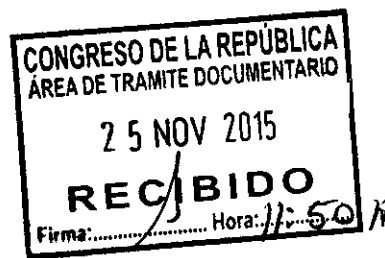




Congreso de la República

Proyecto de Ley N° 5031 / 2015 - CR



PROYECTO DE LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA A LA UNIDAD  
CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO COMO FUERZA  
POLICIAL DEL ESTADO, Y MODIFICA LOS  
ARTÍCULOS 166, 167, 168, 169, 170, 171 y 175, Y EL  
NUMERAL 4 DEL ARTÍCULO 159 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

Los Congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario PPC-APP, a iniciativa de la Congresista **MARÍA SOLEDAD PÉREZ TELLO DE RODRÍGUEZ**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 22° inciso "c", 64° inciso "a", 75° y 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, promueven la siguiente iniciativa legislativa:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA A LA UNIDAD  
CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO COMO FUERZA POLICIAL DEL ESTADO, Y MODIFICA  
LOS ARTÍCULOS 166, 167, 168, 169, 170, 171 Y 175, Y EL NUMERAL 4 DEL ARTÍCULO 159  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

**Artículo 1°.-** Modifica los Artículos 166, 167, 168, 169, 170, 171 y 175 de la Constitución Política de 1993

Modifícanse los Artículos 166, 167, 168, 169, 170, 171 y 175 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

**"Artículo 166.- Las Fuerzas Policiales están constituidas por la Policía Nacional y la Unidad contra el Crimen Organizado, y tienen** por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno; **prestar** protección y ayuda a las personas y a la comunidad; **garantizar** el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; **prevenir, investigar y combatir** la delincuencia **común y organizada; y vigilar y controlar** las fronteras".

**"Artículo 167.- El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales".**

**"Artículo 168.- Las leyes y los reglamentos respectivos determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo; y normas la disciplina de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales.**

Las Fuerzas Armadas organizan sus reservas y disponen de ellas según las necesidades de la Defensa Nacional, de acuerdo a ley".

**"Artículo 169.- Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales no son deliberantes. Están subordinadas al poder constitucional".**



Congreso de la República

"Artículo 170.- La ley asigna los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y **las Fuerzas Policiales**. Tales fondos deben ser dedicados exclusivamente a fines institucionales, bajo el control de la autoridad señalada por ley".

"Artículo 171.- Las Fuerzas Armadas y **las Fuerzas Policiales** participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a ley".

"Artículo 175.- Sólo las Fuerzas Armadas y **las Fuerzas Policiales** pueden poseer y usar armas de guerra. Todas las que existen, así como las que se fabriquen o se introduzcan en el país pasan a ser propiedad del Estado sin proceso ni indemnización. Se exceptúa la fabricación de armas de guerra por la industria privada en los casos que la ley señale.

La ley reglamenta la fabricación, el comercio, la posesión y el uso, por los particulares, de armas distintas de las de guerra".

**Artículo 2°.- Modifica el numeral 4 del Artículo 159 de la Constitución Política de 1993**

Modifícase el numeral 4 del Artículo 159 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

"Artículo 159.- Corresponde el Ministerio Público:

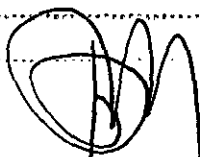
1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.
2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad.
4. Conducir desde su inicio la **investigación jurídico-procesal penal** del delito. Con tal propósito, **establece relaciones de colaboración y coordinación con las Fuerzas Policiales** en el ámbito de su función.
5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.
7. Ejercer iniciativa en la formación de leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación".

Lima, 13 de noviembre de 2015.

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 30 de noviembre del 2015.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 3031 para su  
estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de  
Constitución y Reglamento.....



