

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO



TESIS

**LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN Y CONTRA LA INSEGURIDAD
CIUDADANA COMO POLÍTICAS DE ESTADO EN EL DERECHO
CONSTITUCIONAL PERUANO**

PRESENTADA POR:

MADELAINE LILIANA ORTIZ TOLEDO

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE: MAGISTER SCIENTIAE EN
DERECHO**

**MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL
CONSTITUCIONAL**

PUNO, PERÚ

2017

DEDICATORIA

A mi esposo y mis hijos, por su apoyo permanente.

AGRADECIMIENTOS

A todos los docentes, amigos, familiares, compañeros de estudio y demás personas que han contribuido en el logro de esta meta.

ÍNDICE GENERAL

	Pag.
DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTOS	ii
ÍNDICE GENERAL	iii
ÍNDICE DE ANEXOS	vi
RESUMEN	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUCCIÓN	1

CAPÍTULO I**REVISIÓN DE LITERATURA**

1.1 Contexto y marco teórico	2
1.1.1 Escenario general sobre la corrupción	2
1.1.2 La corrupción en el Perú: ¿historia o costumbre?	4
1.1.3 Conceptos sobre la corrupción	6
1.1.4 La corrupción y su procedimiento en nuestra sociedad	7
1.1.5 Sobre la inseguridad ciudadana	9
1.1.6 La seguridad ciudadana en la constitución política del Perú	11
1.1.7 Importancia de las políticas de estado	14
1.1.8 La seguridad jurídica o la importancia del estado de derecho	19
1.2 Antecedentes	20
1.2.1 Antecedentes internacionales	21
1.2.2 A nivel nacional	25

CAPÍTULO II**PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

2.1 Identificación del problema	33
2.2 Definición del problema	34
2.2.1 Pregunta general	34
2.2.2 Preguntas específicas	34
2.3 Intención de la investigación	34
2.4 Justificación	35
2.5 Objetivos	35

2.5.1	Objetivo general	35
2.5.2	Objetivos específicos	36
CAPÍTULO III		
METODOLOGÍA		
3.1	Acceso al campo	37
3.1.1	Diseño de investigación	37
3.1.2.	Objeto de investigación	38
3.2	Selección de informantes y situaciones observadas.	38
3.2.1.	Técnicas e instrumentos de recolección de datos	39
3.3.	Estrategias de recogida y registro de datos	40
3.4.	Análisis de datos y categorías	40
3.5	Análisis de datos y categorías	41
CAPÍTULO IV		
RESULTADOS Y DISCUSIÓN		
4.1	Corrupción y seguridad ciudadana	42
4.2	Elementos básicos del diagnóstico de la corrupción	44
4.3	Formas de corrupción	45
4.4	El objetivo general de la política de lucha contra la corrupción	46
4.5	Líneas de acción	48
4.6	Políticas contra la inseguridad ciudadana	49
4.7	Políticas contra la inseguridad ciudadana	52
4.8	Diagnóstico de la inseguridad, la violencia y el delito en el Perú	53
4.9	Débil participación de los ciudadanos	54
4.10	Baja calidad y cobertura del servicio policial	54
4.11	Justificación de la política de estado	55
4.12	¿Qué se debe hacer para mejorar la seguridad ciudadana?	58
4.13	El Problema de la inseguridad ciudadana requiere soluciones multicausales	61
4.14	Importancia de ser considerado en la Constitución como políticas de estado, la lucha contra la corrupción y la inseguridad ciudadana	61
4.15	¿Por qué es tan importante la Constitución?	63
4.16	Políticas de estado en la Constitución.	64
	CONCLUSIONES	66

RECOMENDACIONES	67
BIBLIOGRAFÍA	68
ANEXOS	73

Puno, 02 de noviembre del 2017

ÁREA: Derecho Constitucional.
TEMA: Corrupción e Inseguridad Ciudadana
LÍNEA: Organización del Estado.

ÍNDICE DE ANEXOS

	Pág.
1. Ficha de observación de textos	74
2. Ficha de observación	75
3. Matriz de consistencias	76
4. Propuestas de políticas de estado a incluirse en la constitución política del estado peruano	77

RESUMEN

Siendo un tema tan álgido y crucial en el Perú actual lo que atañe a la corrupción y a la inseguridad ciudadana, es hora de tomar en serio una lucha frontal en estos dos campos desde el marco constitucional, a fin de que se tenga que afrontar estos problemas que requieren la voluntad política por un lado y en segundo lugar requiere, también el compromiso conjunto a través de Políticas de Estado, de normas que tengan el rango de constitucionales para instaurar un sólido Estado de Derecho, y establecer acciones conducentes a que la lucha por la inseguridad ciudadana, tenga que ser más eficiente y efectiva, estableciendo por ejemplo una lucha integral de modo preventivo y modo punitivo en el caso de la corrupción y en el caso de la Inseguridad ciudadana que sea mejor el rol de la Policía Nacional del Perú, estableciendo que los Municipios tengan que tener mayor participación efectiva, o propiciando las rondas urbanas que obedezcan a una matriz que sería a partir de Políticas de Estado. La situación lo amerita, y es por ello que desde la Constitución necesitamos establecer mecanismos más idóneos que tengan que plasmarse en logros efectivos desde el rol del Estado y la Sociedad, no olvidemos que el Artículo Primero de la Constitución al señalar que la persona humana y el respeto a su dignidad es el fin supremo de la Sociedad y el Estado, nos emplaza a cerrar filas por la defensa del ser humano en su integridad.

Palabras Clave: Constitucionalidad, corrupción, estado, inseguridad ciudadana, orden constitucional, políticas de estado, primacía, sociedad y supremacía constitucional.

ABSTRACT

Being such an important and crucial issue in Peru today that it concerns corruption and citizen insecurity, it is time to take a frontal struggle seriously in these two fields from the constitutional framework, so that these problems have to be addressed and require political will. On the other hand, it also requires the joint commitment through State Policies, the norms that have the status of constitutional to establish a solid rule of law, and establish actions conducive to the fight for citizen insecurity, they must be more efficient and effective, establishing for example, a comprehensive fight in a preventive and punitive manner in the case of corruption and in the case of citizen insecurity, which is better the role of the National Police of Peru, establishing that municipalities must have a greater effective participation, or promoting urban rounds that obey a matrix that would be based on the Political State. The situation deserves it, and that is why since the Constitution we need to establish more adequate mechanisms that have to be translated into effective achievements of the role of the State and Society, let's not forget that the first article of the Constitution when pointing out that The human person and the Respect for their dignity is the supreme objective of the Society and the State, it calls us to close ranks for the defense of the whole human being.

Keywords: Citizen insecurity, constitutionality, constitutional order, corruption, constitutional supremacy, primacy, state, state policies and society.

INTRODUCCIÓN

A manera de introducción diremos que la corrupción conjuntamente con la Inseguridad ciudadana son los dos problemas más agudos y complejos que atraviesa en este momento la sociedad peruana, siendo un desafío para el Estado, así como para todos los ciudadanos, puesto que su incremento ha resultado casi inmanejable puesto que son las áreas más crispadas y polémicas del ámbito del derecho, la sociología y la política.

Lo relevante es que ha cobrado importancia en los últimos años, una conciencia de lucha contra estos males, desde fines del siglo XX. En nuestra perspectiva, es posible que la lucha contra la corrupción y la inseguridad ciudadana puede revertirse si es que hay reglas claras desde el Estado y el compromiso serio de parte de la ciudadanía, que son los entes que tienen directamente que ver con el cuidado, con la integridad física, moral y psicológica de la persona humana, y del orden y la paz de la sociedad. El impulso de la ética como alternativa a la corrupción y la seguridad ciudadana es una tarea de todos, en el sentido de que es el estado social que en su situación de co-gobernabilidad, debe tener en cuenta que todos, debemos de procurar conducirnos en una línea ética de responsabilidad y liberación y luchar por establecer las condiciones mínimas y favorables para la movilidad de las personas, para la conservación de su integridad, sobre todo de las personas más vulnerables, como son los niños, ancianos, mujeres en una sociedad como la peruana caracteriza por la creciente violencia social.

En el presente trabajo nos proponemos plantear este tema tan álgido en el Perú en relación a un marco constitucional y al respeto de los Derechos Humanos. Es decir cabe respondernos ¿Cuánto de los derechos humanos se afecta en la persona humana, y cuánto es protegido desde el marco constitucional? que además debe preocuparse con crear condiciones de mejoramiento de la persona en su integridad moral y erradicar la inseguridad ciudadana por un Estado y una sociedad mejor, caracterizada por una cultura de paz.

CAPÍTULO I

REVISIÓN DE LITERATURA

1.1 Contexto y marco teórico

1.1.1 Escenario general sobre la corrupción

Según Macera (2015) la corrupción se halla de manera consistente entre las preocupaciones más graves de los peruanos. Según Ipsos, en el 2010, para el 47% de ciudadanos era uno de los tres principales problemas del país; el porcentaje subió a 52% cinco años después. La sensación de que se puede encontrar el germen de la corrupción detrás de cada licitación, licencia, trámite burocrático, concesión privada y funcionario público es cada vez más extendida. La impresión no es del todo injustificada: para la Procuraduría Anticorrupción, hace un año, el 92% de los alcaldes del país (casi 1.700 de 1.841) estaban siendo investigados por presuntos actos de corrupción vinculados a los delitos de peculado de uso, malversación de fondos, negociación incompatible y colusión. Para la mayoría, el gran problema con la corrupción son los recursos que el Estado pierde cada vez que, por ejemplo, un alcalde distrital cobra una proporción del dinero del canon invertido en estadios con mayor aforo que la cantidad de habitantes del distrito o cada vez que un congresista contrata trabajadores fantasmas para laborar en su despacho. Estas pérdidas, por cierto, no son insignificantes. El año pasado, la entonces primera ministra Ana Jara señaló que el monto comprometido en actos de corrupción ascendió en el 2013 a nada menos que S/.10.000 millones equivalente a 30 veces el presupuesto del programa Cuna Más. La verdad, sin embargo, es que el costo económico de la corrupción va mucho más allá de los montos robados del Tesoro Público. Aparte de las implicancias éticas o

legales de estos delitos y de las pérdidas de recursos públicos, ¿cómo afecta la corrupción a la economía del país? He aquí algunas respuestas:

a) Debilita el ambiente de negocios y distorsiona los incentivos

La economía de mercado se basa en el supuesto de que las empresas que ofrezcan un mejor servicio al menor costo serán premiadas con mayores ventas y mejores ingresos. Cuando los acuerdos dejan de depender de este mecanismo y más bien dependen de quién sea el amigo o pariente del alcalde de turno, la economía deja de funcionar y las empresas pierden el incentivo para competir. En el caso de las licitaciones públicas, las empresas serias que pueden ofrecer, por ejemplo, la construcción de una carretera con buenos materiales y tiempos oportunos son desplazadas por empresas de menor fiabilidad que se prestan a actos de corrupción. Previendo esta situación, muchas compañías serias prefieren no presentarse a algunos concursos y se pierden acuerdos convenientes tanto para el sector privado como para el sector público. El sistema de incentivos para mejorar los servicios de los privados ya no opera. En consecuencia, la inversión privada se ve perjudicada. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), un país con problemas de corrupción podría incrementar en 5% su inversión privada fortaleciendo el marco institucional que protege a los inversionistas de estas prácticas. Además, el Foro Económico Mundial (WEF) estima que la corrupción encarece en 10% el costo de hacer negocios, y en hasta 25% el costo de celebrar contratos en los países en desarrollo. Finalmente, el WEF señala también que trasladar un negocio de un país con bajos niveles de corrupción a uno con medianos o altos niveles de corrupción es equivalente a un impuesto adicional del 20% (Macera, 2015).

b) Genera malas decisiones

Cuando un alcalde corrupto planea el trazo de una carretera de un modo ineficiente pero que le permite cobrar una comisión o contrata con una empresa constructora que usará materiales deficientes pero que le asegura una tajada del negocio, el verdadero costo de la corrupción no está en el monto que aparece en la cuenta del burgomaestre, sino en los defectos de la carretera. Por citar un caso, la contraloría demostró que José Panta Quiroga, mano derecha de Gregorio Santos en Cajamarca, recibió poco más de S/.403 mil en sus cuentas de Interbank y el BCP. El motivo

habría sido la irregular adjudicación de obras por S/.130 millones a empresas que no contaban con los requisitos mínimos para realizarlas. En esta situación, la coima representa el 0,3% del valor total de las obras. La infraestructura mal concebida, mal construida y que, posiblemente, tendrá que rehacerse cuesta varios millones (Basombrío, 2003). Este, posiblemente, sea el costo escondido más importante de la corrupción: las malas decisiones que genera por la búsqueda del incentivo ilegal. A nivel agregado, trabajos de la Universidad de Londres calculan que para países de ingresos medios y bajos un punto adicional en el índice de corrupción de Transparencia Internacional (estandarizado desde 0 para el país más corrupto y 12 para el menos corrupto) agrega 0,59 puntos porcentuales adicionales a la tasa de crecimiento del PBI (Macera, 2015).

1.1.2 La corrupción en el Perú: ¿historia o costumbre?

¿Qué tan institucionalizada está la corrupción, no solo a nivel del aparato estatal, sino dentro de la cosmovisión de los civiles peruanos? ¿Estamos biológicamente predeterminados para ser corruptos, como dijo Enrique Peña Nieto sobre los mexicanos? ¿Es la corrupción un acto exclusivo de las esferas más altas del poder, o es que los ciudadanos promedio podemos también calificar como corruptos?. Los últimos días han constituido un sismo para la elite política peruana de los últimos 17 años, aunque todos sabemos que la peor parte se la está llevando Toledo (con justa razón, cabe mencionar). ¿Cómo le explicaremos a las generaciones venideras que en el 2017 llegamos a un punto en el que cuatro ex presidentes consecutivos elegidos por el pueblo o bien estaban en la cárcel o bien estaban afrontando investigaciones e incluso requisitorias por el delito de corrupción y enriquecimiento ilícito? ¿Cómo explicaremos que el primer periodo democrático ininterrumpido luego de los fatídicos noventas está ahora tan plagado de manchas de los pasos de funcionarios públicos corruptos, infiltrados en las instituciones gubernamentales? (Altamirano, 2017).

Empecemos por la evidencia histórica reciente sobre la percepción que los peruanos tenemos sobre la corrupción. En los últimos 10 años, el Perú se ha encontrado en las posiciones de la mitad inferior del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), elaborado por Transparencia Internacional. El 2016, la encuesta elaborada por esta

organización, respecto a qué tan corruptos creemos los peruanos que es nuestro aparato estatal, evidenció que nos encontramos en el puesto 103 de 176 países encuestados, con un puntaje de 35 sobre 100, donde 0 es lo más corrupto posible y 100, nada corrupto. Sin embargo, si bien este estudio busca revelar la opinión de los ciudadanos respecto a este preocupante problema ¿Qué acciones concretas vemos que se toman en nuestra sociedad como demostración del repudio a la corrupción? Solo por hacer un paralelo, dentro del marco del problema de la corrupción y utilizando un hecho reciente en otra parte del mundo, recordemos que a inicios de este mes, las calles de Rumanía se llenaron no durante uno ni dos, sino durante seis días seguidos, en múltiples ciudades, con rumanos protestando indignados tras un peculiar decreto presidencial que otorgaba impunidad a delitos de corrupción. Si bien el gobierno no dimitió, como pedían los protestantes, dicho decreto fue dado de baja (Altamirano, 2017).

Por otro lado, aquí en Perú, tras ser de conocimiento público que precisamente el ex presidente Alejandro Toledo, uno de los emblemas de la lucha contra la corrupción y protagonista de la recordada Marcha de los Cuatro Suyos, es uno de los principales implicados en los sobornos recibidos por altos funcionarios peruanos para avalar los sobre costos de las principales obras ejecutadas por la constructora brasilera Odebrecht, con más de \$20 millones confirmados hasta el momento, la respuesta de la ciudadanía, entre marchas sin casi ningún adepto, han sido La corrupción, al igual que otros tipos de conductas deshonestas, es adquirida por ejercicio y ejemplo. ¿Alguno de los que lee este artículo se considera 100% inocente de haber cometido algún acto de corrupción en su vida? Una luz roja que nos pasamos, un examen en el que copiamos, un libro bamba que compramos... Todos hemos practicado corrupción en algún momento de nuestras vidas. Y en algún momento hemos visto a nuestros padres hacerlo, así como nuestros hijos nos vieron. ¿Si nosotros no respetamos las leyes y normas, cómo esperar que aquellos en quienes depositamos la confianza y el poder de administrar nuestro Estado las respeten? En este sentido, es necesario resaltar el papel fundamental de la educación en la lucha contra la corrupción. Tanto en alguno de los colegios más humildes del altiplano peruano, como en alguno de los más exclusivos de ciudades como Lima, Arequipa o Piura, en este preciso momento, se encuentra matriculado algún futuro

congresista, ministro y, cómo no, presidente de nuestro país. Como dijo Samuel Gleiser, ex director de la Cámara de Comercio al recibir la condecoración de la Orden Gran Sol este año, es fundamental que nuestro país retome una firme política de educación cívica y en valores: Que se implemente desde la educación primaria, de tal manera que los peruanos podamos erradicar la corrupción que actualmente se ha diseminado, con base en una cultura de integridad y transparencia y para finalizar, somos e plantea líneas arriba en el presente artículo, un corrupto no nace (Altamirano, 2017).

1.1.3 Conceptos sobre la corrupción

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, corrupción significa “acción y efecto de corromper”. También, cuando se refiere a las organizaciones, especialmente las públicas, se entiende como una “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. El verbo corromper, por su parte, significa “alterar trastocar la forma de algo”; “echar a perder, depravar, dañar, pudrir”; “sobornar a alguien con dádivas o de otra manera”; o, “pervertir o seducir a alguien”. (Ochoa, 2017).

Como refiere Ochoa (2017) que con el apoyo de estas definiciones podemos conceptualizar el término corrupción como cualquier actividad a través de la cual se altera y trastoca la forma y el objeto de una cosa, de un procedimiento o de una relación, a cambio de la promesa u obtención de beneficios recíprocos entre sus protagonistas. En definitiva, se trata de alterar la esencia de un proceso mediante componendas que generan ventajas indebidas. Pues bien, a pesar de que la realidad actual indica lo contrario, hay que reconocer que, en términos generales, hemos venido validando una suerte de equivalencia entre corrupción y desviaciones en el ejercicio del poder público. Sin embargo, lo cierto es que el concepto debe extenderse tal como se viene aceptando desde hace algún tiempo no solo en el entorno europeo mediante la Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo de Europa, sino, igualmente, a través de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, mas allá de las actividades gubernamentales de cualquier nivel.

