos apreciar es que entre la Policía y el Serenazgo del Distrito de Santiago de Surco se produjeron coordinaciones de carácter formal e informal. Las coordinaciones formales son desarrolladas a través del funcionamiento del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de Surco donde se definen las políticas y planes de trabajo (Mapa del Delito Conjunto, Plan de Patrullaje Integrado, Plan Cuadrante de Patrullaje etc.) para garantizar la seguridad ciudadana del Distrito. Por otro lado, las relaciones informales de coordinación son las que permiten sus operaciones del día a día y las que se aprecian como las permanentes entre ambas instituciones. Al respecto identificamos las comunicaciones de emergencia por la central de radio de Serenazgo, las coordinaciones de los Supervisores de Serenazgo con los Comisarios para la ejecución de operativos conjuntos, La detección de puntos críticos en horas punta para el descongestionamiento vehicular y otros.

Asimismo, se ha determinado que entre la policía y el serenazgo nunca se desarrolló alguna coordinación formal ni informal para tratar asuntos relacionados al arresto ciudadano. En tal sentido queda corroborada la hipótesis planteada en la presente investigación la misma que fue planteada de la siguiente forma: “En el Perú la intervención de los serenos a ciudadanos en flagrante delito está establecida normativamente en el Nuevo Código Procesal Penal. En la práctica esta facultad no se está utilizando en Santiago de Surco. Ello ocasionado por limitaciones en las coordinaciones entre los Comisarios y el Director de Serenazgo de Santiago de Surco. Esta situación no contribuye a mejorar los niveles de seguridad ciudadana”.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKOFF, Russell
1974 *El Pensamiento de sistemas*. Mexico: Editorial Limusa.
- AGUILAR, Luis
1992 “*Estudio introductorio en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*”,
Antología de la política pública México: Miguel Ángel Porrúa pp. 15 – 72.
- ARDITO, Wilfredo
2010 *Promoción del acceso a la justicia en zonas rurales*. Lima: Pontificia
Universidad Católica del Perú.
- BARDACH, Eugene
2007 Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En:
Aguilar, Luis., “Problemas públicos y agenda de gobierno”, 2da edición.
México, Porrúa pp. 15
- BIRKLAND, Thomas
2005 Policies and policy types. An introduction to the policy process. M.E.
Sharpe. pp. 138-157.
- CALDERA, Ortega
2005 En su artículo “Problemas Públicos, Naturaleza y estructuración” Alex
Ricardo Caldera Ortega (2005) Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- CAPIRA, Juvenal
2014 El arresto ciudadano en relación a la libertad personal. Tesis para optar al
Título Profesional de Abogado. Arequipa.
- CÁRDENAS, Marco
2009 El arresto ciudadano y la flagrancia en el marco de la Ley. No.29372.
Revista No.18 Derecho y Cambio Social (2009).
- CHANG, Romy
2010 Análisis comparado del tratamiento que se da a la detención ciudadana
en el Perú y España: Departamento Académico de Derecho Pontificia
Universidad Católica del Perú.
- CHINCHAY, Alcides
2007 “Naturaleza del arresto ciudadano”. Instituto de Ciencia Procesal. (2007)
- DYE, Thomas
1995 Understanding Public Policy (1995: 2).

- GONZALES, Richard
2006 Derecho *Procesal Penal*. Pamplona. Gobierno de Navarra 2006, p. 228.
- GUILLERMO O'DONNELL
2011 *América Latina Hoy*, vol. 59, diciembre, 2011, pp. 131-132 Universidad de Salamanca España.
- KADAGAND, Manuel
2004 Citando a Ore Guardia en su Manual de Derecho Procesal Penal, Editorial Idemsa 2004.2.
- LAHERA, Eugenio
2004 Introducción a las Políticas Públicas. Santiago de Chile: Fondo de cultura económica.
- LINGAN, Luis
2009 El arresto ciudadano. Editorial Rodas p. 498.
- MARTÍNEZ, Oscar
2007 “El arresto ciudadano en relación a la libertad personal” Tesis de Capira Juvenal. Arequipa 2014.
- MULLER, Solom
(2009) “El arresto ciudadano en el nuevo Código Procesal Penal. Comentarios.
- ROTH, André
2004 “Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación” Ediciones Aurora. Bogotá Agosto de 2004. p.27- 47.
- Sierra, Emma
2010 Tesis en el tema “Implicancias y alcances jurídicos del arresto ciudadano en el nuevo Código Procesal Penal”
- SUCAPUCA, Richard
2014 El arresto ciudadano en relación a la libertad personal. Arequipa 2014
- THEODOULOU, Stella
2004 Define “El problema público” Congreso de ética y ciudadanía (2011)