HUGO FERNANDO RÓVIRA ZAGAL  
Oficial Mayor(e)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### ANTECEDENTES

#### ***Contexto actual de la inseguridad ciudadana en el Perú.***

No cabe duda que en el último lustro la seguridad ciudadana se ha convertido en uno de los principales problemas de nuestra sociedad, siendo preocupación reiterada de los gobernantes determinar la manera de enfrentar a una delincuencia cada vez más temeraria, violenta y organizada, que ha puesto en evidencia las serias limitaciones del Estado en su conjunto para hacerle frente, además de advertir la obsolescencia de una institución policial que no garantiza la eficiencia deseada por la ciudadanía para cumplir a cabalidad la obligación estatal de *“proteger a la población de las amenazas contra su seguridad”* consagrada en el Art. 44 de la Constitución Política de 1993.

A finales de los años 90, la primera señal de alerta de la necesidad de seguridad ciudadana, fue la instalación en algunos barrios residenciales, de “rejas” o “tranqueras” con vigilantes privados para custodiar el acceso a determinadas urbanizaciones o complejos de vivienda, cobrando así auge las empresas de seguridad privada ya no sólo para el traslado de caudales sino también para brindar seguridad empresarial y personal. En ciudades fuera de Lima la población se organizó en rondas urbanas o campesinas.

Más adelante, surgió la idea de la creación de un cuerpo civil de vigilancia local con los “Serenazgos”, constituidos en sus inicios por licenciados de las fuerzas armadas y fuerzas policiales, pero cuya labor fue y es notoriamente limitada en la medida que carecen de las facultades coercitivas frente a las actividades delictuales, lo cual de ninguna manera resta su importancia en la actuación e intervención más inmediata y, en muchos casos, más rápida que la Policía Nacional, a favor del vecino.

Las razones sociológicas del aumento del delito y de las agravadas formas en las que éste se ha desarrollado son ampliamente conocidas (<sup>1</sup>), pero, en los hechos, ha importado que cualquier actitud preventiva que puedan haber tomado las autoridades o los propios ciudadanos, se vea rebasada por la realidad, ya que el delincuente ha aprendido cómo burlar a un vigilante, a un sereno y hasta a los efectivos de la Policía Nacional. Ya aprendió cómo buscar impunidad con la utilización de menores de edad en la consumación de sus acciones delictivas, y a no tener el más mínimo respeto por el valor de la vida. Hoy, lamentablemente, para robar un teléfono celular, no se duda en disparar contra la víctima sin mostrar el más mínimo reparo, y ni qué decir de los actos que importan un abuso sobre la edad o condiciones físicas de los afectados.

<sup>1</sup> En un análisis que bien puede ser aplicable a nuestro país, Rosas plantea los siguientes factores: i.) **factores económicos** (desigual distribución de la riqueza, desempleo y subempleo, desarrollo regional inequitativo, expectativas profesionales truncas, escaso poder adquisitivo, entre otros); ii.) **factores sociales** (colapso de la institución familiar y surgimiento de familias atípicas, desigual distribución de la población a lo largo del territorio, cultura de antivalores, entre otros); y iii.) **factores político-administrativos** (corrupción, policía ineficaz, poco presupuesto en materia de seguridad pública, deficientes mecanismos de readaptación social, falta de aplicación de la ley, cultura de la impunidad, crisis de valores, promoción de la violencia a través de los medios, entre otros).

Rosas, María Cristina. *Las instituciones de seguridad pública frente a la delincuencia en México: Retrovisión y perspectivas*. En: Rosas, María Cristina (Coordinadora). *El Nuevo Modelo de Policía en México*. Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES) de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. México, 2012. pp. 13-62 (p. 15-16).



En resumen, no es sólo el grado de delincuencia sino el perfil del delincuente lo que nos tiene que llevar a tomar una decisión certera y categórica para su lucha y erradicación, desarrollando para ello acciones de prevención que impliquen un corte en una secuencia de evolución que, hasta la fecha, demuestra niveles de crecimiento no sólo alarmantes sino sumamente graves.