Porque en realidad no se trata de un problema propio o exclusivo de las instituciones gubernamentales y naturalmente, de quienes lo conforman aunque sea en ese ámbito en el que se aprecien en forma más clara sus consecuencias, sino que también envuelve como más adelante se verá algunas relaciones entre particulares que, de forma independiente o conjunta con aquellas, amplifican en todos los sectores los efectos del fenómeno. (Ochoa, 2017)

1.1.4 La corrupción y su procedimiento en nuestra sociedad

Las consecuencias de que existan sistemas que hagan posible la corrupción generalizada en la administración pública, las pagan las mayorías de nuestros pueblos, los de siempre, los más pobres, los olvidados, y es claro que nadie contribuye a beneficiarlos, a mejorar sus niveles de vida, lo que justificaría todo este afán, todo este empeño, todo este esfuerzo, por combatir eficazmente la corrupción administrativa en nuestros sistemas de gobierno, ello sin desmedro de otras consecuencias del problema, las cuales se reflejan en otros ámbitos, como el político, y tienen una gravedad insospechada por cuanto restan credibilidad a nuestros sistemas políticos. (Toledo, 2014)

Según el autor, las consecuencias de la corrupción en la administración pública pueden ser tanto positivas como negativas, veamos: (Toledo, 2014)

a) Consecuencias Positivas: éstas se refieren a la forma en que las altas esferas sociales hacen permisible la corrupción con los argumentos siguiente:

- 1.- Que desde el punto de vista administrativo la esperanza de una suma extra, otorgada por los interesados en el rápido despacho de un expediente, impulsa al empleado público a trabajar con ahínco, diligencia y prontitud simplificando trámites, minimizando las regulaciones e incluso dedicándole horas extraordinarias al trabajo..
- 2.- Que las partidas de dinero envueltas en el soborno son una especie de sobresueldo a favor de servidores del Estado injustamente pagados.
- 3.- Que ese sobresueldo informal favorece la actividad económica de conformidad con el principio de las demandas inducidas.

4.- Que desde ese punto de vista de la libre empresa el acto corrupto constituye un ahorro que le aporta capital a inversionistas potenciales.

5.- Que enriquecimiento al vapor, aunque ilícito, es un modo de penetrar y ampliar, en los países en procesos de desarrollo, el círculo estrecho que encierra a la rancia oligarquía, activando en consecuencia la movilidad social.

b) Consecuencias Negativas: en éstas se considera a la corrupción como perniciosa y elemento desintegrante de la sociedad, la corrupción administrativa pone en peligro la seguridad ciudadana y atenta contra la salud de la nación y naturalmente afecta a la propia seguridad nacional.

Cuando a las manos de ciudadano sin responsabilidades públicas, llega un expediente de una denuncia de corrupción en la que una cantidad de canales de riego no fueron construidos pero fueron pagados a los supuestos constructores, en realidad está sucediendo no sólo que se violó la ley ni que el Estado perdió una cantidad más o menos importantes de recursos sino, sobre todo, que una cantidad importante de hombres y mujeres de nuestros campos se han quedado esperando esas obras para cultivar y cosechar sus pequeños sembradíos y con su producto prorrogar pobremente sus pobres vidas y las de sus familias.

El Perú es quizá uno de los países que mejor ilustra, durante la década de los noventa, el indicado movimiento sucesivo de apertura y clausura en el ámbito jurisdiccional, de esperanza de cambio y realidad retardataria en el terreno de las estructuras judiciales. La perversión y frustración del proceso de «reforma judicial» desarrollado bajo el régimen fujimorista precisamente evidencia, de manera harto dramática, dicho movimiento pendular: la reforma, que pudo al inicio haber despertado entusiasmo y adhesiones, no fue en esencia otra cosa, como a la postre se hizo patente, que un instrumento de sometimiento de la magistratura a los designios de una camarilla corrupta y ávida de perpetuarse, por vía autoritaria y fraudulenta, en el poder del Estado.

Desde luego, no es que la corrupción judicial surgiera con el régimen fujimorista. El mal preexistía e inclusive, en diversos momentos de las décadas precedentes, algunos estudiosos llamaron la atención sobre su presencia y aun sobre la amenaza

que representaba, para el sistema de justicia como un todo, su eventual extensión incontrolada. Sin embargo, las dimensiones alcanzadas y las formas bajo las que se presentó en los años noventa, son tales que aún siguen llenando a la ciudadanía de estupor e indignación (Vigo, 2003).

Es un problema de carácter económico, por cuanto los bajos salarios que normalmente se paga a los funcionarios y empleados públicos constituyen un aliciente importante a las prácticas corruptas.

* Es también un problema de carácter administrativo, por cuanto la existencia de estructuras y procesos administrativos arcaicos y anacrónicos dificultan la relación entre el Estado y el contribuyente o el ciudadano, promoviendo con ello la existencia de mecanismos alternativos, informales e ilegales, a través de los cuales se supera esa dificultad.

* Es un problema de carácter legal, por cuanto la ausencia de leyes o la existencia de leyes débiles y atrasadas permiten que ciertos comportamientos no puedan ser perseguidos y sancionados o no puedan serlo adecuadamente.

Si bien es cierto que la aplicación de las leyes depende en gran medida de la voluntad política para hacerlo, no es menos cierto que a veces sucede que hay voluntad política, pero no existe un marco legal adecuado para aplicar las leyes correspondientes.

* Es un problema de gestión, por cuanto la ausencia de controles o la existencia de controles obsoletos promueven la existencia de sistemas caracterizados por el dispendio, la ineficiencia y la corrupción.

1.1.5 Sobre la inseguridad ciudadana

En la actualidad, el tema de la inseguridad ciudadana, es una situación que afecta a todos los países de Latinoamérica, pues, todas las instituciones, que son parte del sistema de administración de justicia, carecen en nuestro país y en el resto de los países de la región de la legitimidad y credibilidad institucional; que son consideradas en mayor o menor medida como parte de este problema de inseguridad ciudadana. En nuestro país, por ejemplo la Policía Nacional del Perú (PNP) es la

institución tutelar del Estado que tiene como misión garantizar la seguridad y tranquilidad pública, así como la paz social en todo el territorio peruano. Sin embargo, lo expresado encierra una enorme paradoja; no obstante, al tener una gran responsabilidad social, la institución tuvo que reducir personal desde mediados de la década de los años noventa por decisión del gobierno del Ing. Alberto Fujimori, al cerrar las escuelas de formación policial por más de tres años, el personal que pasó a la situación de retiro por límite de edad y de los que fueron expulsados por conducta funcional. En el año 1989 había aproximadamente 120 mil policías en situación de actividad, pero en el año 2003 se redujo a 92,400 efectivos a nivel nacional. No obstante, en dicho periodo, la población del país pasó de 21 millones a 27 millones de habitantes aproximadamente, y hoy en día se estima en 30 millones de habitantes. En el presente gobierno se ha incrementando la cantidad de efectivos policiales para enfrentar el fenómeno de la inseguridad ciudadana, y de acuerdo al mensaje presidencial del 28 de julio de 2014 del Sr. Presidente de la República Ollanta Humala Tasso, se proyecta el incremento de 30 mil policías en las calles para fines de este año. Pero, ello no es la solución al problema de la inseguridad ciudadana, pues no sólo se trata de incrementar efectivos policiales, ni de sucesivos cambios de Ministros en el sector interior, lo que hace falta es el establecimiento de políticas y estrategias en materia de seguridad ciudadana. El incremento delictivo, el pandillaje, el narcotráfico, los robos y asaltos a viviendas, la ola de crímenes, raptos y secuestros, ponen de manifiesto, la necesidad de adecuar el direccionamiento de las actividades PNP., en especial en los Centros periodísticos, por ejemplo el diario El Comercio, en un extracto de la edición impresa el 31 de agosto del 2004 de Formación Policial señalaba una Gestión por Competencias, que facilite una construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño eficaz y/o eficiente. La aplicación de una Gestión por Competencias en los Sistemas Formativos Policiales mediante la reestructuración del currículo de estudios en los Centros de Formación PNP, deben contener tópicos relacionados a nuestra realidad social y criminológica, a la inseguridad ciudadana, la lucha contra la corrupción, las ineficientes relaciones humanas y de acercamiento hacia la comunidad; y en especial en la ciencia del derecho. Según Ley N° 27238, la Policía Nacional del Perú es una institución del Estado creada para garantizar el orden interno, el respeto a los derechos fundamentales de las personas y el normal

desarrollo de las actividades ciudadanas de una sociedad jerarquizada (Neuman, 1994).

Sus integrantes representan la ley, el orden y la seguridad en toda la República y tiene facultad para intervenir en todos los asuntos que se relacionan con el cumplimiento de su finalidad. Con respecto a la Visión Institucional: La Policía Nacional del Perú tiene como visión ser reconocida como una institución moderna, disciplinada y eficiente al servicio de la sociedad, con prestigio nacional e internacional.

¿En qué medida la aplicación de una Gestión por Competencias en los Sistemas Formativos Policiales en los Centros de Instrucción Policial pueden influir en la calidad del servicio?

¿La aplicación de una Gestión por Competencias en los Sistemas Formativos Policiales en los Centros de Instrucción Policial puede influir en la formación profesional de los efectivos PNP y redundaría en la calidad del servicio que éstos otorgan?

Los gobiernos constitucionales y democráticos requieren de una policía respetuosa de los derechos humanos y de la ley, que su accionar demuestre formación humanista y multidisciplinaria para ofrecer un servicio eficiente en materia de seguridad pública. Esto comprende la prevención y protección, así como el debido restablecimiento del orden social frente a hechos de violencia e investigación para descubrir los móviles y a los autores de delitos. Al parecer, desde esa perspectiva y dentro del esquema de reorganización del Estado para modernizarlo.

1.1.6 La seguridad ciudadana en la constitución política del Perú

Podemos referir los artículos de la constitución Política del Perú -1993 que describen y tienen relación con la seguridad ciudadana en el Perú

Artículo1º. – La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad Son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Artículo2º. Toda persona tiene derecho:

*A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

*Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.

*No se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos por la ley. Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas.

*No hay prisión por deudas. Este principio no limita el mandato judicial por incumplimiento de deberes alimentarios.

*Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

*Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

*Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. El detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro de las veinticuatro horas o en el término de la distancia.

Artículo 44°.

Son deberes primordiales del Estado:

-Defender la soberanía nacional;

-Garantizar la plena vigencia de los derechos humanos;

-Proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y

-Promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, es deber del Estado

-Establecer y ejecutar la política de fronteras y

- Promover la integración, particularmente latinoamericana, así como
- El desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

Artículo 118°.

Corresponde al Presidente de la República:

- Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República.

Artículo 137°.

El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, los estados de:

Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2° y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende.

Artículo 166°.

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.

Artículo 197°.

La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana

1.1.7 Importancia de las políticas de estado

Las políticas de Estado más que las políticas de Gobierno o Políticas Públicas que en su mayoría de veces son coyunturales y efímeras, ya que obedecen a coyunturas de gobierno, las Políticas de Estado están en primer lugar establecidas en una Constitución, guardan el imperativo y el compromiso más prominente que las demás formas de políticas que se dan en los diversos estamentos del Estado (Bernaola, 1987).

Por otro lado las Políticas de Estado si requieren el compromiso de la sociedad y de parte del Estado el compromiso logístico para que se lleve a cabo. Son importantes en una sociedad democrática y está relacionada con las amenazas y la protección de la sociedad ante dichas amenazas (patrimonio, vida, cuerpo, salud, libertad, etc.). Las políticas del Estado tienen la característica de la sostenibilidad, se orienta en la integridad física, el patrimonio y otros derechos individuales de todos los ciudadanos. El enfoque de los Estados siempre ha sido represivo, disuasivo y mano dura en un entorno de paradigmas. El problema en los casos de corrupción y de la violencia en el Perú, es estructural, Landrove (1990) señala que las causas primarias de la violencia en la región son la urbanización acelerada, la pobreza crítica, la inequidad, violencia política, el crimen organizado, y el tráfico y consumo de drogas ilegales. A nivel individual, Talavera (2000) identifica, a partir de una extensa revisión bibliográfica, los siguientes predictores de la violencia: la violencia familiar y el maltrato a los niños, la deficiente supervisión de los padres a sus hijos (especialmente los varones), el bajo rendimiento académico, el fácil acceso a armas de fuego, las deficientes habilidades para la resolución de conflictos, los valores que legitiman el uso de la violencia y la agresión, el consumo de alcohol y drogas, y la exposición permanente a la violencia en los medios de comunicación.

En cuanto a género, si bien los hombres jóvenes son los principales ejecutores y receptores de la violencia al estar sobrerrepresentados en las cifras de homicidios, las jóvenes también son víctimas de altos niveles de violencia física y psicológica, especialmente en sus hogares. No hay seguridad ciudadana sin sujeto y este se desenvuelve en una compleja realidad social (afectado por el espacio y tiempo, disperso en sus unidades laborales en condiciones concretas, perturbado por la tercerización laboral, empleos inestables e inseguros, forma de vida incierta y contingente, coexistiendo en un marco de racionalidad subjetiva e irracionalidad colectiva, fragmentado en segmentos separados en la realidad social, hostilidad, aislamiento, manipulación), este ser concreto con este horizonte, ha sido abandonado desde la reflexión de sus condiciones reales por las razones psicológicas, políticas, jurídicas y sociológicas que fundamentan las condiciones de existencia y convivencia del ciudadano concreto en este contexto y momento histórico. La sociedad peruana experimenta una multiplicidad de subjetividades en busca de un sentido que los concierte en referentes colectivos ante la falta de identidad a nivel individual y colectivo. (Carrión, 2008).

El ser humano concreto perturbado por estas condiciones anula su capacidad crítica, torna su vida inauténtica, cae en la insignificancia y vulgaridad, visión limitada, inmediatista y pasajera, sin perspectiva a largo plazo, sin proyectos personales, idolatra de estereotipos, sumido en un micromundo, encerrado en su propia lógica de actuar, dominado por el cálculo, interés egoísta, y codicia desenfrenada e hipocresía, ‘experto’ en juegos de lenguaje y pragmatismo espontáneo, con impunidad para perjudicar al otro y falta de respeto al otro. Legaz (1979), este escenario es un relevante factor de condicionamiento para los índices de criminalidad, lo cual conlleva a los Estados a establecer políticas de seguridad ciudadana cuyo eje gira en torno al valor de la libertad. En ese sentido nos interesó conocer los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano. Por otro lado no dejamos de lado que existen vasos comunicantes entre criminalidad y corrupción, y por lo tanto existe también similitud en sus causas de ambos males.

El país no estaba preparado técnica ni institucionalmente para estos fenómenos. Tampoco lo está cuando vemos que nuestras débiles instituciones como el de justicia y el de la Policía, no son efectivas para emprender una verdadera lucha en contra.

El combate a la corrupción y a la criminalidad no tiene razón de ser si se transgrede la libertad, la tarea legislativa, lo policial y procesal anticriminal no puede soslayar la valoración de la libertad, ya que este tiene consecuencias legales y jurídicas en la determinación de la conducta delictiva, de lo contrario lo injusto y lo justo tendrían igual nivel de valoración. “Una política criminal que tiene como fundamento la libertad, no puede partir desconociéndola y convirtiendo a las personas en meros instrumentos o sujetos a tutela (...) lo fundamental es la relación entre la persona y el Estado, en el sentido que el Estado está al servicio de la persona (...), es el reconocimiento de la persona como ente autónomo y por eso mismo de sus derechos y garantías. La historia de esta relación la podemos dividir en tres momentos: el de la Carta Magna, en el cual solo hay el reconocimiento de los pares, el de la Revolución Francesa en que se amplía a los ciudadanos y el posterior a la Segunda Guerra Mundial en que se extiende a todas las personas (también los niños, los jóvenes, los que no son ciudadanos)”.

Estimando la libertad como soporte de la acción humana, podemos realizar una actividad policial, legal y procesal calificando de manera fundada e inequívoca lo delictivo y de manera sistematizada. La sistematización conlleva a acciones concretas en el control penal en varios ámbitos, a nivel penal, procesal penal, penitenciario, etc. “Es decir, el programa político criminal ha de estar dirigido a establecer el máximo de espacios de libertad de las personas con el sistema” (Alexy, 1993).

Por eso no se puede partir de la premisa que las normas son imperativos ni que motivan a las personas, ello contradice el principio de libertad, simplemente instruyen o informan sobre determinados modelos de comportamiento. Luego, no solo la fuerza, la tortura, contradicen la libertad, sino también la manera como se concibe la relación entre el sistema y las personas. Esto es, el poder penal no puede ser configurado de tal manera que excluya el ejercicio de los derechos de una persona o lo elimine en cuanto tal”. La política criminal tiene como norte la

resocialización y disuasión, cualquier otro fundamento responde a otros fines, siniestrar la libertad es afectar la valoración de los intereses societales en la prevención de la delincuencia y debilita y tergiversa la significación de castigo con resultados nefastos para la convivencia social.

La ciudadanía no confía en la administración que lucha contra la corrupción y la criminalidad cuando los valores como la libertad y la vida se tornan contingentes y pretextos de fines de tendencias opuestas al enfoque del respeto a la libertad, ya que este enfoque respondería a la característica de la visión de esa administración que vulnera este valor fundamental so pretexto de otros fundamentos “Es por eso que una política de estado en relación a la seguridad ciudadana, en cuanto la seguridad no es sino la condición básica de la libertad, no puede servir justamente para afectar la libertad. La seguridad ciudadana no se puede convertir a pretexto de situaciones de emergencia en una violación constante de los derechos fundamentales o en una informadora de una política criminal destinada a su afección. No hay pues una equivalencia entre seguridad (u orden) y libertad; la seguridad (o el orden) son solo presupuestos para una mayor amplitud de la libertad y, por tanto, en caso alguno pueden ser configuradas de modo que la restrinjan”.

Los derechos fundamentales son el soporte jurídico de los individuos en su interacción social, su transgresión pone en incertidumbre toda la dinámica individual y colectiva (convivencia cotidiana, contractualidad, goce de la propiedad, La valoración de la libertad en el control político fija el éxito de la política criminal, ya que no solo consistiría en la elaboración de un diseño conceptual sino también consistiría en fundamentos de aplicación al problema de la conducta delictiva desde el actuar concreto de quién ha desviado su actuar “De ahí que hoy, dado que las formas de control están repartidas, que cada vez hay más organismos de seguridad de todo tipo más allá de los aparatos públicos, las garantías a la libertad han de ser más profundas e intensas. La relación persona Estado, no es solo con la sociedad política, sino también con la civil.

El poder de control cruza a ambas y no solo en un control blando, a través de los controles informales, sino a través de controles duros o fuertes”. Las herramientas del control requieren de la estimación de la libertad para atribuir de manera objetiva

y adecuada lo delictivo, sin la axiología jurídica no podemos diferenciar el modo normal de convivir con la convivencia afectada por los actos delictivos impunes o declarados (Tanzí, 1998).

Arbitrariedad y autoritarismo, en pro de conciliaciones, reconciliaciones y capacidad de acción en la problemática social. Así, “Una socialización del poder de definir implica a su vez un control del control, esto es, propiciar instancias comunitarias participativas que ejerzan un control de los poderes de definición, tanto públicos como privados. Carrión (2008), de ahí que no solo han de darse agrupaciones de consumidores, ecologistas y otras, sino sobre todo de defensa de los derechos fundamentales o humanos. Una socialización del control significa partir reconociendo que dentro del sistema predominante existen de todos modos tendencias autoritarias, centralistas y mesiánicas”. El control del control examina críticamente lo válido, lo equivoco, la tendencia, contradicciones, deformaciones que influyen en los resultados, es decir enriquece la impronta de ideas y la crítica, y evita las interpretaciones y pretensiones particulares o de grupo que no advierten lo deformado. “Por último se trata de una política criminal de un Estado de Derecho; simplemente se trata de la organización jurídico social del sistema, no hay pues una fundamentación absoluta o categorial, no se trata de una cuestión de fe ni de carácter científico puro, sino de algo relativo en cuanto está destinado solo a una mejor organización del sistema para la felicidad de las personas” (Rodríguez, 2000).

De ahí que el sistema de control penal solo es una cuestión de extrema y estricta necesidad, pero sin que ello tenga capacidad para legitimarlo, sino simplemente para hacerlo explicable desde una política criminal cuyo sentido tiene que ser el que los conflictos sociales se resuelvan por vías no violentas. De ahí que en la base misma del sistema reside su propia deslegitimación, en la medida que siempre implica una determinada violencia sobre las personas y, por tanto, una contradicción con la finalidad perseguida, que es la no violencia. Es por eso que la violencia ejercida ha de ser la mínima necesaria en sí misma, no en relación a otra, no reactiva. Luego, ello excluye violencias duras, como la pena de muerte, el presidio perpetuo, las penas largas privativas de libertad, En lo absoluto la política criminal tiene que valorar la vida y la libertad, como valores en la lucha a la

criminalidad en la singularidad, regulación, reproducción, transformación, interrelación, historia de la delincuencia en el Perú.

1.1.8 La seguridad jurídica o la importancia del estado de derecho

Debe de ofrecer confianza, debe ser incapaz de engañar o fallar. Desde su acepción Jurídica: Es relativo a las formas Judiciales, a la justicia, a las leyes que regulan las relaciones entre los ciudadanos y el derecho en general. Lo concerniente al derecho, Lo que se hace con arreglo al derecho. Para poder hablar de la seguridad jurídica debemos tomar en cuenta que el objeto del derecho es el estudio del comportamiento humano, la conducta-existencia, que suceden en cada momento histórico dentro de un plano consciente o inconsciente. La visión humana del mundo en que se sitúa, refleja y determina todo el comportamiento,

El orden es parte primordial del ser humano, donde éste asigna el lugar propio que le corresponde a cada cosa respecto a la disposición de un plan, concibiendo al orden como una estructura planificada, es decir las cosas ordenadas lo están de acuerdo a algo, que ese algo no es absoluto.

Por otro lado se encuentra el desorden que se puede observar cuando la dimensión integradora (el Estado) o la dimensión grupal, (partidos políticos, grupos sociales de diversos intereses) en donde la dialéctica no es posible ya sea por los interés de uno o la jerarquía del otro, haciendo infinitas las razones posibles del desorden. El desorden más grave cuando se percibe desde la dimensión estatal reflejada en los comportamientos de los habitantes: ciudadanos, dirigentes partidarios, del legislador, el juez que podrían estar actuando a través de su comportamiento político con el disvalor desorden.

El valor del orden iuspolítico-social se capta al no recibir influencias privadas, es decir recibiendo las influencia directa de la estructura iuspolítica. A través de este proceso, en los integrantes del estado en calidad de tal manifiestan su asentimiento o disentimiento sea de lo público o lo privado, social o individual. Tanto el ciudadano a través del sufragio como el legislador en cada proyecto de ley que aprueba o reprueba creando la norma jurisprudencial.

Para cumplir con esta función se necesita el valor del orden, “el ser humano necesita moverse en un ambiente de certidumbre. “ Siendo esta una necesidad vital de un plano estimativo que hacen del hombre el ejercicio del valor seguridad, sin la necesidad de luchar o violentarse, crean un ambiente de confianza y certeza en los medios iuspolíticos sociales.

La seguridad jurídica, en un caso concreto, es un valor de la conducta en su alteridad. La seguridad como valor está presente en situaciones ciertas, firmes y tranquilas, de modo que la certidumbre, la firmeza y la tranquilidad en la conducta certifican su polo positivo. El disvalor correlativo se nos aparece así tipificado en las conductas socio-política tendientes a la incertidumbre, a la intranquilidad y a la falta de protección, que mancomunadas arriban en síntesis a la incoordinación de áreas comunes.

Si el estado mantiene un orden, entonces hay seguridad, y si hay ambas entonces éste ejerce poder. El principio de seguridad jurídica se encuentra íntimamente ligado al principio de legalidad, que “se manifiesta en el sentido de que la actividad estatal solo puede efectuarse con la autorización que la ley le otorgue... por lo tanto las libertades individuales solo pueden ser restringidas por disposición expresa: Seguridad jurídica es razonada como la garantía de promover el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad” (Del Castillo, 2003).

El Estado de Derecho es el logro de la seguridad jurídica, el equilibrio adecuado por el cual se implementa y es eficaz la legalidad frente a los ciudadanos, que elevan su cultura de legalidad en función de los altos intereses de la seguridad y del cumplimiento de sus deberes con el Estado y el país. Por lo que procurando fortalecer un sólido Estado de Derecho estaremos asegurando que se produzca la consolidación de una democracia que permita dinamizar el derecho, y hacer que los ciudadanos vivan en armonía y paz.

1.2 Antecedentes

Se han revisado algunos estudios realizados a nivel internacional y nacional que guardan relación con el problema planteado y con los objetivos del estudio.

1.2.1 Antecedentes internacionales

García (2016) en su investigación que titula “Evidencia y marcos conceptuales de la lucha contra la corrupción de la policía de Latinoamérica” (Tesis), en la que se plantea que la situación de inseguridad jurídica que vive América Latina afecta el crecimiento económico de maneras muy diversas, pero además afecta la confianza y la legitimidad de las instituciones. Empleando la metodología. Empleando la técnica de estudios de casos reales múltiples (dos) con una sola unidad de análisis para explicar en detalle cómo y porque las variables independientes afectan a la variable dependiente. Se han seleccionado como unidades de análisis a dos policías latinoamericanas con estrategias en materia anticorrupción y los resultados en materia de seguridad y confianza policial de divergencia extrema.

Suarez (2011) en su investigación que titula “Seguridad Pública y Participación Ciudadana: Un Estudio acerca de la Participación Ciudadana y su impacto en la Seguridad Pública en México.” (Tesis en Derecho), esta investigación se realiza con el propósito de llevar a cabo un análisis del impacto que las actividades de participación ciudadana tienen en la seguridad pública. En el estudio se hará hincapié en la manera en que la participación ciudadana incide en la seguridad pública, destacando las consecuencias en materia de seguridad, ya que este tema es el eje central de este trabajo. El fin de este análisis es demostrar la incidencia de actividades de participación ciudadana, como la denuncia legal y la denuncia anónima, por medio de elementos teóricos y los datos precisos con respecto a las consecuencias que la participación ciudadana tiene en la seguridad pública, mediante el análisis de datos concretos y en última instancia, desarrollar un nuevo modelo de seguridad pública.

Montoya (2015) en su trabajo de investigación que titula “La corrupción como principal factor del debilitamiento de la vida institucional” (Tesis), llega a las siguientes conclusiones: 1. La corrupción es un fenómeno histórico de la humanidad, desde siempre la sociedad y el Estado han compartido y permitido esta, como un modo de vida, en la que todos ganan; 2. Actualmente en el mundo, se tolera la corrupción en todos los niveles de la sociedad y del gobierno, desde luego también en el sector privado, en la que todos comparten ganancias, ya sea haciendo

o dejando de hacer las tareas que se les han encomendado; 3. La corrupción está debilitando las bases del Estado de Derecho; ya que este problema genera incertidumbre respecto a la correcta administración del Estado y la aplicación de las leyes; por esto se le reconoce como un flagelo de la sociedad en general, que trae graves consecuencias en la economía global. 4. Para luchar contra la corrupción, es necesaria la participación de todos los sectores, social, privada, eclesiástica y pública, en la que todos nos comprometamos con la generación de una sociedad no corrupta. Esto es posible y en la actualidad existen muchas empresas socialmente responsables, que tiene como política cero tolerancia a la corrupción; En el mundo existen normas jurídicas e Instituciones, que sancionan la corrupción, hay diversos tratados para ello y los países firmantes tienen la obligación de observarlas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es una de ellas, que impulsa la aplicación y creación de Leyes anticorrupción, el problema es la resistencia interna en los gobiernos, pues se lastiman grandes intereses, privados y públicos.

Céspedes (2009) en su investigación que titula “La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en Costa Rica: Una Mirada Crítica y una Propuesta Práctica de Implementación” (Tesis en Derecho) busca en primer término construir una base conceptual que se sustente desde distintos planos de análisis: jurídico, socio-político y económico. En un segundo momento, explicar el origen y la forma en que está estructurada la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción. Como tercer punto, hacer un contraste normativo e institucional a partir de los ejes temáticos propuestos por la Convención. Por último. Identificar algunas líneas de acción frente a la Corrupción y una propuesta de un modelo de implementación de la Convención de Mérida. Para la realización de la presente investigación, se utilizó la metodología descriptiva, exploratoria y explicativa recurriendo al uso de fuentes normativas tanto nacionales como internacionales, así como el uso de la doctrina, artículos y entrevistas que permitieron demostrar la necesidad de contar con acciones concretas y prácticas para un proceso óptimo de implementación de la Convención de Mérida, para de esta manera comprobar la hipótesis planteada.

Casanova (2009) en su investigación que titula “La Corrupción Política en Democracia y Confianza” (Tesis), llega a las siguientes conclusiones: 1. La

corrupción consiste en la violación de una obligación cuyo fin es alcanzar un beneficio extraposicional ya sea para sí o para terceros. En tal sentido, no es un problema que puede afectar en exclusividad al Poder Político. Es una cuestión que puede surgir en cualquier esfera social en la que exista una obligación. Como obligación debe entenderse el ejercicio de un deber adquirido, es decir, una obligación a la que voluntariamente se somete una persona y que le proporciona un núcleo de oportunidad más o menos amplio, para decidir en el ejercicio de dicha obligación. Visto así, nada tiene que ver con el cumplimiento o no de los deberes naturales comunes a la generalidad de la ciudadanía; 2. Existe una cierta tendencia a asociar la corrupción con el poder, y más concretamente con el Poder Político. Si bien, el poder debe ser entendido como la capacidad de adoptar decisiones en el ejercicio de una obligación, siendo necesario que dicha capacidad esté institucionalizada en las leyes y normas del grupo social en el que actúa. En tal sentido, existen tantos cargos investidos con poder como legalmente se establezcan, de manera que el Poder Político sólo representa uno de los ámbitos en el que la corrupción puede originarse. A modo de ejemplo y para reforzar este argumento, en este trabajo se ha hecho mención de las diferentes probabilidades de que las conductas venales aparezcan en el ámbito mercantil, en la Administración de Justicia y en la Administración Pública en general; 3. Se considera que el poder es el contexto más propicio para que surja la corrupción en atención a dos de los elementos de los que se conforma. Esto es al grado de concentración del mismo y al grado de discrecionalidad con que se ejerza y a mayor grado de concentración y menor grado de discrecionalidad, mayor probabilidad de impunidad, elemento del que se nutre la corrupción. Bien es cierto que ni el grado de concentración ni de discrecionalidad son condición necesaria ni suficiente para que nazca la corrupción, pero facilitan su camino.

Cortés (2014) en su investigación que titula “Corrupción en México: ¿Avances o Retrocesos su impacto en la inversión extranjera” (Tesis) el trabajo de tesis se encuentra dirigido a cualquier persona, y a fin de no integrar un capítulo conceptual bastara con que el lector encuentre familiares los términos corrupción opacidad, transparencia, soborno, administración pública, y servidor público. Lo anterior destacando que se empleara el termino servidor público como sinónimo de

empleado federal, trabajador al servicio del estado, etc, sin perjuicio que se tenga conocimiento que doctrinalmente puede tener connotaciones distintas.

Martínez (2018) en su investigación que titula “El Desarrollo del Combate a la Corrupción y la Agencia Anticorrupción en México” (Tesis) llega a las siguientes conclusiones: 1. La presente investigación persiguió el estudio del combate a la corrupción y agencia anticorrupción en México mediante de la descripción y análisis del proceso de formulación de la política anticorrupción que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción. Para lo cual, se revisó la literatura en la materia con la finalidad de generar un análisis conceptual y ubicar las categorías que permitieran la descripción y análisis del objeto de estudio; 2. Para conseguir tal fin, se emplearon las siguientes categorías de análisis 1.- corrupción y anticorrupción a través de las cuales se llegó al análisis de las actividades anticorrupción y políticas anticorrupción como sub-categorías, mediante estas últimas se analizó los antecedentes del caso de estudio. 2.- Política pública, a través de esta categoría se abordó el análisis de la formulación de la política pública del Sistema Nacional Anticorrupción por medio de las siguientes sub-categorías: Path dependence, policy network, clivaje y coyuntura, como herramientas para describir el proceso de la determinación de la política pública anticorrupción. 3.- Agencias anticorrupción, por medio de esta categoría se describió al Sistema Nacional Anticorrupción como un modelo de agencia, para lo cual se empleó las: funciones de ACAs y características de distinción ACAs como sub-categorías.

Guillen (2017) en su investigación que titula “Sistemas de Control y Prevención en las Empresas sobre Delitos de Corrupción” (Tesis) llega a las siguientes conclusiones: 1. La misión fundamental de los sistemas de control radica en adelantar las barreras de protección de los bienes jurídicos mediante la adopción de medidas de alejamiento de riesgos o mediante la protección de bienes jurídicos que previsiblemente puedan verse amenazados. En el ámbito de la prevención mediante sistemas eficaces de detección y sanción de los delitos, incidentes e irregularidades perpetrados en el entorno de la empresa, el empresario puede establecer en el ejercicio de su poder disciplinario, un listado de infracciones y sanciones que puedan garantizar un nivel de eficacia preventivo suficiente, que será progresivamente mayor en proporción al nivel de certeza y rapidez con que se

adopten las medidas disciplinarias como respuesta reactiva; 2. Los sistemas de control ayudan a la prevención y detección de hechos delictivos realizados dentro de una empresa, sin embargo, los controles no garantizan la seguridad absoluta, sí que permiten alcanzar un nivel de seguridad razonable en cuanto a ciertos niveles de cumplimiento, desde luego por encima de lo que se pretende esperar, pero estos sistemas de control se deben mejorar de manera permanente, solo así la empresa se comporta con la debida diligencia; 3. El detonante proceso de cambio a nivel mundial en cuanto a la corrupción fue el asunto Watergate y la constatación de que la mayoría de las grandes empresas norteamericanas tenían que gastar sumas de dinero muy considerables para pagar sobornos a funcionarios y autoridades extranjeras para alcanzar o mantener cuotas de mercado. En este contexto fue que en 1977 nace la Foreign Corrupt Practices Act, que es el germen de la política criminal moderna contra la corrupción, es decir de la exigencia al sector privado de que se implique y responsabilice en la lucha contra la corrupción. El rasgo más conocido de esta norma es que se aplica únicamente a la corrupción realizada por el empresario, pero no por el funcionario público que ha cometido el delito.

Miranzo (2018) en su investigación que titula “El Nuevo Derecho de la UE: las Medidas Anticorrupción en la Contratación Pública” (Tesis), El presente trabajo realiza una aproximación a la integridad basada en la nueva articulación de obligaciones que la regulan del conflicto de interés y las medidas de self-cleaning proponen para el sistema de contratación pública. Partiendo de esas nuevas realidades, el presente estudio lleva a cabo un intento de la sistematización conceptual del conflicto de interés y la corrupción y un profundo estudio de la magnitud del problema, su alcance y las formas en que se manifiesta en la contratación pública. A ello se le suma un análisis crítico de las novedades que introduce la legislación europea y nacional en la materia, prestando especial atención al conflicto de interés y a sus implicaciones, y la proposición de una nueva forma de aproximación al problema que permita, basando

1.2.2 A nivel nacional

Gutierrez (2016) en su investigación que titula “Análisis de los Factores de Inseguridad Ciudadana en la Ciudad de Abancay- 2015” (Tesis), La corrupción es

un problema social severo en el estado mexicano. Si bien es cierto no es la principal preocupación de la población, ello obedece a que temas como la educación o la seguridad pública ocupan los titulares de forma frecuente, en razón de que este último ha resaltado por los resultados negativos en los últimos años. De igual forma, la corrupción se mantiene arraigada como una forma de vida de país. Aunque los indicadores aplicables a México muy recientes, por lo menos en las últimas dos administraciones (2000 - 2012) han demostrado que el país se encuentra hundido en la última tercera parte de los mismos. En este tenor, quizá, como decía Zaid hacia 1979, la corrupción no es parte del sistema, es el sistema mismo. Esto entendiendo además que, dados los indicadores que se han presentado a lo largo de este proyecto, la corrupción se vislumbra como un problema con el que la sociedad desgraciadamente se encuentra ya familiarizado. El sistema de combate a la corrupción en la administración pública federal prácticamente inexistente. Un esquema centralizado, dependiente y fiscalizándose a sí mismo, en el que además de investigarse se sanciona así mismo, ha propiciado que la confianza de la opinión pública no crezca.