Como alternativa de solución a este fenómeno, el año 2002, The Bratton Group LLC <sup>(2)</sup> formuló un "Plan de Acción para la ciudad de Lima Metropolitana, Perú Julio 2002", el mismo que, en esa oportunidad, fue presentado públicamente por quien fuera Alcalde Metropolitano de Lima, señor Alberto Andrade Carmona, motivando una amplia discusión a nivel político sobre su viabilidad, llegándose a comentar, inclusive, que era una propuesta exagerada o demasiado costosa para poder ser implementada. El estudio señalado arrojó los siguientes preocupantes indicadores: i.) que Lima presentaba altas tasas de robo, delito tradicionalmente precursor de otros tipos de delincuencia violenta, incluyendo asesinatos y homicidios; ii.) la existencia de altas tasa de delincuencia juvenil, factor que contribuye al aumento de violencia, por cuanto los jóvenes delincuentes tienen más propensión a usar la fuerza de manera imprudente; iii.) el peligro que significa el mercado local de drogas como foco de crímenes violentos, en tanto la pugna de los cárteles de la droga por mantener sus territorios de clientes lleva al enfrentamiento entre dichos grupos para resolver sus disputas; y iv.) la, entonces reciente, historia de violencia terrorista, que había (y ha) moldeado y forjado actitudes (perfiles) de violencia entre la gente más joven. De esta manera, el denominado "Plan Bratton" anticipaba que Lima Metropolitana –que fue el objeto de dicha propuesta- podría experimentar el "*crecimiento de una delincuencia juvenil extrema como aquella que emergió en la ciudad de Nueva York en los años ochenta y en Río de Janeiro y Sao Paulo, Brasil, en los noventa*", concluyendo que las tasas de robos, asaltos y asesinatos aumentarían de manera alarmante y la sensación de inseguridad normalmente presente en la población limeña se sentiría de manera más pronunciada.

En esa oportunidad, para evitar dicho incremento delictivo, recomendó: i.) contar con una *inteligencia exacta y oportuna*, a través de un sistema de denuncias de delitos que capture la mayor cantidad posible de denuncias a partir de las víctimas y que procese rápidamente esta información para que sea utilizada finalmente por las autoridades competentes, con miras a elaborar un mapeo computarizado de los incidentes delictivos; ii.) implementar un *despliegue rápido y tácticas efectivas*, con patrullas dirigidas para combatir la delincuencia enviadas desde las comisarías locales, que pueden funcionar de uniforme o de civil con el objetivo de capturar a los malhechores en base a los patrones de delitos pasados del delincuente; iii.) implementar el *seguimiento y evaluación implacables*, con reuniones regulares sobre estrategia criminal para discutir los problemas de delincuencia, evaluar el éxito o fracaso de las operaciones policiales en el período anterior, seleccionar estrategias policiales adecuadas para operaciones futuras y dirigir investigaciones y patrullas para combatir la delincuencia; iv.) establecer investigaciones

<sup>2</sup> En el año 1990, Nueva York era azotada por el crimen y el desorden, habiéndose registrado sólo en ese año 2 mil 200 asesinatos. El primer cambio importante se dio en el Metro de Nueva York. El director de Policía de Tránsito William Bratton ordenó que se inundaran las estaciones con policías vestidos de civil lo que permitió que, durante los primeros días se atraparan a cientos de hombres, los criminales fueron a parar a la cárcel, el crimen en el metro se redujo de manera dramática, cayendo en más del 60 por ciento pocos años después. Posteriormente, Bratton implementó esta idea en toda la ciudad, se prohibía por ley tirar basura en las calles, beber alcohol en espacios públicos de modo que se instruyó a la policía hacer efectivas tales prohibiciones, también se persiguió la corrupción al interior de la policía, siendo uno de los casos más sonados cuando le quitó las placas de registro a unos policías corruptos y eliminó para siempre sus números de los registros de la policía: "Ningún otro policía va a tener un número manchado por corrupción" declaró en esa ocasión. Seis meses después de asumir la dirección de la Policía de la ciudad de Nueva York, el crimen había bajado en un 16% y en un año las balceras disminuyeron en 16.4 %, los asesinatos en más del 18%. En un año y medio las estadísticas reportaban un descenso del crimen en general 18.4%.



descentralizadas llevadas a cabo por “Unidades de Investigación” con el personal suficiente y una buena administración a nivel de comisaría para investigar la delincuencia local y encontrar y arrestar a los delincuentes crónicos locales; y v.) implementar una *lucha descentralizada contra las drogas* con “Unidades de Investigación Antidrogas” con personal adecuado, asignadas a áreas locales y facultadas para investigar y arrestar a traficantes de drogas locales.