Aquino (2018) en su investigación que titula “Reglas de política criminal para combatir la corrupción Pública en el Perú” (Tesis), tiene como finalidad aportar directrices de política criminal para combatir los efectos de la corrupción pública en nuestro país mediante el uso de figuras jurídicas y sanciones que no solo prevengan la expansión del hecho delictivo de corrupción, también deben proveer una pronta reparación del daño causado. Para tal efecto, es conveniente desarrollar el contenido de tales figuras (suspensión de la pena, reparación civil) y sanciones relevantes (suspensión definitiva, muerte civil) que se usaran como parte de la nueva normativa propuesta. Es un nuevo enfoque para combatir la corrupción pública que, dista del enfoque tradicional, debido a que se ha centrado en las consecuencias del delito y no en la prevención del mismo; enfoque del cual se ha realizado cuantiosa normativa al respecto, sin desacreditar la necesidad de un sistema de prevención delictual efectivo. La propuesta que presento nace en respuesta a la tendencia en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, en demostrar mayor preocupación por una respuesta punitiva exacerbada que, se traduce que en cuanto mayor es la pena dada por el delito, más efectiva es la

prevención y disuadirá la acción delictiva, tanto en el ámbito privado como en el público. Esta tendencia se centra en la actividad punitiva que deja de lado figuras jurídicas existentes en nuestro ordenamiento, que responden de manera más efectiva al problema, ocasionando la errónea aplicación de nuestro ordenamiento jurídico y que nos lleva finalmente al problema principal: Basándonos en las figuras jurídicas y sanciones mencionadas y, considerando que existen métodos mucho más provechosos para explotarlas.

Mattos (2015) en su investigación que titula “La seguridad ciudadana bajo el enfoque de la seguridad humana” (Tesis), en la que plantea que la inseguridad ciudadana en los últimos años se ha convertido en una de las principales preocupaciones del país y de la región. La criminalidad y la violencia como fenómenos complejos, se examinan cada vez más en una perspectiva holística e integral, que permite establecer las múltiples causas que la originan. Como metodología se utilizó la investigación no experimental, es descriptiva correlacional, no busca probar una relación de causa efecto en los hechos que se pretende estudiar, sino establecer las correlaciones, donde se ha tomado como unidad de análisis a la población y no a los individuos.

Balazar (2012) en su investigación que titula “Corrupción Administrativa y el Control Interno” (Tesis), el objetivo de esta investigación es establecer los mecanismos necesarios para un control interno que prevenga y detecte actos de corrupción, teniendo en cuenta que esta investigación es descriptiva y analítica, tratamos de demostrar importancia que tiene el Control Interno y la aplicación de sus métodos, procesos y sistemas de verificación, elaborados con la finalidad de detectar la Corrupción Administrativa sin inconsistencias, determinar si las verificaciones de las normas y disposiciones inciden en la evaluación que presenta el control interno y sus procesos y sistemas de verificación, elaborados con la finalidad de detectar la Corrupción Administrativa y el Control Interno y la aplicación de sus métodos, procesos y sistemas de verificación , elaborados con la finalidad de detectar la Corrupción Administrativa sin inconsistencias , determinar si las verificaciones de las normas y disposiciones inciden en la evaluación que presenta el Control Interno y sus procesos de evaluación . Es decir que nuestro

objetivo es determinar el efecto del Control Interno en la Corrupción Administrativa gestión en una empresa pública o privada.

Rafael (2018) en su investigación que titula “Propuesta de estrategia sociopolítica económica y jurídica para prevenir y evitar la delincuencia común y lograr seguridad ciudadana” (Tesis), la presente investigación tiene como objetivo general determinar y proponer una estrategia sociopolítica, económica y jurídica a implementar para prevenir y evitar la delincuencia común y lograr seguridad ciudadana. Se desarrolló teniendo en cuenta cinco objetivos específicos. El principal argumento para proponer una estrategia para prevenir y evitar la delincuencia común es el elevado índice de percepción de inseguridad; tienen temor de ser víctimas, 90.8% a nivel nacional urbano y de 93.1% en ciudades con más de 20000 habitantes. Por otro lado destaca la relación directa entre corrupción y delincuencia, se aprecia que el crimen organizado sería aliado de la corrupción política, se piensa que los organismos del estado no responden ante la inseguridad por su relación con la corrupción; frente a este problema afirman el 86,54%, que la solución, es política y el 84,62% familiar, y el 90,7% es educativa. Finalmente establecemos la propuesta estratégica, “Ronda Perú”, para enfrentar con éxito la delincuencia común; sugiriendo a los gobiernos locales a enfrentar la delincuencia con la participación de la ciudadanía teniendo en cuenta el derecho consuetudinario y el pluralismo jurídico.

Parco (2018) en su investigación que titula “Criterios para mejorar el marco constitucional y la inseguridad ciudadana en el Perú” muestra normas en el marco constitucional y desde los derechos humanos acciones preventivas y de control sobre el problema de la Inseguridad ciudadana donde la dignidad humana del peruano se encuentra flagelada. El diseño aplicado es el no experimental, descriptivo y correlacional causal. Métodos: el método utilizado es inductivo y analítico. a en el presente trabajo nos proponemos plantear este tema tan álgido en el Perú en relación a un marco constitucional y al respeto de los Derechos Humanos. Es decir cuánto de los derechos humanos se afecta en la persona humana, y cuanto es protegido desde el marco constitucional que además debe preocuparse con crear condiciones de mejoramiento de la inseguridad ciudadana por un Estado y una sociedad mejor y caracterizada por una cultura de paz.

Arapa (2016) en su investigación que titula “La aplicación de las políticas de seguridad ciudadana en el distrito de Santiago de cusco” (tesis) El presente trabajo busca determinar si las políticas de seguridad ciudadana son aplicadas de manera adecuada en el distrito de Santiago de Cusco, para ello analizaremos desde todos los ángulos con el objetivo de diagnosticar el problema, así como buscar soluciones que sean aplicables acorde a la realidad del distrito. Por otra parte analizaremos si la falta de especialización en dicha materia por parte de los trabajadores, sumado a ello el desconocimiento de la realidad del distrito y la escasez del presupuesto en este rubro a nivel distrital, son problemas que influyen en la aplicación de las políticas. El enfoque de investigación Cualitativo-Cuantitativo (Mixto): Nuestra investigación tiene como objetivo la descripción de las cualidades de un problema social, para ello se aplicarán entrevistas; además de realizar mediciones estadísticas a través de las encuestas, ello con el objetivo de diagnosticar el problema y buscar soluciones que sean realmente aplicables en el distrito y el tipo de investigación Jurídico-Descriptivo-Explicativo: Dada la presente investigación tiene como finalidad establecer de qué manera se aplican las políticas de seguridad ciudadana en el distrito de Santiago de Cusco, es decir, describir las políticas que se aplican dentro del distrito, además de explicar el problema a fondo ello con la finalidad de buscar soluciones óptimas.

Pillaca (2015) en su investigación que titula “Los problemas de gestión de la información como insumo para la elaboración de políticas públicas de crimen y seguridad en el Perú entre en 2012 y el 2014: el caso del sistema nacional de seguridad ciudadana (SINASEC)” (tesis), en la que plantea el problema de la inseguridad ciudadana se ha vuelto uno de los más prioritarios en América Latina. De manera particular, el problema en el Perú ha adquirido relevancia en el último lustro, posicionándose en la agenda del gobierno como uno de los problemas públicos con mayor prioridad de ser atendidos, no solo por las altas tasas registradas por los organismos encargados de generar estadísticas al respecto, sino también por la presión de los medios de comunicación y la ciudadanía. Debido a esto y a semejanza de otros países latinoamericanos, el Estado peruano ha puesto en marcha desde el año 2003 un sistema de medición de la seguridad pública con un rol preponderante en la elaboración de políticas públicas de crimen y seguridad. Como

metodología de investigación. Empleando el método descriptivo y bibliográfico. A partir de lo expuesto en esta investigación, se puede concluir Los datos oficiales de los delitos como hurto, robo, violación sexual muestran un constante incremento de la criminalidad a nivel nacional. Esto nos indica que las políticas de seguridad a nivel nacional no están siendo efectivas. Las cifras oficiales no contemplan la cifra negra, por lo cual es lógico pensar que la cantidad de delitos es mayor que la que se expone oficialmente.

Núñez (2015) en su investigación que titula “Acciones Estratégicas para enfrentar la inseguridad ciudadana en la provincia de San Román” Tiene como objetivo, determinar las acciones estratégicas para enfrentar la inseguridad ciudadana en la provincia de San Román; esta situación se realizan en el marco de los esfuerzos de la reforma del gobierno local y desconcentración de la gestión pública, siendo estos últimos los espacios referenciales básicos del desarrollo local, que tiene como factor de efectividad determinante en la participación ciudadana. Para el efecto se aplicaron instrumentos de recolección de datos como el cuestionario y la entrevista respectivamente, a fin de percibir la opinión de los ciudadanos, personas naturales, expertos entendidos en la problemática, específicamente del gobierno local y el tema de seguridad ciudadana, durante el periodo 2015. Al analizar y medir las variables se ha establecido que existen muchas deficiencias en cuanto a la información relacionada con el enfoque intergubernamental, básicamente en la inseguridad que se observa en la sociedad por parte de los gobiernos regionales, locales y qué decir de los recursos económicos, tecnológicos y logísticos. El procesamiento estadístico se ha desarrollado mediante el análisis e interpretación de la información, utilizando para el caso la estadística descriptiva e inferencial, cuyos resultados se presentan a través de cuadros y gráficos estadísticos, contrastándose estos resultados con la prueba de hipótesis.

Jaramillo (2018) en su investigación que titula “Cuando caen los chicos y no los grandes: la corrupción a nivel subnacional en los casos de Callao y Tumbes”. (Tesis) en su trabajo de investigación intenta explicar la diferencia entre casos de corrupción efectivamente sentenciados con los que gozan una aparente impunidad. Para ello, se realiza un estudio comparado de las regiones Callao y Tumbes, ambos con un numero significativo de denuncias e investigaciones judiciales, pero con

resultados distintos. Con el fin de poder analizar ambos casos y la manera en que la impunidad existe en uno mientras que en otro no, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los fiscales y procuradores de ambas dependencias, así como a actores políticos clave. De la misma manera, se reconstruyeron las denuncias contra los gobernadores regionales Félix Moreno, por el Callao, y Fernando Viñas Dioses, por Tumbes, con el fin de identificar a los actores involucrados en las mismas. También, se elaboró una red de los actores, sus influencias y las relaciones de estos poseen con el fin de analizar la sofisticación de los delitos. De esta forma, y tras el análisis realizado en esta investigación, se puede afirmar que la impunidad depende de dos factores: la debilidad institucional de las entidades fiscalizadoras y la sofisticación de los delitos en cuestión. Sobre el primer aspecto es importante destacar la poca capacidad que poseen las fiscalías y procuradurías. En contra de lo que dicta la teoría o lógica, tanto las entidades fiscalizadoras en el centro como las de la periferia poseen una serie de problemas que dificulta su accionar. Entre esos se encuentran: la inestabilidad laboral, una excesiva carga fiscal, poca coordinación entre las instituciones fiscalizadoras, falta de presupuesto y la falta de capacitación del personal.

Tito (2017) en su investigación que titula “Participación comunitaria y la seguridad ciudadana en la Región Lima, 2012-2014”. (Tesis) considera dentro de su objetivo principal, determinar la relación de la participación comunitaria con la seguridad ciudadana en la región Lima, 2012-2014. El método de estudio tiene un enfoque mixto, con un alcance descriptivo correlacional y diseño no experimental, con una población objetiva de 143 oficiales y funcionarios del Sistema de Seguridad Ciudadana en la región Lima, los cuales tienen responsabilidad estratégica dentro de la gestión a nivel de participación comunitaria de la seguridad ciudadana, y una muestra de 105 personas; con la aplicación de un cuestionario para determinar los objetivos de la investigación, y utilizando la prueba Chi Cuadrado para la demostración de la hipótesis general siguiente: “La participación comunitaria se relaciona de manera limitada con la seguridad ciudadana en la región Lima, 2012-2014”. Durante el desarrollo de esta investigación se llegó a la conclusión general siguiente: La relación entre la participación comunitaria y la seguridad ciudadana en la región Lima durante el período 2012-2014 fue débil, a pesar de su

planificación y consideración en el desarrollo de las acciones del Sistema de Seguridad Ciudadana para alcanzar los objetivos trazados de manera permanente de la seguridad interna del país.

CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 Identificación del problema

La corrupción como un mal estructural que se ha instalado en el Perú de modo virulento y que corroe nuestra institucionalidad y sociedad peruana, así como la inseguridad ciudadana que ha marcado una forma de convivencia al lado del temor, la zozobra y el peligro constituye dos graves problemas en nuestro país en la actualidad, es por ello que la búsqueda de las soluciones tiene que ser abierta, y una de las ventanas para que puedan plantearse posibles soluciones, es que desde la Constitución se debe normar claramente y en forma efectiva alternativas que coadyuven las acciones que se pueda impartir en el Estado y la ciudadanía.

Hemos dejado en un segundo plano los problemas económicos para priorizar el incremento alarmante de la corrupción y la delincuencia en el país. Según una encuesta del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) realizó un estudio en 28 países de América Latina entre enero del 2013 y febrero del 2014 y desveló la triste realidad, Perú ocupa el primer lugar en inseguridad pues 30.6% de personas aseguraron haber sido víctimas de la delincuencia, así mismo es el quinto país más corrupto en Latinoamérica.

Estos resultados son las más resaltantes en comparación con experiencias como crímenes, inseguridad, economía y corrupción en la región. Pero eso no es todo, la preocupación peruana sobre el crimen y la violencia ocupa el puesto 6. La sensación de la población por atender este problema diario en las calles era 11% en el 2006 y el año pasado aumentó drásticamente a 47%, superando a la necesidad de incrementar la economía, pues al

menos 1 de cada 3 personas se siente insegura en su país. Por otro lado respecto a la corrupción, está vinculado en la encuesta con los problemas económicos y continúa los actos de corrupción del Estado pues 9 de cada 10 encuestado afirmó que está generalizado en el aparato burocrático.

Por lo tanto urge, que desde todos los frentes podamos contribuir a dar solución a este álgido problema nacional.

2.2 Definición del problema

2.2.1 Pregunta general

¿La Constitución puede establecer políticas de Estado que permitan remediar los problemas de la corrupción y de inseguridad ciudadana en el Perú, cuáles serían aquellos?

2.2.2 Preguntas específicas

¿Cuáles es el marco normativo que puede asumir la Constitución respecto a los temas de Corrupción y de la inseguridad ciudadana en el Perú?

¿De qué forma se solucionaría la ausencia normativa de la Constitución como en Políticas de Estado para luchar contra la corrupción y la inseguridad ciudadana?

2.3 Intención de la investigación

El presente proyecto de investigación se justifica por cuanto ante los problemas de la corrupción y la Inseguridad ciudadana, nuestra constitución tiene que ver con mostrar normas en el marco constitucional y desde los derechos humanos acciones preventivas y de control sobre estos problemas, donde la dignidad humana del peruano se encuentra atropellada. El 85,6% de peruanos no siente seguridad, según un estudio del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Así mismo según PROETICA en el año 2015 señaló que el 83% de peruanos son proclives a la corrupción.

Ese porcentaje en el caso de la inseguridad ciudadana se teme que en los siguientes 12 meses pueda ser víctima de un delito. La cifra sube a 87,1% en ciudades con más de 20.000 habitantes. El 60% de actos denunciados ante el Ministerio Público es por robo de dinero, cartera o celular. Solo en el primer trimestre de este año, el 10,4% de la población mayor de 15 años ha sido víctima de un hecho delictivo con arma de fuego.

Un problema alarmante es el alto índice de denuncias por violencia sexual, 1.441 de enero a marzo, 93 más que en ese período de 2014. Por violencia familiar, en esos tres meses se registraron 34.651 reportes. Nueve de cada 10 víctimas son mujeres. El número ha aumentado en 1.757. Diecisiete son los feminicidios cometidos en el primer trimestre de este año. Las agresiones antes mencionadas, en algunas situaciones, terminan en estos crímenes.

En el caso de la corrupción, bastaría con señalar los casos vinculados a la Empresa Brasileña ODEBRECHT que ha puesto en revelación el caso más alto de corrupción que compromete a muchos países en Latinoamérica, y en el caso del Perú a muchos expresidentes y altos funcionarios del Estado.

No se establece ni se refuerza, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan atender estos problemas, no hay mecanismos idóneos para reaccionar en forma oportuna y firme para profesar y sancionar a sus autores, puesto que su enredo está vinculado al poder.

2.4 Justificación

Estas situaciones y otras más hace que se justifique plenamente el presente trabajo, pues, se trata de mostrar que el Estado se descuida en los temas de la corrupción y la inseguridad, así como la misma sociedad, que en vez de organizarse se desorganiza, teniendo muchas veces una sociedad que no comprende, ni se solidariza con las víctimas, o con el propio País que es en definitiva el gran perdedor, mientras los propios operadores de justicia no consideran su delicada situación de relevancia para este tema.

2.5 Objetivos

2.5.1 Objetivo general

Determinar acciones normativas desde la Constitución y los Derechos Humanos para establecer marcos de soluciones integrales y efectivas a los problemas de la Corrupción y la Inseguridad ciudadana en el País.

2.5.2 Objetivos específicos

- Determinar el marco normativo que puede asumir la Constitución respecto a los temas de Corrupción y de la inseguridad ciudadana en el Perú.
- Plantear un diseño básico consignado en la Constitución como Políticas de Estado para luchar contra la corrupción y la inseguridad ciudadana.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1 Acceso al campo

La investigación se realizada tiene un alcance a nivel nacional, por cuanto se constituye el Universo de estudio, la lucha anticorrupción y contra la inseguridad ciudadana como políticas de estado en el derecho constitucional peruano, siendo el ámbito de aplicación de dichas normas en todo el territorio nacional; por lo que, el ámbito de estudio para la presente investigación se encuentra constituido por el territorio nacional. En cuanto al acceso al campo, uno de los procedimientos fue el análisis de textos, es decir libros, artículos entre otros que fueron objeto de una ficha de análisis de contenido. Las dificultades se enmarcaron fundamentalmente en la búsqueda de trabajos que enfoquen el tema desde la jurisprudencia extranjera con tal perspectiva, no se encontró trabajos en tal horizonte, sino solo desde una visión del bien jurídico; empero, desde estrictamente la dogmática normativista se construyó una posición lo que permitió explicar el problema de estudio. No se encontró dificultad alguna con respecto a la selección de dogmática, jurisprudencia nacional, pues la bibliografía es abundante y la jurisprudencia vía ingreso a las páginas web del Tribunal Constitucional, Poder Judicial.

3.1.1 Diseño de investigación

El diseño de investigación se refiere al modelo o esquema bajo el cual se realizó la investigación (recojo de datos para resolver la dificultad temática). En el presente caso, tratándose de una investigación de contenido que pertenece a la investigación **cualitativa**, concretamente al enfoque **interpretativo**. El diseño de investigación se inscribe dentro

del modelo de la investigación JURIDICO-DOGMANTICA. El modelo se expresa en el siguiente esquema:

O ----T-----P

Donde:

O = Orígenes o fundamentos teóricos de la anticorrupción

T = Tema de investigación: Políticas de estado contra la corrupción

P = Perspectiva o tendencia del derecho constitucional anticorrupción y seguridad ciudadana

La investigación empieza analizando e interpretando las fuentes teóricas de la anticorrupción (O). A continuación desarrolla el tema de estudio (T): Políticas de estado contra la corrupción (P) Perspectivas o tendencias del derecho constitucional anticorrupción y seguridad ciudadana.

3.1.2. Objeto de investigación

El objeto de investigación sería llevar a nivel constitucional las políticas anticorrupción y lucha contra la inseguridad ciudadana, elevando de esta manera estas dos figuras de agresión al nivel constitucional, para desde ese enfoque buscar políticas de estado destinadas a combatirlas, como es el caso de leyes de desarrollo constitucional y demás instrumentos legales que permitan efectivizar la lucha contra la corrupción y la inseguridad ciudadana.

3.2 Selección de informantes y situaciones observadas.

La inseguridad ciudadana la cual ha sido y es una de las principales demandas de la población peruana. A lo largo de los últimos veinte años, su abordaje ha merecido diversos enfoques y tratamientos por parte de las autoridades, pero con escaso éxito hasta hoy. Y es que la seguridad ciudadana es un fenómeno social complejo, multidimensional y multicausal, que debe ser abordado desde diversos aspectos en forma simultánea.

La inseguridad, la violencia y el delito no son problemas que solo merecen respuestas de contingencia; en verdad, requieren un tratamiento integral y holístico, de procesos de

mediano y largo plazo. Los desafíos son múltiples y complejos. La seguridad ciudadana exige tomar medidas oportunas y eficaces —en especial por parte de los decisores políticos— que permitan remover los obstáculos de carácter estructural y cultural profundamente arraigados en los sistemas de administración del Estado (Melia,1998).

En ese sentido, la tarea es compleja. Al inicio de nuestra gestión, asumimos esos desafíos al posicionar la seguridad ciudadana como un tema prioritario de las políticas públicas del sector Interior. Desde esa perspectiva, al amparo de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo por el Congreso de la República, se conformaron comisiones y grupos de trabajo, asesorados por un equipo técnico multidisciplinario. Esas comisiones y grupos de trabajo permitieron, en una primera instancia, expedir las normas necesarias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). El desafío siguiente consistía en diseñar una política pública de seguridad ciudadana con vigencia de varios años. Uno de los grandes obstáculos para alcanzar ese propósito es la carencia de un sistema integrado de gestión de la información delictiva. La información generada por diferentes operadores se encuentra dispersa y fragmentada. Como consecuencia de ello, los procesos de formulación de diagnósticos en materia de seguridad ciudadana no se acompañan ni se nutren de información pública integrada y confiable.

3.2.1. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La técnica de investigación manejada para el estudio del **primer objetivo** fue la técnica de análisis de contenido. Esta técnica ha sido utilizada para recoger datos de las fuentes bibliográficas y Web gráficas. Asimismo, el complemento de la técnica del análisis de contenido ha sido el fichaje: textual, de resumen y bibliográfico.

Las técnicas de investigación empleada para el estudio del **segundo objetivo** fueron: la observación. También se utilizó la técnica del análisis documental para la doctrina. Los instrumentos de investigación utilizados fueron las guías de observación, así como guías de análisis documental para la doctrina del caso.

La técnica de investigación utilizada para el estudio del **tercero objetivo** fue la técnica de análisis de contenido y los instrumentos empleados fueron: la guía de análisis de contenido y la guía de observación.

En resumen, las técnicas de investigación conexas con las preguntas y objetivos de la investigación fueron: la observación, el análisis documental. Los instrumentos de estudio elaborados y en concordancia con las técnicas de investigación seleccionadas comprendieron: la ficha de observación, las guías de observación, la guía de análisis de contenido bibliográfico, conceptual, transcripción.

3.3. Estrategias de recogida y registro de datos

Los pasos seguidos para recoger los datos fueron los siguientes:

Primero: Se identificaron los materiales bibliográficos para seleccionar aquellos documentos que sirvan como fuente de datos.

Segundo: Se analizaron y se interpretaron los contenidos del material seleccionado aplicando la técnica del fichaje y considerando los problemas, objetivos. En esta etapa ha sido importante la lectura analítica e interpretativa de los textos seleccionados mediante la técnica del subrayado y resaltado. Los datos recogidos se ordenaron y se clasificaron de acuerdo a los objetivos de investigación preestablecidos.

Tercero: Se realizó el estudio del material bibliográfico seleccionado procediéndose al análisis estructurado.

3.4. Análisis de datos y categorías

Los datos recogidos fueron analizados e interpretados en función a los objetivos de la investigación. El procesamiento de datos fue como sigue:

Primero: Se clasificaron y se ordenaron los datos conforme a los objetivos planteados. La secuencia de análisis e interpretación de datos se realizó según el diseño asumido: primero, se empieza con el análisis de la corrupción y de la inseguridad ciudadana señalando sus fundamentos teóricos y su desarrollo en el Perú; segundo, se presenta la forma cómo se entiende y funciona las políticas de estado de la anticorrupción y la lucha contra la inseguridad ciudadana, analizando e interpretando la realidad de nuestra sociedad.

Segundo: Se lleva el análisis antes descrito hacia políticas de estado que puedan ser incorporadas en el nivel constitucional para en su desarrollo buscar efectividad en la lucha anticorrupción y contra la inseguridad ciudadana.

Tercero: El trabajo de investigación concluye con la articulación de los tres objetivos, estableciendo la relación estructural y sistemática en torno a los propósitos de la investigación.

3.5 Análisis de datos y categorías

Los datos recogidos fueron analizados e interpretados en función a los objetivos de la investigación. El procesamiento de datos fue como sigue:

Primero: Se clasificaron y se ordenaron los datos conforme a los objetivos planteados. La secuencia de análisis e interpretación de datos se realizó según el diseño asumido: primero, se empieza con el análisis de la corrupción y la inseguridad ciudadana; segundo, se presenta como funciona las políticas de estado relacionadas a la anticorrupción y la lucha contra la inseguridad ciudadana.

Segundo: Se analizaron y se interpretaron los contenidos del material seleccionado aplicando la técnica del fichaje y considerando los problemas, objetivos. En esta etapa ha sido importante la lectura analítica e interpretativa de los textos seleccionados mediante la técnica del subrayado y resaltado. Los datos recogidos se ordenaron y se clasificaron de acuerdo a los objetivos de investigación preestablecidos.

Tercero: El trabajo de investigación concluye con la articulación de los tres objetivos, estableciendo la relación estructural y sistemática en torno a los propósitos de la investigación.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 Corrupción y seguridad ciudadana

Desde una perspectiva histórica, el Perú ha sido profundamente afectado por una corrupción administrativa y estatal, que puede medirse desde las postrimerías del periodo colonial hasta nuestros días, lo que ha limitado el desarrollo y el progreso del país. Si bien no existe un concepto bien definido de corrupción, se puede entender como práctica corruptiva el acto de ofrecer, dar, recibir o solicitar, de manera directa o indirecta, cualquier cosa de valor para influir en las acciones de la otra parte. Por su parte, el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 define la corrupción como el uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona. En el transcurso del tiempo, se ha comprobado que la corrupción afecta de manera negativa el desarrollo económico, la distribución del ingreso, la legitimidad del sistema político, la viabilidad del Estado y el grado de criminalidad; en otras palabras, afecta la Defensoría del Pueblo (2004). Libertad de tránsito y seguridad ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima metropolitana.

En este Plan, interesa destacar la relación que existe entre la corrupción y la seguridad ciudadana: a mayor corrupción, menor seguridad ciudadana. Los resultados de diversas investigaciones han demostrado que, en varios países de la región, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas. En ese sentido, la corrupción de funcionarios públicos es,

con frecuencia, un producto de la delincuencia organizada. Los individuos que participan en actividades ilícitas graves y rentables invariablemente cuentan en algún momento con el apoyo de funcionarios públicos corruptos (Tanzi, 1988).

Tan estrecha es la relación entre corrupción y seguridad que se llega afirmar que la corrupción es necesaria para el funcionamiento de la delincuencia organizada, y que la capacidad de los grupos delictivos organizados para crecer y tener éxito depende en gran medida de las relaciones que establezcan con funcionarios corruptos. Asimismo, se ha constatado la influencia de la corrupción en las entidades participantes de la seguridad ciudadana y sus diversas manifestaciones, dependiendo del actor de que se trate. En el caso de la Policía, son tres los principales niveles de corrupción.

El primero corresponde al área administrativa e incluye los oscuros manejos de recursos humanos y económicos.

El segundo es el nivel operativo, aquel relacionado con la prestación de servicios de la Policía y donde determinadas unidades policiales tienen un amplio margen de maniobra para protagonizar actos de corrupción.

Y el tercer nivel es el ámbito político, el cual abarca el intercambio de privilegios, prebendas y prerrogativas gubernamentales a cambio de protección y mal entendida lealtad policial.

Por diversas razones, la corrupción operativa también tiene efectos devastadores, como la administrativa. Primero, porque si el servicio público tiene un precio, se vulnera su carácter universal y gratuito; se generan barreras para el acceso a la justicia, que afectan a los más pobres; y se hace tabla rasa de la imparcialidad de los funcionarios públicos, socavando su legitimidad. Segundo, la vulnerabilidad a la corrupción destruye, en el proceso, el principio de legalidad y el respeto a los derechos humanos, que son los pilares del Estado de derecho, y ata de manos a las instituciones del sistema para hacer cumplir la ley, que es su razón de ser. Con frecuencia, la corrupción administrativa y la operativa en forma extendida prosperan y se consolidan cuando son, por lo menos, toleradas por las autoridades políticas, que no hacen uso de su autoridad para ponerles freno (Quiróz, 2015).

Como resulta obvio, las políticas públicas están reñidas con la corrupción, pues su propósito es obtener el mayor bienestar colectivo posible, mientras que el de la corrupción es obtener el mayor beneficio del corrupto y del corruptor. Existe, además, una segunda incompatibilidad, que se deriva de las funciones esenciales de la política de seguridad ciudadana, que es la de aplicar la ley, así como prevenir y combatir el delito. Por otro lado, existen cuatro elementos que contribuyen a crear oportunidades para las distintas formas de corrupción, a saber: la existencia de un poder monopólico, una alta discrecionalidad de quien lo ostenta, la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas. En la reciente encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú, que publica Proética en julio de 2012, en el capítulo peruano de Transparencia Internacional, la corrupción es percibida como el segundo problema nacional más importante, solo superado por el problema de la delincuencia. En esa encuesta, el Poder Judicial y la Policía Nacional, junto con el Congreso, aparecen como las instituciones más corruptas y las menos confiables para enfrentar el fenómeno. Por otro lado, llama la atención la tolerancia que los ciudadanos muestran hacia las situaciones de corrupción, que son rechazadas solo por uno de cada tres encuestados

4.2 Elementos básicos del diagnóstico de la corrupción

La corrupción en el sector público es una práctica que consiste en aprovechar para beneficio privado, económico o de otra índole, los recursos públicos por parte de gobernantes, funcionarios y personas, empresas u organizaciones del sector privado o no gubernamental; en el caso de los gobernantes se trata, además, de un mal uso del poder encomendado. Los beneficios derivados del acto corrupto son, principalmente, económicos, por cuanto consisten en la apropiación directa de un bien público, ya sea en dinero o en especie, o en la obtención de recursos de particulares que requieren de servicios o trámites estatales; o en la consecución de bienes o ingresos monetarios derivados de una decisión pública –aprobación de una ley que crea un monopolio, que rebaja impuestos, que valoriza unos terrenos, que elimina requisitos; o actos como no aplicar una sanción, no perseguir o controlar una actividad delictiva; decisiones judiciales que obligan al pago de sanciones injustificadas a las entidades públicas o pensiones a particulares–, o de la utilización de información obtenida en ejercicio de funciones públicas –sobre localización de inversiones, tasa de cambio, inflación, etc.–. En los casos

mencionados, de forma más o menos directa, los responsables de la práctica de corrupción obtienen un beneficio económico que incrementa su patrimonio. Además, el poder del Estado puede utilizarse para consolidar una preponderancia política y de control sobre administraciones públicas en un territorio determinado, pero incluso en estos casos ese poder genera beneficios económicos; en otras ocasiones, la corrupción se produce para garantizar impunidad (Bidart, 2001).

La corrupción puede:

- ◆ Ser sistémica, es decir, presentarse en procesos de captura de aparatos del Estado en forma amplia, que comienzan desde los procesos electorales y se expresan en una manipulación completa de la gestión de una Administración territorial, hasta llegar a formas extremas como la configuración cooptada del Estado. Por otra parte, la corrupción no sistémica se expresa en el aprovechamiento de determinadas áreas o procesos de la gestión.
- ◆ Presentarse en distintas fases del gobierno y la gestión, desde la elección, pasando por la expedición de las normas hasta su aplicación.
- ◆ Ser de magnitud grande o pequeña, dado que puede implicar desde la manipulación de una proporción importante de los recursos de inversión hasta las pequeñas comisiones para la realización de trámites.
- ◆ Darse en las distintas ramas del poder y entidades: las prácticas corruptas se pueden dar tanto en el ejecutivo, como en el legislativo, en el judicial y en los órganos de control.

4.3 Formas de corrupción

Las prácticas mediante las cuales los corruptos pueden obtener beneficios económicos y de otra índole, son diversas:

- a. Manipulación de los procesos electorales para poner en los cargos políticos a funcionarios comprometidos con grupos y personas interesadas en beneficiarse directamente del aparato de Estado; esta manipulación puede incluir prácticas como la compra de votos, el trasteo de votantes, la amenaza o presión a los votantes para que voten en determinado sentido, la financiación de las campañas a cambio de favores concretos,

la amenaza armada acompañada de órdenes a la población y determinados candidatos sobre las conductas a seguir.

b. Manipulación de las decisiones normativas y fallos en todas las ramas del poder y de los órganos de control; comprende la expedición de leyes, ordenanzas y acuerdos, de decretos en los tres niveles de gobierno; fallos judiciales y de los órganos de control.

c. Apropiación directa de dinero o bienes muebles e inmuebles públicos por parte de gobernantes o funcionarios públicos.

d. Manipulación de los procesos contractuales con el fin de beneficiar a grupos o personas específicas mediante el pago de comisiones.

e. Manipulación de las funciones ejecutivas y de prestación de servicios o realización de trámites ejercicio del control, otorgamiento de subsidios, expedición de documento de identidad, aprobación de una licencia, instalación de una línea telefónica.

f. Obtención de utilidades en negocios realizados con base en información conseguida en ejercicio de funciones públicas y que debería ser reservada. Las prácticas corruptas pueden estar tipificadas en los códigos penales, disciplinarios o fiscales, en los cuales se fijan además las penas por su realización. Se trataría en este caso de la corrupción ilegal, en el sentido de que la ley ha especificado la práctica como un delito o conducta sancionable, la cual puede coexistir con una corrupción legal, en aquellos casos donde se produce un aprovechamiento indebido de recursos públicos, pero la conducta no ha sido tipificada penalmente. En la medida en que avanza la tipificación penal, disciplinaria y fiscal de prácticas corruptas, la corrupción está definida principalmente en los códigos correspondientes.

4.4 El objetivo general de la política de lucha contra la corrupción

Fundamentalmente, es eliminar las prácticas corruptas o investigarlas y sancionarlas oportunamente para reducir la pérdida de recursos públicos, lo cual puede expresarse en objetivos específicos como los siguientes, que servirán de base para la fijación de metas, si se dispone de información:

◆ Cambiar la percepción negativa por parte de ciudadanos, usuarios, líderes de organizaciones sociales, funcionarios y empresarios.

- ◆ Disminuir la tolerancia con la corrupción.
- ◆ Mitigar los riesgos de corrupción asociados a los procesos de gestión administrativa y misional (gestión del recurso humano, contratación pública, etc.).
- ◆ Disminuir la situación de impunidad en la justicia y los órganos de control.
- ◆ Aumentar la participación de organizaciones sociales en la prevención y control de la corrupción.
- ◆ Aumentar la transparencia y el acceso a la información sobre la corrupción por parte de la Rama Judicial y de los órganos de control en todos los niveles de gobierno, Contraloría, Procuraduría, Defensoría, Personerías, Superintendencias, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda en lo relativo al Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.

De acuerdo con el árbol de problemas elaborado en el diagnóstico, el objetivo central debe corresponder con el problema central identificado, los objetivos de largo plazo con los efectos, y los objetivos específicos con las causas directas del problema central. Por ejemplo, si se considera que una de las causas directas es la deficiente o inconveniente formación de las personas, uno de los objetivos específicos será mejorar la educación, para lo cual habrá que desarrollar un conjunto de acciones.

Y más adelante refuerza esa idea así: “Estas y otras iniciativas no implican que reducir la corrupción constituye un fin en sí mismo, sino que es una medida necesaria para lograr el objetivo más amplio de un gobierno más eficaz, justo y eficiente. Quienes la combaten están preocupados no tanto por la corrupción per se, sino más bien por los efectos que tiene sobre la sociedad (Vigo, 2003).

Por tanto, es importante evaluar sus costos y entender que es imposible eliminarla por completo, pues en muchos casos será demasiado costosos o aparatoso y disfuncional tratar de acabar del todo con ella: lo más que se puede esperar es que las prácticas corruptas se mantengan dentro de límites tolerables” (Corporación Transparencia por Colombia, 2003), objetivos hipotético, basado en la documentación general sobre los problemas de corrupción y coherente con el árbol de problemas planteado.