Lamentablemente, las cuestiones de orden político dejaron en el archivo esta propuesta, la misma que hoy resulta en muchos extremos inviable pues respondía a una situación que justamente trataba de evitarse entonces, pero que ahora no es una hipótesis a prevenir sino una lamentable y preocupante realidad contra la cual se enfrentan día a día los ciudadanos; debiendo añadir que la aludida propuesta fue realizada para la ciudad de Lima Metropolitana, sin contemplar la realidad delincuencia que se ha venido desarrollando y consolidando en diversas ciudades del interior del país, y el surgimiento de la llamada “cultura de juventud violenta” que se ha concretado en actos de crimen organizado o de sicariato en manos de menores de edad.

La inseguridad actualmente imperante en distintas ciudades del país es una problemática compleja que debe ser asumida sin prevalencia de ideologías y con responsabilidad, a fin de comprender en su diagnóstico y en las alternativas de solución planteadas la existencia de medidas contra las múltiples causas de tipo cultural, familiar, económico y social –solo por mencionar algunas- que la generan, además de involucrar proactivamente a los diversos actores y entidades estatales.

### ***El actual marco normativo referencial en materia de Seguridad Ciudadana.***

Sobre el particular, el aludido Art. 44 de la Constitución Política del Estado establece como deberes generales del Estado, entre otros, los de “*garantizar la plena vigencia de los derechos humanos*”, de “*proteger a la población de las amenazas contra su seguridad*” y de “*promover el bienestar general*” (3). De manera complementaria, en el mismo marco constitucional, se deben mencionar las competencias otorgadas al Ministerio Público y a la Policía Nacional del Perú –en el inciso 4 del Art. 159 y Art. 166 de la Constitución de 1993, respectivamente-, en lo referido a la investigación del “delito” y prevención, investigación y combate de la “delincuencia”. Sobre este aspecto, volveremos en líneas posteriores, al momento de analizar los alcances de la presente propuesta legislativa.

En el Acuerdo Nacional, la **Sétima Política Estado** denominada “Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana”, supone el compromiso de “*normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes individuales*”. En este sentido, el Estado se ha propuesto como objetivos *consolidar políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas, así como la propiedad pública y privada* (Objetivo “a”); y *desarrollará*

<sup>3</sup> El Art. 44 de la Constitución Política del Perú, señala:

“Art. 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.  
(...)”.



una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana (Objetivo “f”).

Mediante **Ley 27933**, se creó el **Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)** como responsable de coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social, teniendo como instancia máxima encargada de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) <sup>(4)</sup>. Este dispositivo legal, fue reglamentado mediante Decreto Supremo N° 012-2003-IN, del 08 de octubre de 2003.

En Julio del año 2013, se aprobó el “**Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 - 2018**” que recoge y sistematiza los aportes no solo de instituciones que integran el SINASEC sino también de la sociedad organizada, el sector privado y académico, especialistas y vecinos, habiendo definido seis (06) objetivos estratégicos para dicho período: i.) disponer de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana articulado y fortalecido; ii.) implementar espacios públicos seguros como lugares de encuentro ciudadano; iii.) reducir los factores de riesgo social que propician comportamiento delictivos; iv.) promover la participación de los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación para enfrentar la inseguridad ciudadana; v.) fortalecer a la Policía Nacional del Perú como una institución moderna, con una gestión eficaz, eficiente y con altos niveles de confianza ciudadana; y vi.) mejorar el sistema de administración de justicia para la reducción de la delincuencia. Cabe resaltar que este Plan ha sido aprobado como “Política Nacional del Estado Peruano” por Decreto Supremo N° 012-2013-IN el 28 de julio de 2013.