4.5 Líneas de acción

Las estrategias o líneas de acción dependerán obviamente de la situación particular del municipio y de los objetivos específicos buscados; sin embargo, hay unas líneas generales de intervención que pueden servir de marco de referencia, las cuales se fundamentan en el marco normativo, tanto en las convenciones internacionales como en la legislación propia, así como en la política nacional (Sánchez, 1970).

Obviamente, como se ha planteado, la estructura del plan de acción de la política específica de un departamento o de un municipio, dependerá del análisis realizado y la identificación de las causas directas y secundarias, que forman la base para definir los objetivos específicos y las actividades. En términos generales, el cumplimiento de los objetivos en la lucha contra la corrupción se puede adelantar mediante:

- ◆ Una estrategia de prevención
- ◆ Una estrategia de investigación y sanción
- ◆ Una estrategia de políticas y organización institucional Este esquema se fundamenta en las estrategias generales planteadas en las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, especialmente en la Convención de las Naciones Unidas. La lucha contra la corrupción se basa, en primer lugar, en el mejoramiento del gobierno y de la administración mediante la intervención sobre los distintos elementos de la gestión pública. Esta es una intervención indirecta, en la medida en que las iniciativas de buen gobierno no tienen como propósito exclusivo y principal la lucha contra la corrupción; sin embargo, al mejorar las prácticas de planeación, de presupuesto, de contratación, de carrera administrativa y de transparencia, se crean condiciones favorables a la buena gestión y, en consecuencia, disminuyen los riesgos de corrupción. En este sentido, se incluyen aquí líneas de acción de largo plazo como la educación y la formación desde la educación básica, así como las iniciativas del sector privado tendientes a su autorregulación. En segundo lugar, la lucha contra la corrupción se basa en las acciones de identificación, investigación y sanción de prácticas corruptas y de control y seguimiento a los recursos públicos apropiados por particulares. Considerando que, a pesar de las distintas acciones preventivas, existen siempre situaciones y grupos o personas propensas a las prácticas corruptas, es fundamental reforzar la capacidad de

petición de cuentas y de control, tanto institucional como social. En tercer lugar, se requiere contar con esquemas institucionales responsables de la coordinación de la formulación y ejecución de las políticas. Tentativamente, una estrategia podría tener los siguientes componentes, siempre ajustándolos a las características y dimensiones de la entidad territorial correspondiente. El cual tiene como principal objetivo fortalecer las herramientas y mecanismos institucionales para la prevención, investigación y sanción de la corrupción en el país, a través de 5 estrategias:

1. Mejorar el acceso y la calidad de la información pública para prevenir la corrupción.
2. Mejorar las herramientas de gestión pública para prevenir la corrupción.
3. Aumentar la incidencia del control social en la lucha contra la corrupción.
4. Promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad.
5. Reducir la impunidad en actos de corrupción.

4.6 Políticas contra la inseguridad ciudadana

Un sistema integrado de información resulta un insumo vital no solo para el diseño de políticas públicas, sino también para el monitoreo y evaluación de las mismas. En un escenario en el que falte la información bien sistematizada, los procesos de análisis del problema, por parte del Estado, se dificultan en extremo. Entonces, se requiere trazar, en el corto plazo, nuevas estrategias y esfuerzos conjuntos para enfrentar esa seria deficiencia; los esfuerzos deberán ser desplegados, en especial, por parte de las entidades públicas vinculadas al sistema de administración de justicia. De lo contrario, incluso con alentadores pronósticos de progreso económico, el desarrollo del Perú en los próximos años se verá seriamente afectado por la presencia e incremento de la criminalidad y la inseguridad. ¿Quién invierte en un país inseguro? La criminalidad y la inseguridad ciudadana ponen en riesgo la sostenibilidad del modelo económico y la convivencia pacífica de las próximas generaciones. Desde esta perspectiva, la política pública debe ser diseñada y consensuada bajo el contexto de complejidad en el que se ve inmersa, y deberá estar articulada a la séptima Política de Estado del Acuerdo Nacional, lo que viabilizará su implementación a través del diálogo y el consenso de la Sociedad Civil, Partidos Políticos, Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales y Locales. Sánchez (1970), para ello, se requiere un enfoque intersectorial, intergubernamental e

interinstitucional que involucre la diversidad de las realidades regionales y locales en los ámbitos urbano y rural, y promueva la activa participación del conjunto de actores públicos y privados del país. Lejos de ser motivo de división, el tema de la seguridad en el Perú debe cohesionarnos. Esa cohesión incluye la articulación de los planes anuales regionales y locales a los objetivos estratégicos y a las metas del plan con vigencia de cinco años que hoy presentamos. Con este propósito, el presente Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 en adelante, el Plan recoge y sistematiza los aportes no solo de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), sino también de la sociedad civil organizada, el sector privado y académico, especialistas y vecinos. Se han definido los siguientes seis (6) objetivos estratégicos en el horizonte 2013-2018:

1. Disponer de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana articulado y fortalecido 2. Implementar espacios públicos seguros como lugares de encuentro ciudadano 3. Reducir los factores de riesgo social que propician comportamientos delictivos 4. Promover la participación de los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación para enfrentar la inseguridad ciudadana 5. Fortalecer a la Policía Nacional del Perú como una institución moderna, con una gestión eficaz, eficiente y con altos niveles de confianza ciudadana La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) participó en distintas mesas de trabajo en las principales ciudades del país y recibió alrededor de doscientos comentarios y recomendaciones que fueron incorporados al Plan.

6. Mejorar el sistema de administración de justicia para la reducción de la delincuencia En este marco de referencia, el Plan se propone, por un lado, reducir los índices de criminalidad, y, por otro lado, incrementar la eficacia de las acciones conducentes a combatir el crimen y a prevenir el delito. (Garay, 2007)

Entre otras variables, se deberá disminuir el porcentaje de víctimas personales, la tasa de homicidios y el porcentaje de personas privadas de libertad, así como el porcentaje de reingresantes a penales. Asimismo, se deberá reducir el porcentaje de mujeres víctimas de violencia, y se deberá luchar contra la prevalencia del consumo de drogas ilegales tales como la cocaína, la marihuana, la pasta básica de cocaína (PBC), entre otros factores. Todas estas variables están vinculadas, directa e indirectamente, a la inseguridad, la

violencia y la delincuencia. Sin embargo, la implementación y los resultados del Plan se concretarán solo si se asume un liderazgo político firme y un compromiso público-privado para realizar, con oportunidad y eficacia, los planes anuales en los tres niveles de gobierno. Se requiere, además, la presencia y acompañamiento de un ente rector. Una vez aprobado el Plan por los actores pertinentes, necesitamos rediseñar y costear los planes, programas y proyectos que se desprendan de aquel, estableciendo las estrategias para su financiamiento. Un plan sin recursos es solo un documento formal, sin mayor trascendencia de acción sobre la realidad concreta. (Fruhling, 2002) Por esa razón, es importante señalar que también los planes, programas y proyectos vinculados al Plan deben tener prioridad nacional, por lo cual la ejecución, el monitoreo y la evaluación periódica se convertirán en un factor clave de éxito. La política nacional de seguridad ciudadana que planteamos hoy mediante este Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 se constituye, entonces, en una respuesta pública integral y participativa contra la violencia y la delincuencia en el Perú. Los invitamos a su lectura y a su compromiso por su puesta en marcha, para lograr una convivencia pacífica que garantice la democracia y la prosperidad de las próximas generaciones en el Perú

Como refiere Basombrío (2003), plantea la alianza que debe establecer el gobierno con las municipalidades y con las cifras de victimización, que el Ejecutivo buscará reducir en 25%. Para lograr ello, expuso siete medidas puntuales:

1. Fortalecer el programa nacional de recompensas.
2. Realizar más de 50 megaoperativos el próximo año.
3. Implementar el programa "Barrio Seguro", que plantea la intervención de más de 100 barrios el próximo año. Estos serán los que tengan mayor focalización de crimen.
4. Implementar 500 proyectos de prevención para el 2017.
5. Tener mayor y mejor presencia policial, con 10 mil policías nuevos en las calles pendientes de los ciudadanos.
6. Dar mayor importancia a la investigación criminal.
7. Tener en cuenta a la tecnología como parte de los instrumentos para lograr reducir la inseguridad.

4.7 Políticas contra la inseguridad ciudadana

La perspectiva aquí asumida concibe a la seguridad ciudadana como un fenómeno social complejo, multidimensional y multicausal, en el que intervienen un conjunto de actores públicos y privados, la sociedad civil organizada y ciudadanos. De ahí que, para resolver este problema, se requiere el diseño de una política pública de carácter integral y sistémico con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo. Uno de los instrumentos más utilizados para el estudio y visualización de la conformación global de la política pública es el esquema conceptual de las fases: identificación de problemas, formulación de la política, decisión, implementación y evaluación. Sobre la base de esta secuencia de etapas, se debe abordar el diseño de la política pública de seguridad ciudadana desde una perspectiva multisectorial e intergubernamental, con una efectiva participación ciudadana, del sector privado y de los medios de comunicación. Esta política debe ser respaldada con normas jurídicas provistas de los recursos humanos y financieros necesarios; también debe ser materia de comunicación persuasiva acerca de los beneficios que la política pública brinda a los ciudadanos.

En esa línea, desde la perspectiva de diversos organismos internacionales, la política pública de seguridad ciudadana debe tener las siguientes características: (i) integral, a efectos de abarcar sistemáticamente los derechos humanos en su conjunto; (ii) intersectorial e intergubernamental, para comprometer la participación de los diferentes actores estatales en los distintos niveles de gobierno; (iii) participativa, por la intervención permanente de la población involucrada y por favorecer la democratización de la sociedad; y (iv) universal, debido a su cobertura general, sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo.

No obstante lo anterior, toda política debe asegurar una adecuada implementación, monitoreo y evaluación, a fin de verificar el cumplimiento de las actividades, metas y objetivos establecidos en ella. De la experiencia internacional, se puede apreciar que existen cinco elementos que los países deben considerar en la implementación de sus políticas de seguridad ciudadana. Uno: que la protección de los ciudadanos debe darse en el marco de la Constitución y las leyes. Dos: que no debe limitarse exclusivamente a la lucha contra la delincuencia, sino en crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Tres: que sobrepasa la acción policial y, por tanto,

demanda la participación coordinada de todas las instituciones públicas y privadas. Cuatro: que la Policía, como uno de los actores fundamentales, debe definir un nuevo perfil, orientado a la comunidad antes que hacia el Estado. Cinco: que debe ponerse mayor énfasis en el desarrollo de acciones preventivas. Desde la perspectiva de los organismos multilaterales, la política pública de seguridad ciudadana debe proveer a los ciudadanos, por lo menos, cuatro servicios esenciales, a saber: (i) la prevención de la violencia y el delito, (ii) el control y la persecución del delito, (iii) la rehabilitación y reinserción social, y (iv) la atención a las víctimas. De manera complementaria, pero no por ello menos importante, se debe resaltar los procesos de monitoreo y evaluación de las políticas y programas de seguridad ciudadana. Se debe entender la evaluación como la aplicación sistemática de procedimientos para valorar el diseño y la implementación de los programas de intervención, a través del cumplimiento de los objetivos y resultados alcanzados, con el fin de valorar y perfeccionar las políticas y los programas públicos, dado que, desde un punto de vista racional, cabría suponer que, tras la evaluación, se debe optar por la continuidad, la redefinición o cese de una política o programa público de seguridad ciudadana.

4.8 Diagnóstico de la inseguridad, la violencia y el delito en el Perú

Antes de plantear el nuevo enfoque de la seguridad ciudadana como política de Estado con miras a establecer el Plan, es necesario realizar un diagnóstico integral de la inseguridad, la violencia y el delito en el Perú. El diagnóstico debe dar cuenta de la situación actual de la problemática, y debe explicar las causas y los problemas y efectos que la inseguridad, la violencia y el delito traen al Perú. Situación actual Existen múltiples indicadores para medir la situación de inseguridad, la violencia y el delito en un determinado territorio. Los más importantes son los homicidios, la victimización, la percepción de inseguridad, la confianza en las instituciones y la situación del sistema penitenciario. Homicidios Los homicidios constituyen la forma más extrema de violencia en una sociedad, aquella que se ejerce de manera intencional para quitar la vida a otra persona. Para facilitar su comparación, los homicidios se presentan en función de una tasa por 100 mil habitantes. La tasa de homicidios por 100 mil habitantes en el Perú no es muy alta si se compara con la de otros países de las Américas, que resulta siendo la segunda más violenta del mundo después del África. En efecto, la tasa en el Perú se ubica entre las más bajas de la región, solo por encima de Haití, Uruguay, Argentina, Estados Unidos,

Chile y Canadá, y muy lejos de los países del Triángulo del Norte Centroamericano (Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador) y Venezuela, los más violentos.

Causas multidimensionales Si bien no existe una condición necesaria o suficiente para explicar la violencia y el delito, sí se pueden identificar factores que aumentan el riesgo o agravan la vulnerabilidad de las sociedades. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) identifica como factores la abundancia de hombres marginalizados y la urbanización desordenada (factores demográficos); familias disfuncionales; desempleo; las nuevas oportunidades y tecnologías para el crimen, la pobreza y la desigualdad (factores económicos) la escasa legitimidad del Estado y los conflictos armados (factores políticos); los usos sociales que implican el consumo de drogas y alcohol, así como el porte de armas; las pautas culturales que toleran la violencia; y la ineficacia e ineficiencia de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia.

4.9 Débil participación de los ciudadanos

La sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación social en la seguridad ciudadana Entre los factores vinculados a la débil participación ciudadana, de la sociedad civil organizada, del sector privado y de los medios de comunicación en la prevención de la violencia y el delito, también se incluye la falta de valores y de una cultura cívica respetuosa de la ley. Carrión pone especial atención en los medios de comunicación social. Estos sostiene venden la violencia en un nivel primario, lo cual permitiría construir una percepción a todas luces distorsionada del fenómeno, pudiendo magnificar la realidad, insensibilizar a la población local y alertar a la internacional. De esta manera, banalizan la violencia al insertarla en la vida cotidiana en vez de ayudar a erradicarla. El Latinobarómetro 2011 señala, en relación con la cultura cívica, que solo el 12 % de peruanos afirma que cumplen la ley y el 17 % que son conscientes de sus obligaciones y deberes. Esos porcentajes ubican al país en el último puesto de ambos ranking, liderados por Uruguay.

4.10 Baja calidad y cobertura del servicio policial

La baja calidad y cobertura del servicio policial se debería a varios factores: al escaso desarrollo organizacional de la Policía Nacional; a la insuficiente infraestructura y equipamiento; a la debilidad del régimen disciplinario y de lucha contra la corrupción de

sus integrantes; a la baja profesionalización de sus efectivos y su régimen laboral, que permite que los efectivos uniformados presten servicios para privados; al limitado sistema de información y comunicaciones; y a la escasa vigilancia y patrullaje de las calles. En la última década, solo uno de cada tres peruanos (34.2 %) expresó su confianza en la institución policial, lo que da cuenta de una amplia desconfianza ciudadana. No solo hay problemas en la gestión de los recursos humanos y en la organización, sino también en la infraestructura, el equipamiento y modernización tecnológica. En la actualidad, las 1,397 comisarías existentes en el país cuentan con 34,805 policías, es decir, una tercera parte del personal a nivel nacional.⁹⁰ De estos, solo uno de cada tres realiza labores de patrullaje (34.3 %.)

4.11 Justificación de la política de estado

En la década de los noventa, el Estado peruano inició un proceso de reconversión estructural, que conocemos como reforma de primera generación. En esa reconversión, se relevó la aplicación de políticas para el reordenamiento del gasto público, la liberalización del comercio internacional, la eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras y a la privatización de empresas públicas, entre otras políticas. Sin embargo, el modelo económico neoliberal de los noventa devino un modelo primario-exportador que reprimarizó la economía y colocó como dominantes a sectores como la minería y servicios. Posteriormente, entre los años 2001 y 2005, se aplicaron reformas de segunda generación. Esas reformas estaban orientadas a acercar el Estado a los ciudadanos de manera más homogénea, iniciándose un profundo proceso de transformación, que significó la transferencia de funciones y recursos desde el nivel central a los gobiernos regionales y locales para que, en ejercicio de su autonomía política, económica y administrativa, sirvieran de manera más cercana y efectiva a la ciudadanía. Con esto se dio inicio a tres procesos fundamentales en nuestro país: la descentralización, la regionalización, y la reforma y modernización del Estado. Si bien es cierto que en el periodo de aplicación de las reformas de primera y segunda generación el Perú logró una de las tasas más altas de crecimiento económico en la región, también es cierto que esa mejora económica no se acompañó con un crecimiento de la capacidad del Estado para generar las condiciones necesarias, entre ellas las de la seguridad ciudadana, que asegurasen un desarrollo sostenible y que fueran sustento del desarrollo económico y social en el Perú. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2013).

Según Levitsky (2012) Perú tiene uno de los Estados más disfuncionales de América Latina. Muchas instituciones estatales no funcionan, y en algunas zonas ni siquiera existen. En muchas partes del interior, los servicios públicos no llegan y, si llegan, son plagados por la corrupción y la ineficiencia». El Estado peruano, en respuesta a la situación descrita y en el marco del proceso de modernización iniciado.

Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2013) esta política establece la visión, los objetivos, los principios y los lineamientos para mejorar la gestión institucional y lograr una actuación coherente y eficaz del sector público, a efectos de que los ciudadanos tengan la oportunidad de acceder a bienes y servicios públicos que satisfagan sus necesidades y mejoren su bienestar al menor costo posible. El enfoque es, pues, una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano. Es bajo este enfoque que se diseña el presente Plan. Ese enfoque será la base sobre la cual se gestionarán el monitoreo y la evaluación futura de los resultados y metas del Plan. En la línea de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 será eminentemente una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano.

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana como sistema funcional En julio de 2001, el Gobierno de Transición Democrática formuló el documento Bases de la reforma policial con el propósito de estructurar una institución al servicio de la comunidad local que sea capaz de atender los problemas de un mundo cada vez más globalizado. Una de sus propuestas consistía en la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que sería el encargado de diseñar la política en esta materia y armonizar los esfuerzos sectoriales y de la sociedad civil. Meses después, en octubre de 2001, el gobierno de Alejandro Toledo constituyó la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional, con una composición amplia y plural, integrada por la Alta Dirección del Ministerio del Interior, el Comando Policial, oficiales generales y superiores provenientes de las ex Fuerzas Policiales y la Sanidad, así como por un representante de suboficiales y personalidades civiles. Levitsky (2012)

En su informe final, aprobado en marzo del 2002,110 recomendó, entre otros, la creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana como un espacio multisectorial que oriente las políticas en esta materia y que, a su vez, impulse la formación de comités provinciales

y distritales como órganos de participación, supervisión y control ciudadano. En la misma línea, el Acuerdo Nacional suscrito el 22 de julio de 2002 estableció como séptima política de Estado la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, a efectos de garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos. Una de las principales acciones para hacer efectiva esa política consistía en promover un sistema nacional de seguridad ciudadana en todas las provincias y distritos del país, presididos por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía. Ese nuevo enfoque se materializó en febrero de 2003 con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) mediante la Ley 27933, que estableció la coordinación interinstitucional en cada uno de los niveles de gobierno, a saber, nacional, regional y local en los ámbitos provincial y distrital, lo que expresa su carácter descentralista. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) es la instancia responsable de diseñar los grandes lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana en el país, mientras que en la base se encuentran los comités distritales. Estos, que son los órganos ejecutivos de las políticas de seguridad ciudadana, son los responsables de realizar el diagnóstico de la seguridad en el ámbito local, así como de diseñar, implementar, supervisar y evaluar el respectivo plan de acción. Entre ambos extremos, se encuentran los comités regionales, que cumplen funciones técnico-normativas, y los comités provinciales, encargados de desarrollar funciones ejecutivas en el ámbito del Cercado de Lima y de articular los esfuerzos de los comités distritales. El SINASEC se caracteriza por tener una dinámica intersectorial e intergubernamental, cuya presidencia recae, en el caso del CONASEC, en la Presidencia del Consejo de Ministros; en el presidente del Gobierno regional en el caso de los comités regionales y en los alcaldes tratándose de los comités provinciales y distritales. A esta autoridad, se agrega la presencia de los responsables de los diversos sectores del Estado, que implica no solo a la institución encargada de la lucha contra el delito, sino a las 110 Resolución Suprema 0200-2002-IN del 15 de marzo del 2002. Modificación de la Ley N° 27933, a través de la Ley N° 30055 del 30 de junio de 2013, siendo presidido hasta junio de 2013 por el Ministro del Interior demás instituciones relacionadas con la administración de justicia penal (Poder Judicial, Ministerio Público e Instituto Nacional Penitenciario); asimismo, se convoca a las demás instituciones del Estado para coordinar acciones integrales que aborden una perspectiva preventiva o de protección de derechos (Defensoría del Pueblo y sectores Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social) y a la representación de la

ciudadanía (juntas vecinales, rondas campesinas y gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada). Por otra parte, el año 2011, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario-El Perú Hacia el 2021, aprobado mediante Decreto Supremo 054-2011- PCM, estableció como objetivo fundamental la mejora y previsión de la seguridad ciudadana. Para ello, promueve la modernización del SINASEC, liderado por las autoridades locales y con participación de la ciudadanía, para articular las medidas de prevención y sanción de la violencia y el delito. No obstante los esfuerzos, el SINASEC no ha operado eficazmente en los últimos diez años. Es a la luz de estos resultados que se plantea, en diciembre de 2012, otorgar al SINASEC el carácter de sistema funcional. De acuerdo con la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los sistemas funcionales son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno. Esta medida se aplica con base en la aprobación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, norma que en su artículo 21° reseña que el Ministerio del Interior es el ente Rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC,2010)

4.12 ¿Qué se debe hacer para mejorar la seguridad ciudadana?

Por lo pronto es fundamental mejorar la calidad de un debate muy simplificador que sólo aborda el tema policialmente, manteniendo la discusión encerrada entre cuestiones como hacer imputables a los niños, crear cárceles especiales para niños y adolescentes, presionar a los jueces por mayores penas y gastar más en seguridad. Dados los limitados resultados obtenidos por estas vías, parece que urge poner la discusión en un marco de análisis más amplio que integre, junto a los temas policiales, muchos otros. Entre ellos:

1. Hay diversos tipos de delincuencia. Es errado aplicarles a todas el mismo tratamiento. En la región se debería diferenciar por lo menos entre el crimen organizado -conformado por las mafias del narcotráfico, el secuestro, la trata de personas, el robo de automóviles- y una delictualidad joven en ascenso conformada por delitos menores de adolescentes y jóvenes que después pueden ir escalando y convertirse en cada vez más graves.

A las mafias debe aplicárseles el máximo peso de la ley. Desarticularlas por todas las vías. Hoy, muchas forman parte de mafias internacionales globalizadas. Se requieren,

además de respuestas nacionales, esfuerzos internacionales en áreas como el lavado de dinero, los paraísos fiscales, la corrupción, y otras que permiten a las mafias financiar y legalizar sus ganancias. Se presentan desafíos de alta complejidad como el que está enfrentando México de desbaratar las complicidades entre las mafias y fuerzas policiales.

La delictualidad joven tiene otras lógicas causales. En América Latina, uno de cada cuatro jóvenes está fuera del sistema educacional y del mercado de trabajo. Sólo el 49% de los jóvenes termina la secundaria. Sin ella no hay posibilidad de conseguir ningún trabajo en la economía formal.

2. La culpa es de los jueces.

Se argumenta que estarían dejando salir a delincuentes que después vuelven a reincidir. La realidad no es tan sencilla.

Muchos de los jóvenes encarcelados llegaron al delito desde la marginación total. Cuando salen con prontuarios penales adicionales están mucho peor que antes para obtener algún tipo de inserción.

Si la sociedad no hace nada al respecto, es difícil sorprenderse después. En Estados Unidos se llegó a conclusiones muy claras al respecto.

The New York Times editorializa: "Se liberan cada año 650.000 presos, se puede esperar que dos tercios de ellos retornen a la prisión en un plazo de tres años...". Este mecanismo que llama "la puerta giratoria" es antiético, pero además, no es financiable. Muchos Estados, aun los más conservadores, no soportan más las cargas económicas de seguir construyendo prisiones.

A partir del reconocimiento de estos hechos, el Congreso aprobó casi por unanimidad la ley de la segunda oportunidad (abril de 2008), que convierte la rehabilitación en una meta central del sistema de justicia federal. Los ex reclusos serán apoyados activamente por los Estados y municipios para conseguir casas, seguros de salud, empleos y tratamiento contra la droga. Se estima que el costo es mucho menor que el de los juicios y cárceles.

En América Latina, los intentos en esa dirección han tenido resultados. Así, por ejemplo, en Argentina se creó un centro universitario en una cárcel, Devoto, para que los presos pudieran seguir estudios. Sólo el 3% de sus ex alumnos volvieron a cometer delitos. En

Costa Rica, el sistema penitenciario está obligado a dar cursos de alfabetización, escuela primaria, secundaria y Universidad para los presos que lo deseen. (Talavera, 2000) La tasa de reincidencia es menor que la regional.

3. La discriminación en acción.

Un estudio de USAID (2006) que pone a foco el fracaso de la mano dura en Honduras, El Salvador y Guatemala, muestra que "muchos de los jóvenes jamás han experimentado una interacción positiva con el Estado. Con frecuencia, su única vivencia del Estado es la policía haciendo arrestos y encarcelando personas". El clima social para los jóvenes pobres es bien hostil. En el Latinobarómetro 2008, los encuestados dicen que las personas más discriminadas en América Latina son los pobres, y un 62% dice que la policía es más propensa a detener a un joven que a un adulto. Ser pobres y jóvenes es un estigma muy importante.

4. La desarticulación familiar.

En diversos países, dos tercios de los delincuentes jóvenes vienen de hogares desarticulados. La familia es fundamental en la prevención del delito. Da códigos éticos, modelos de conducta y tutoría. Muchas familias pobres se quiebran ante el estrés socioeconómico. Sin embargo, la protección de la familia no está en la agenda de la seguridad ciudadana.

5. Más de lo mismo.

En lugar de dar a los jóvenes en riesgo más educación, más trabajo y más familia, la respuesta convencional es "más de lo mismo": represión, encarcelamiento y punición. Se está facilitando así la generación de una mano de obra cautiva para el crimen organizado. Mientras que la sociedad es indiferente a su destino, las mafias les ofrecen incentivos económicos inmediatos.

Como señala Garay (2007) la base de apoyo social del narcotráfico comprende a más de 500.000 personas... Mientras no haya una política económica y social para reducir la pobreza, será difícil revertir la situación". La Secretaría de Seguridad Pública estatal estima que uno de los carteles de la droga tiene en Ciudad Juárez el control de 521 pandillas integradas por 14.000 menores de 14 a 17 años.

Un debate con estas y otras simplificaciones crea el ambiente para la mano dura que agresivamente postulan los sectores más conservadores. A ellos se les suman quienes tratan de conseguir ganancias electorales con el tema.

4.13 El Problema de la inseguridad ciudadana requiere soluciones multicausales

Hay que modernizar, capacitar y recuperar a la policía, que es una institución decisiva para la prioritaria lucha contra el crimen organizado; fortalecer la justicia; reformar el pésimo sistema penitenciario; reducir la tenencia de armas cortas... pero al mismo tiempo, pasar del enfoque sólo policial del problema a uno más amplio que responda a su complejidad.

A pesar del sensacionalismo con que se suele tratar el tema y del interés de algunos sectores en ganar votos como sea, una parte considerable de la opinión pública está abierta a una discusión más amplia. Una encuesta reciente en Argentina, donde las ideas mano dura crecen, reveló que el 37% de la población de Buenos Aires atribuía la inseguridad y su propia desprotección a la pobreza, la desigualdad social y la desocupación (Universidad de Belgrano, octubre de 2008). Un 30%, a la lenidad de la legislación.

Si se logra elevar la calidad del debate, la sociedad defenderá una respuesta integral y no caerá en la trampa de la represión alegre. En muchos países de la región, políticas públicas acertadas, el esfuerzo de organizaciones pioneras de la sociedad civil y jueces ejemplares han logrado incluir a miles y miles de jóvenes en riesgo.

Están en la misma línea que la sugerente experiencia de un juez de menores de Granada, Emilio Calatayud, que ha logrado una recuperación de un 75% en menores que cometieron delitos, y que declaró en una entrevista reciente:

"Si no creemos que un chaval de 14 años puede ser reinsertado en la sociedad, estamos perdidos".

4.14 Importancia de ser considerado en la Constitución como políticas de estado, la lucha contra la corrupción y la inseguridad ciudadana

Supremacía Constitucional.

Bidart (2001), al referirse a la supremacía de la constitución nos habla en los siguientes términos: “La supremacía de la constitución: se proyecta a todo el orden jurídico infraconstitucional y lo subordina a ella; la constitución es toda ella jurídica (el "derecho de la constitución") y tiene fuerza o vigor normativos. Queda así consagrada expresamente la noción doctrinaria de ordenamiento jurídico, en el sentido Kelsiano de conjuntos de normas subordinadas jerárquicamente y en el cual todas, en definitiva depende en su validez de la norma fundamental. En suma a todo esto, que el ordenamiento jurídico es un sistema jerarquizado de normas, en el cual la validez de una de ellas depende de la subordinación a la de rango superior; con ello se consigue la armonía esencial a La importancia de la Supremacía Constitucional Revista Jurídica. Todo derecho, ya que el conjunto está referido a una norma fundamental, la Constitución. La supremacía de la Constitución como ley fundamental del Estado de derechos y principios provenientes de las diversas divisiones en que, tradicionalmente, en nuestro sistema jurídico, se separa el derecho, para dotarlos de la protección que proporciona esa norma fundamental; y, por otra, la obligatoriedad directa de las normas y principios así reconocidos, para todos los órganos del Estado, incluyendo, en particular, a sus tribunales, como también entre los ciudadanos. Fayt (1973) describe en cierta forma lo mencionado anteriormente, en los siguientes términos: “La ley suprema porque ninguna Ley le es anterior; fundamental porque de ella derivan todas las leyes y suprema por ser inviolable para los habitantes del territorio donde impera y a ella debe adecuarse la acción del gobierno”. Ahora, si hay un hecho constante en nuestros países latinos, es la utilización de la palabra primacía por sobre todos los hechos. Con el conjunto de derechos y garantías constitucionales, podríamos pensar que nuestra persona, bienes y dignidad están asegurados, pero en realidad, su aplicación resulta dramática, ya que existe un largo trecho entre la palabra constitucional y el hecho. La aplicación directa de la Constitución por el Juez, en los países de la región, ha resultado del trabajo doctrinario y su influencia en los precedentes judiciales. Las normas y principios constitucionales se constituyen así en el primer elemento de interpretación de las reglas legales. Como lo ha dicho una sentencia del Tribunal Constitucional Español, “incluso si existen varios sentidos posibles de una norma, es decir diversas interpretaciones posibles de la misma, debe prevalecer, a efectos de estimar su constitucionalidad, aquélla que resulte ajustada a la Constitución frente a otros posibles sentidos de la norma no conformes con la fundamenta (Peces Barba, 1980).

4.15 ¿Por qué es tan importante la Constitución?

Porque ella mantiene unido los demás sistemas jurídicos, y además no solo es la ley fundamental de todo Estado de Derecho, sino que permite determinar cuáles son las demás leyes. La Constitución de la República del Paraguay, señala su carácter de norma fundamental, en el ordenamiento jurídico, en el artículo 137 que prescribe: “De la Supremacía de la Constitución. La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley. Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier otro medio distinto del que ella dispone. Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”. La Constitución Nacional Paraguaya afirma, “yo soy la suprema” y luego las demás. Es una norma autorreferente y es una meta norma (habla de las demás normas). El juez antes de aplicar una norma, para dar una solución a un caso, debe examinar, si la norma que va ser aplicada, concuerda con las normas constitucionales. En otros términos, tal cual es posible observar este proceso- pues se trata de un proceso que ha venido produciendo en nuestros derechos- la circunstancia que la Constitución sea reconocida como la norma fundamental que justifica a las demás normas y señala sus límites, determina que encuentren cabida en ella todos aquellos derechos y principios que se estiman como esenciales a la persona, para recibir la máxima protección, justificación final de la existencia del propio Estado, para recibir de éste la mayor protección que el derecho pueda proporcionar.

La Constitución deja de ser así un mero catálogo de derechos públicos sin trascendencia real y efectiva, es decir práctica, para las personas, así como una mera descripción de los órganos y funciones del poder público, para constituirse en la norma que estructura el resto del ordenamiento jurídico, sea éste de derecho público o privado (Afanasiev,1996) le somete a la observancia de aquellos derechos y principios esenciales a la persona y proporciona los medios eficaces para sancionar todo atentado a los mismos. De allí resultarán consecuencias importantes para el funcionamiento del ordenamiento jurídico,

en su interpretación, en la vigencia del resto de sus normas, en la aparición de nuevas instituciones, todo lo cual implica superar, en buena medida, las ideas tradicionalmente aceptadas de una división tajante entre derecho público y privado, o de la creencia que el principio de legalidad es sólo propio de aquél y no de éste, regido, según se nos enseñó, por la sola autonomía privada. Asegurar las libertades individuales y legitimar el resto del ordenamiento, constitucionalizando los grandes valores que se reconocen como fundamentos del Estado, son los dos roles esenciales de la Constitución.

4.16 Políticas de estado en la Constitución.

La importancia que tienen las Políticas de Estado a lado de las políticas de Gobierno es que son más sustentables y sostenibles en el tiempo, además que tienen el respaldo de la misma Constitución y por ende del Tribunal Constitucional y de todos los jueces o Magistrados constitucionales.

Una política de Estado es una propuesta que refleja el clamor de toda la sociedad y requiere el concurso de todos los ciudadanos que puedan poner un poco de cada uno de ellos para contribuir a superar estos males transversales que todos los peruanos deben superar.

En consecuencia solo una política de estado puede ser sostenible en el tiempo y rebasar un periodo de gobierno, que los mismos aseguren su permanencia y el cumplimiento de sus fines. En ese sentido la Corrupción que se ha acrecentado enormemente en nuestro país y a la par la inseguridad ciudadana, por la elevada delincuencia y violencia social acrecentada a lo largo de todo el país, ameritan que su tratamiento deba de partir de establecer en la Constitución Políticas de Estado que establezcan los lineamientos matrices para combatir y erradicar estos males estructurales que tanto nos hacen en la sociedad peruana.

Por eso la propuesta de la presente tesis tiene que ver directamente con partir del marco constitucional para que dentro del esquema del pacto social, que refleja la legitimidad de una Constitución, que expresa de esta manera una necesidad o una demanda colectiva, donde se encuentra comprometido el soberano pueblo que tiene el poder originario, para que comprometa a las instituciones pública y privadas y al mismo Estado a fin de que

puedan tener abocamiento de emprender la lucha contra la corrupción de una manera decidida, así como contra la inseguridad ciudadana.

CONCLUSIONES

- Es posible establecer marcos normativos desde la Constitución Política del Estado del Perú, que posibiliten políticas de estado de lucha contra la corrupción y la inseguridad ciudadana.
- El marco normativo que la Constitución Política del Estado pudiera asumir es en el Capítulo IV de los deberes del Estado. No es necesario que se pueda detallar todo el contenido normativo puesto que para ello se daría una Ley específica o un Reglamento que desarrolle el contenido normativo.
- Tener el estatus de Política de Estado reconocido por la Constitución Política de un País, al tema de la lucha contra la corrupción y lucha contra la Inseguridad ciudadana que tienen un peso de viabilidad y protección especial, no se trata de solamente de consignarlo, sino de presupuestarlo y establecer los componentes de toda política de Estado para su cabal cumplimiento.