En lo que a la criminalidad organizada se refiere, el marco normativo ya ha sido dado por el Congreso de la República con la aprobación de la **Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado** publicada el 20.08.2013, y que –luego de la prórroga mediante Ley 30133- entró en vigencia el pasado 01 de Julio de 2014, la misma que estableció un conjunto de reglas y procedimientos para optimizar la investigación, juzgamiento y sanción de los delitos cometidos por organizaciones criminales, los mismos que se encuentran establecidos de manera taxativa en el Artículo 3 de dicho dispositivo. Esta norma establece diversas técnicas especiales de investigación y medidas limitativas de derechos, estableciendo también consecuencias jurídicas aplicables y distintas medidas de ejecución penal que buscan fortalecer a los operadores policiales y jurídicos para enfrentar la forma moderna cómo se presenta la delincuencia: la criminalidad organizada.

Sin embargo, como sucede con todo marco normativo, éste debe ser complementado con un conjunto de medidas indispensables orientadas a fortalecer el elemento humano que habrá de aplicarla para, en este caso, la lucha contra la delincuencia; lo cual exige fortalecer la construcción de capacidades operativas, privilegiar la profesionalización técnico-científica permanente de la investigación criminal y adoptar un ciclo de inteligencia en la lucha contra la criminalidad común y organizada.

<sup>4</sup> De conformidad con el Art. 7 de la Ley 27933, el CONASEC está conformado por: Ministro del Interior o su representante (quien lo presidirá), Ministro de Justicia o su representante, Ministro de Educación o su representante, Ministro de Salud o su representante, Ministro de Economía y Finanzas o su representante, representante de la Corte Suprema de Justicia, Fiscal de la Nación o su representante, Defensor del Pueblo o su representante, dos Presidentes Regionales o sus representantes, el Alcalde Metropolitano de Lima o su representante, los Alcaldes de las dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores o sus representantes, el Director General de la PNP o su representante, Jefe del Sistema Penitenciario Nacional o su representante, y dos representantes de los gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada.



En este sentido, siendo conscientes que son diversas las instituciones estatales a las que corresponde hacer frente a este problema –como el Gobierno Nacional, el Ministerio Público, el Poder Judicial, los Gobiernos Regionales y Locales–, advertimos que los argumentos que se desarrollan para sustentar la presente propuesta de reforma constitucional inciden principalmente en las competencias, funciones, labores y limitaciones actuales de la Policía Nacional –en tanto única fuerza policial actualmente contemplada a nivel constitucional–, lo cual de ninguna manera significa insinuar que la inseguridad ciudadana imperante tiene como único responsable a nuestros uniformados policiales, ni mucho menos que las otras instituciones aludidas se encuentran realizando una labor que pueda estar libre de alguna crítica.

Para ello, resulta importante diferenciar dos grandes concepciones en la dinámica propia del quehacer policial: i.) la primera –la perspectiva clásica– que la concibe como uno de los instrumentos coercitivos con que cuenta el Estado, en el ámbito interno, para garantizar la seguridad pública (estado de orden), normalmente encargada a la gendarmería o guardia de los ciudadanos; y ii.) la moderna, que –al haber evolucionado conjuntamente con su objeto (la prevención y el combate de la delincuencia)– comprende –entre otras– cuatro grandes áreas de la actividad policial: el mantenimiento del orden, la prevención del delito, el auxilio y asistencia social al poder público y la represión del delito (5).

En cuanto a la *prevención del delito* se refiere, consideramos que los desalentadores resultados obtenidos ante la inseguridad ciudadana, obligan a hacer un urgente replanteamiento de todo lo efectuado a la fecha en ese tema, a partir de una visión diferente basada en una perspectiva integral y efectiva en su concepción y acción, que además sea aceptada, consentida y defendida con la participación proactiva de gobernantes y gobernados; en la medida que sea capaz de tener presente dos consideraciones básicas que la realidad nos plantea en relación al flagelo de la delincuencia: i.) **la necesidad de superar la debilidad institucional de la labor de investigación criminal** que es una lamentable característica de la función policial actual; y ii.) **la existencia de un nuevo marco procesal penal a partir de la vigencia progresiva del nuevo Código Procesal Penal**, el mismo que ha sido implementado sin la adecuada capacitación, especialización, inversión y planificación a sus operadores, con miras a permitir su adecuada puesta en práctica.