RECOMENDACIONES

- Ante la creciente corrupción e Inseguridad ciudadana que ocupan los primeros puesto de los problemas más cruciales que en la actualidad tiene el Perú. Es necesario emprender muchas campañas de concientización y de erradicación de estos problemas.
- Se debe consignar como Políticas de Estado en la Constitución Política del Estado peruano, a fin de que su lucha sea sostenible y materializada plenamente con el concurso de todos los peruanos.
- En los anexos se adjunta dos propuestas de iniciativa legislativa basada en un cambio de denominación en el Capítulo IV de la Constitución y el otro de incluir el Artículo 11 como Políticas de Estado en forma expresa la lucha contra la corrupción y la inseguridad ciudadana.
- Debe reforzarse los cursos de ética y ciudadanía como transversales en todos los niveles educativos, a fin de que mediante la educación ética se pueda contrarrestar la creciente corrupción, y la educación ciudadana para establecer principios de respeto a la legalidad y adquirir una cultura de respeto y cuidado del patrimonio público
- Además se debe de dejar promover la cultura “De la viveza criolla” que abona a favor de ser tolerantes a la corrupción. De igual manera se debe promover ocupación, empleo y formas de estudio a la juventud que es la más próxima a inclinarse a engrosar la inseguridad ciudadana a través de la delincuencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Afanasiev, V. (1996). *Manual de Filosofía*. Lima: HUMBOLT.
- Alexy, R. (1993). *Órdenes del Derecho*. Madrid: Justus.
- Aquino, E. (2018). *Reglas de Política Criminal para Combatir la Corrupción Pública en el Perú*. Recuperado de <http://tesis.usat.edu.pe>
- Arapa, J. (2016). *La Aplicación de las Políticas de Seguridad Ciudadana en el Distrito de Santiago de Cusco*. Recuperado de <http://repositorio.uandina.edu.pe>
- Atamirano, S. (2017). *La Corrupción en el Perú: ¿Historia o Costumbre? Voz Actual*. Recuperado de <https://www.vozactual.com/la-corrupcion-en-el-peru>
- Balazar, L. (2012). *Corrupción Administrativa y el Control Interno*. (Tesis de Ciencias Sociales). Recuperado de <https://unac.edu.pe/documentos/organizacion/vri/cdcitra>
- Basombrío, C. (2003). *Seguridad Ciudadana y Actuación del Estado. Análisis de Tendencias de Opinión Pública*. Perú: Instituto de Defensa Legal IDL.
- Bernaola, C. (2007). *Actos de Corrupción y su Influencia en el Desarrollo Profesional y Ámbito Social*. Tesis Doctoral UNMSM Lima- Perú.
- Bidart, G. (2001). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar.
- Carrión, E. (2008). *Derechos Sociales y Culturales*. Lima Perú: Ediciones de la PUCP. Ensayos Interculturales.
- Céspedes, J. (2009). *La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción en Costa Rica: Una Mirada Crítica y una Propuesta Práctica de Implementación*. Recuperado de <https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager>
- CONASEC, *Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana*. Recuperado de <https://conasec.mininter.gob.pe>
- Corporación Transparencia Colombia (2003). *Lineamientos y Recomendaciones para Elaborar Políticas Territoriales de Lucha Contra la Corrupción*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT>

- Cortés, R. (2014). *Corrupción en México: ¿Avances o retrocesos? Su impacto en la Inversión extranjera*. Recuperado de <https://conasec.mininter.gob.pe>
- Defensoría del Pueblo (2004). *Libertad de Tránsito de Tránsito y Seguridad Ciudadana*. Informe Defensorial N° 81. Recuperado de https://www.defensoria.gob.pe/categorias_informes
- Del Castillo, A. (2003). *Medición de la Corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*. Auditoría Superior de la Federación, México: Serie Cultura de la Rendición de Cuentas.
- Fayt, C. (1973). *Derecho Político*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Flores, P. (1980). *Diccionario de Términos Jurídicos* Cusco: Editorial Cultural Cuzco S.A.
- Fruhling, H. (2002). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el Impacto?*. Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC).
- Garay, L. (2007). *Conflicto Armado y Delincuencia Organizada. Escenarios de Corrupción. A propósito del Caso de Colombia*. Bogotá: En Cuadernos de Transparencia, Núm. 13, Corporación Transparencia por Colombia.
- García, M. (2016). *Evidencia y Marcos Conceptuales de la Lucha contra la Corrupción de la Policía de Latinoamérica*. Recuperado de <https://eprints.ucm.es>
- Gutiérrez, E. (2016). “Análisis de los Factores del Problema de la Inseguridad Ciudadana en la Ciudad de Abancay – 2015”. Recuperado de <http://repositorio.utea.edu.pe>
- Jaramillo, C. (2018). *Cuando caen los chicos y no los grandes: la corrupción a nivel subnacional en los casos de Callao y Tumbes*. Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe>
- Landrove, G. (1990). *Víctimas y Sistema Penal Español*. Madrid.
- Legaz y Lacambra, L. (1979). *Filosofía del Derecho*. México: Universo

- Levitsky, S. (2012). *Una Paradoja Peruana*. (Citado en el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Decreto Supremo 0047-2013-PCM).
- Macera, D. (2015). *¿Cuál es el Costo de la Corrupción en el Perú?*. El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/actualidad>
- Martínez, E. (2018). *El Desarrollo del Combate a la Corrupción y la Agencia Anticorrupción en México*. Recuperado de <https://biblio.colsan.edu.mx>
- Mattos, A. (2015). *La Seguridad Ciudadana Bajo el Enfoque de la Seguridad Humana*. Recuperado de <http://www.repositorioacademico.usmp.edu.pe/bitstream/usmp>
- Melia, M. (1998). *Conducta del Ciudadano al Estudio del Derecho Comparado del Derecho Constitucional*. México: Porrúa.
- Montoya, I. (2015). *La Corrupción como Principal Factor de Debilitamiento de la vida Institucional*. Recuperado de <https://ri.uaemex.mx>
- Navarro, C. (2011). *Epistemología y Metodología*. México: Patria.
- Neuman, E. (1994). *Victimología: El Rol de la Víctima*. Buenos Aires.
- Núñez, M. (2015). *Acciones Estratégicas para Enfrentar la Inseguridad Ciudadana en la Provincia de San Roman*. Recuperado de <http://repositorio.uancv.edu.pe/bitstream/handle/UANCV>
- Ochoa, R. (2017). *Corrupción. Significado y Estrategias Internacionales y Nacionales para su Prevención y Persecución*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/24.pdf>
- Parco, J. (1918). *Criterios para Mejorar el Marco Constitucional y la inseguridad ciudadana en el Perú*. Recuperado de <http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/8859>
- Peces Barba, G. (1980). *Derechos Fundamentales*. España: Latina.
- Pineda, J. (2008). *Investigación jurídica. Elaboración de la tesis en los diseños cuantitativos y cualitativos*. Puno, Perú: Pacífico.

- Pillaca, J. (2015). *Los Problemas de Gestión de la Información como Insumo para la Elaboración de Políticas Públicas de Crimen y Seguridad en el Perú entre en 2012 y el 2014: El Caso del Sistema Nacional de seguridad ciudadana (SINASEC)*” Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6560>
- Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2013). *Aprobada con Decreto Supremo N° 004- 2013-PCM* y publicada en el Diario Oficial El Peruano. Lima.
- PNUD, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado de <https://www.un.org/ruleoflaw>
- Quiróz, A. (2015), *Historia de la Corrupción*. Lima: IEP.
- Rafael, J. (2018), *Propuesta de Estrategia Sociopolítica Económica y Jurídica para Prevenir y Evitar la Delincuencia común y Lograr Seguridad Ciudadana*. Recuperado de <http://repositorio.unprg.edu.pe>
- Rodríguez, L. (2000). *Victimología*. México: Porrúa.
- Sánchez, L. (1970). *Principios de Teoría Política*. Madrid: Nacional.
- Sáenz, K. (2011). *Seguridad Pública y Participación Ciudadana: Un Estudio acerca de la Participación Ciudadana y su impacto en la Seguridad Pública en México*. Recuperado de <http://eprints.uanl.mx>
- Sierra, M. (2009). *La Corrupción Política en democracia y la Confianza*. Recuperado de <https://ebuah.uah.es>
- SISCONPES, *Guía Metodológica para la Elaboración de Documentos COMPES*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co>
- SINASEC, *Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Recuperado de <https://www.seguridadidl.org.pe>
- Suarez, A. (2011). *Seguridad Pública y Participación Ciudadana: Un Estudio acerca de la Participación Ciudadana y su impacto en la Seguridad en Pública en México*. Recuperado de <http://cdigital.dgb.uanl.mx>

- Talavera, P. (2000). *Cuadernos de Debate Judicial. Compendio Judicial*. Lima: Consejo de Coordinación Judicial.
- Tanzi, V. (1988). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. IMF, Staff Papers.
- Tito, A. (2017). *Participación comunitaria y la seguridad ciudadana en la Región Lima, 2012-2014*". Recuperado de <http://renati.sunedu.gob.pe>
- Toledo, Y. (2014). *La Corrupción en Nuestra Sociedad*. Recuperado de <http://www.perueduca.pe>
- Vigo, L. (2003). *De la Ley al Derecho*. México: Porrúa.



ANEXOS



Anexo 1. Ficha de observación de textos

La Lucha Anticorrupción y contra la Inseguridad ciudadana como Políticas de Estado en el Derecho Constitucional Peruano

“Identificación de Normas”

CRITERIOS DE INVESTIGACIÓN.

1. LIBRO O LEY :

.....

2. PAGINAS :

.....

3. CITA:

.....

4.OBSERVACIONES:.....

.....

.....

.....

Abancay, marzo del 2017.



Anexo 2. Ficha de observación

LIBRO :

PAGINAS :

EDITORIAL :

FECHA :Otro :

OBSERVACIONES:.....
.....
.....
.....

Puno, marco del 2017.

Anexo 3. Matriz de consistencias

Planteamiento del Problema	Hipótesis	Objetivos	VARIABLES	Indicador	Métodos	Técnicas	Instrumentos
¿Es posible en la Constitución Peruana establecer políticas de Estado en temas como Corrupción e Inseguridad ciudadana?	Por qué la corrupción y la inseguridad ciudadana no son protegidos desde la Constitución?	Objetivo General. Determinar acciones normativas desde la Constitución y los Derechos Humanos para establecer marcos de soluciones integrales y efectivas a los problemas de la Corrupción y la Inseguridad ciudadana en el País.	VARIABLE INDEPENDIENTE. Estado y Sociedad: Normas Jurídicas: VARIABLE DEPENDIENTE. “Corrupción e Inseguridad ciudadana. Políticas públicas en la Constitución.	Problemática nacional Expresiones de corrupción e inseguridad ciudadana Constitución y otras normas.	Cualitativo, Exegético, Dogmático, Analítico.	Observación Interpretación., y Argumentación.	Fichas de Observación,

Anexo 4. Propuestas de políticas de estado a incluirse en la constitución política del estado peruano.

Diseñar políticas públicas, sustentables es una tarea difícil. Requiere de conocimientos de economía, ciencia política, estadística, administración pública, derecho, sociología, antropología, psicología y comunicación. Por lo tanto, se necesita de un **equipo de trabajo multidisciplinario**, de un **líder que obtenga la información precisa** de cada **especialista**, así como de tomar en cuenta la **opinión** de la **ciudadanía**, los **expertos**, los **servidores públicos** y los **políticos**. Para lograrlo de manera efectiva se tienen que realizar **5 etapas** que se resumen en el siguiente cuadro:



PRIMERA PROPUESTA DE INTEGRACION DE POLITICA DE ESTADO A LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU.

Se presenta como propuesta, modificar e integrar el texto constitucional, a través de los mecanismos de reforma constitucional expresados en el artículo 206° de la Constitución Política Peruana. Siendo la propuesta la siguiente: Modificar el **TÍTULO IV** del Texto Constitucional, en su nomenclatura, el que expresa “**DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO**”, y cambiado debe expresar “**DE LA ESTRUCTURA Y POLITICAS DEL ESTADO**”.

1. Integrar en el TÍTULO IV del texto constitucional el **CAPITULO XV** debiendo titularse con el texto “**POLITICAS DE ESTADO**”; integrándose los artículos Artículo 199° A.- POLÍTICAS DE ESTADO, Artículo 199° B.- EJECUCION DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO y Artículo 199° C.- SON POLÍTICAS DE ESTADO. Aclarándose, que este capítulo deja abierta la posibilidad de integrarse todas las políticas de Estado necesarias para el buen desarrollo del país. La propuesta de la fórmula legal es la siguiente:

TÍTULO IV
DE LA ESTRUCTURA Y POLITICAS DEL ESTADO

CAPITULO XV

POLITICAS DE ESTADO

Artículo 199° A.- POLÍTICAS DE ESTADO

El Estado garantiza una sociedad pacífica, el acceso al servicio público y el ejercicio de la función pública con sujeción a las garantías y mandatos constitucionales; a través de Políticas de Estado.

Artículo 199° B.- EJECUCION DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

El Poder Ejecutivo norma y supervisa la aplicación de las Políticas de Estado. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios estatales, para garantizar la correcta función pública y cuidar el desarrollo personal de todos en una sociedad pacífica.

Artículo 199° C.- SON POLÍTICAS DE ESTADO

1. El establecimiento de sistemas de control y reconocimiento al desempeño de autoridades y servidores públicos con sujeción a las normas vigentes.
2. La vigencia de una sociedad pacífica que permita la convivencia armoniosa y el desarrollo personal de todos los peruanos.

SEGUNDA PROPUESTA DE INCLUIR EL ARTÍCULO 11 EN LA CONSTITUCION COMO POLITICAS DE ESTADO LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION Y LA INSEGURIDAD CIUDADANA.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En un sentido ontológico, toda Constitución tiene la finalidad de crear la institucionalidad para limitar y controlar el poder político. En tal sentido, debe presentar un doble sentido ideológico: liberar a los destinatarios del poder (sociedad) de los excesos emergentes del poder absoluto que ejercen quienes son eventualmente portadores de éste y asignar una legítima participación de la sociedad en el proceso del poder. Para lograr este resultado, se debe someter el ejercicio del poder político a determinadas reglas y procedimientos que deberían ser respetados por los portadores de poder. En la moderna sociedad de masas, el medio practicable más común para hacer partícipes a los destinatarios del poder en el proceso político es la técnica de representación, que en un principio fue meramente simbólica y más adelante se hizo real. Desde un punto de vista que concibe la participación de la sociedad en el Estado de una manera formal, el mecanismo para hacer efectivo dicho fin emerge de la propia Constitución y las Leyes. Esta participación es parte de la conformación del Poder y su distribución, buscando los controles que hacen que se requiera la voluntad convergente de varios detentadores de poder para ejercerlo dentro ciertos límites. Entonces, el control del Estado se ejerce desde su interior mediante instituciones, con el apoyo del imperio de la Ley y la capacidad independiente de sancionar la transgresión. En esa misma percepción, el hecho que exista corrupción en el Estado induce a que las principales acciones sean destinadas a construir mecanismos de mitigación particularmente dentro el Estado. No existe razón para pensar que la sociedad civil, las organizaciones sociales u otras instancias (paralelas al Estado) que representan o no a grupos corporativos, son la reserva moral de la sociedad. No existe razón para pensar que en esas instancias la corrupción y la inseguridad ciudadana no pueda penetrar. Lo que se propone en la Constitución es el Control Social parece obedecer a varios objetivos entremezclados. Por una parte se busca establecer un control emergente de la sociedad civil. Por otra parte, el diseño también parece responder a la necesidad de que la sociedad civil organizada sea parte de la gestión gubernamental, aspecto que es diferente y eventualmente contradictorio al primer objetivo.

Participación Social.

El Control Social que se propone en la Constitución tiene que ver con una participación activa de la sociedad civil organizada en varias de las fases de la gestión gubernamental. Se establece la posibilidad de que la sociedad participe en la formulación de políticas de Estado, la construcción colectiva de Leyes, la planificación y control con los órganos del Estado, el transparentar la información y colaborar en la designación de cargos públicos. Adicionalmente, varias de estas actividades las realizaría el Control Social en entidades privadas, al menos cuando éstas administren recursos fiscales o cuando sean proveedores de servicios públicos. De acuerdo a esa visión, en la gobernanza deberían participar instituciones estatales y no estatales, con actores públicos y privados en la formulación de políticas públicas. Entonces, la gobernanza se sustentaría no en la jerarquía sino sobre actores corporativos autónomos. Ello significa una especie de convivencia entre la gobernanza representativa, que es formal y por la cual un gobierno legalmente constituido tiene la obligación de tomar decisiones, con un concepto en el cual, ciertos grupos sociales activos, que ojala representen a una parte importante de la sociedad, también asumen prerrogativas en las funciones gubernamentales. En Estados y sociedades desarrolladas en cuanto a madurez política y principalmente con fuerte capacidad de creación de consensos, la participación se lleva adelante mediante acuerdos público privados, término que se utiliza para designar las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas y los trabajadores organizados. Este tipo de interacción se produce con sectores formales y mediante procesos que establecen límites claros a efectos de evitar los problemas típicos de la co gestión donde se diluye la responsabilidad y el proceso ejecutivo se hace lento y mucho más burocrático. La otra forma de interacción, en otras economías como la de Estados Unidos, es a través de las redes mixtas de actores públicos-privados. Estas redes se conforman con entidades formales de mucho prestigio y dedicadas por mucho tiempo al estudio y análisis de propuestas en varios temas. Conforman las redes las universidades, los centros de investigación y los espacios técnicos de propuesta de políticas públicas. Se trata de instancias de desarrollo de pensamiento reconocidas mundialmente en temas científicos o económicos donde también están organismos internacionales, fundaciones generadoras de política pública y asociaciones de sectores productores o de trabajadores. Entonces, allí donde estas redes

participan formalmente en un marco pre definido de espacios y responsabilidades, el gobierno reduce su peso como director de la sociedad. El Estado y la

sociedad civil se acoplan de manera efectiva y flexible y se cuida particularmente el hecho que las organizaciones privadas no sean simplemente una representación corporativa con mandato y representación de intereses sectoriales, sin embargo, aun así, la coordinación de estas instancias y el desarrollo de una agenda única de interés nacional resulta siendo algo en extremo complejo.

COSTO- BENEFICIO

La propuesta Constitucional no acarrearía ningún gasto al erario nacional, ni al tesoro público, solamente se tiene que acudir a la Reforma Constitucional a fin de incluir la iniciativa legislativa de añadir la fórmula legal que deberá ser incluido en la Constitución Política del estado Peruano.

FORMULA LEGAL

Después del artículo 10 de la Constitución Política del Estado, debiera añadirse el siguiente artículo Número once en los siguientes términos:

ARTICULO 11.-

Se establece como Políticas de Estado que en su oportunidad deberá ser reglamentado con prioridad y su vigencia tiene el carácter de sustentable. La política de Estado de Lucha contra la Corrupción y la Lucha contra la Inseguridad Ciudadana, mediante un sistema de control social, en razón de que el país en la actualidad tiene estos dos problemas cruciales que superar, y con ellos problemas que son factores causales a los mismos.

Regístrese, comuníquese.

APROBADO POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU.

Lima, agosto del 2018