### ***Algunas consideraciones sobre la Investigación del delito en el Perú.***

En el caso peruano, argumentando el propósito de hacer un mejor uso de los recursos económicos, desaparecer los conflictos originados por “dualidad de funciones” que existían entre las tres Fuerzas Policiales consagradas en la Constitución Política peruana de 1979 (Guardia Civil, Guardia Republicana y Policía de Investigaciones) y, sobre todo, ofrecer un mejor servicio a la sociedad; en el año 1988 se dispuso la unificación de las Fuerzas Policiales en una sola institución llamada Policía Nacional del Perú (6), decisión político-constitucional que fue

<sup>5</sup> Suárez de Garay, María Eugenia. Los policías: una averiguación antropológica. ITESO – Universidad de Guadalajara. Guadalajara, 2006. p. 21.

<sup>6</sup> El proceso de unificación de las fuerzas policiales tuvo lugar en el primer gobierno del Dr. Alan García Pérez (1985-1990). Se inició con la Ley N° 24294 del 14.09.1985 que otorgó facultades al Ejecutivo para iniciar un proceso de reorganización de las Fuerzas Policiales, norma en virtud de la cual –el 04.02.1986– se expidieron los Decretos Legislativos N° 370, 371, 372 y 373 referentes a la Ley Orgánica del Ministerio del Interior, la Ley de Bases de las Fuerzas Policiales, Leyes Orgánicas de la Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana, respectivamente. De manera especial, el Decreto Legislativo N° 371, Ley de Bases de las Fuerzas Policiales, sentó los pilares





*Congreso de la República*

presentada como favorable y positiva en su oportunidad debido a que ponía fin a los aludidos enfrentamientos y a algunos problemas operativos entre las instituciones policiales aludidas.

No obstante, al haberse dispuesto esa medida sin la debida planificación y previsión futura, casi treinta años después es posible colegir que tal decisión ha generado situaciones críticas que, a la postre, resultaron siendo perjudiciales para la sociedad peruana en su conjunto, en la medida que debilitaron sustantivamente la lucha especializada e institucional contra la delincuencia, afectando también, por consiguiente, una correcta administración de justicia.

Así, es posible mencionar algunas deficiencias fácilmente corroborables en la actualidad:

- i. La pérdida de la formación especializada para la realización de investigaciones criminales, que por la naturaleza diversa de la tipicidad delictiva contemplada en el ordenamiento penal existente, implicaba que los efectivos policiales responsables debían especializarse en investigación de delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, homicidios y otras formas de crímenes, lesiones, abortos, etc.; investigación de delitos contra el patrimonio, asaltos y robos a mano armada, robos y hurtos agravados, etc.; investigación de delitos contra la libertad, secuestros y otros; investigación de terrorismo; investigación del Tráfico Ilícito de Drogas; investigación de delitos fiscales y delitos contra el orden económico; investigación de delitos contra la seguridad del estado; investigación de delitos contra la salud pública, y la ecología, entre otros.
- ii. La no especialización de los investigadores criminales en el trabajo de investigación y de protocolización de los actuados, lo cual ha traído como resultado que los atestados o informes que son redactados por la Policía Nacional se encuentren plagados de errores u omisiones que, en muchos casos, sirven de justificación para que los abogados defensores –en el marco del aludido Código Procesal Penal acusatorio-garantista actual- “justifiquen” y obtengan resultados favorables a sus pedidos de libertad para los delincuentes, sin que Fiscales y/o Jueces pueden hacer nada al respecto, propiciándose así un elevado nivel de impunidad que perjudica a la sociedad en su conjunto.
- iii. La decisión de muchos gobiernos y titulares del sector interior, quienes –en el propósito de superar la carencia de recursos humanos- disponen que los detectives asignados a las sub unidades de investigación criminal en el interior del país, sean empleados en labores de patrullaje o uniformados para operaciones preventivas.

Paralelamente a esto, mientras la función de investigación se debilitaba, surgieron en la realidad social nuevas formas de delincuencia, con características de crimen organizado y transnacional, que ha dado lugar a que la inseguridad sea cada vez más crítica, resultando sumamente difícil que surjan alternativas de solución inmediatas y efectivas desde la propia Policía Nacional, debido a que la creciente demanda de los servicios, los malos diseños institucionales de

---

para la creación definitiva de la Policía Nacional del Perú, estableciendo un comando único (esto es la Dirección General de las Fuerzas Policiales) y la formación también de un solo centro de estudios para la preparación de los oficiales policías (denominado Escuela de Oficiales de las Fuerzas Policiales con sede en el antiguo Centro de Instrucción de la Guardia Civil “Mariano Santos” en La Campiña - Chorrillos) y de una escuela nacional para los guardias y agentes (denominada Escuela Nacional de Policía con sede en el antiguo Centro de Instrucción de la Guardia Republicana en Puente Piedra).

Dos años después, el 07.12.1988, mediante Ley N° 24949 se modificaron los artículos pertinentes de la Constitución Política del Perú de 1979 con la creación definitiva de la Policía Nacional del Perú.



coordinación y la escasez de recursos, no les permite superar esta coyuntura. Por mencionar sólo un ejemplo estructural, a pesar que la persecución de la mayoría de delitos exige un trabajo coordinado y sistémico a nivel nacional, en virtud del cual todas las unidades regionales, departamentales o provinciales deberían reportar a un sistema centralizado donde se administre la información, como inteligencia básica; esta forma de actuar hoy en día no existe, por cuanto en la Policía Nacional existen Direcciones especializadas (como la DIRINCRI, la DIRPOLFIS, la DIRANDRO, la DIRSEG, la DIRCOTE, etcétera) que sólo ejecutan sus operaciones en Lima Metropolitana, mientras que las Sub Unidades descentralizadas que cada Dirección tiene a nivel nacional -en cada Departamento y en algunas Provincias- no dependen ni coordinan con efectividad con estas Direcciones especializadas, sino de cada Jefe territorial, quien -a su libre albedrío- puede disponer cambios sobre los trabajos que realizan y los detalles de los mismos que, en la mayoría de casos, no son informados a Lima, lo que ha dado lugar a que la inteligencia básica virtualmente sea inexistente o ineficaz.

Todos estos aspectos han generado que la imagen ciudadana acerca de la institución policial se haya distorsionado al extremo que -siendo el primer contacto de la colectividad con la autoridad- los efectivos policiales vean seriamente menoscabada su legitimidad cuando la ciudadanía los percibe con temor o desconfianza por los cada vez más frecuentes casos de abuso y prepotencia por parte de algunos malos efectivos policiales, así como por la imagen de "ineficiencia" que tiene para prevenir e investigar la delincuencia -tanto a nivel individual como institucional-; todo lo cual genera un serio desprestigio policial que limita sobremanera la labor contra la delincuencia y la criminalidad organizada y que no necesariamente se ajusta a la realidad.

A los problemas señalados, se agrega el ya aludido "nuevo" marco jurídico procesal penal basado en un modelo acusatorio-garantista que tiene a una igualdad "de armas" entre el Ministerio Público y la defensa, en el marco de audiencias orales y públicas, perdiendo la averiguación previa su peso probatorio en sí, lo cual hace indispensable que todas las pruebas sean contradichas dentro del juicio oral. A esto se añade el denominado *principio de oportunidad* que consagra la posibilidad que tiene el Ministerio Público de llegar a acuerdos con el imputado para prescindir de la acción penal, en forma total o parcial, o para limitar la investigación a ciertos delitos; así como la existencia de un juez de control o de garantías -encargado de la legalidad de todas las actuaciones previas al juicio-, un juez o colegiado de juicio oral -responsable de las audiencias- y un juez de sentencia -que supervisa que la ejecución de ésta sea adecuada-.

Es evidente que el tipo de acción investigativa requerido para este nuevo diseño jurídico-procesal penal es absolutamente distinto de aquel característico del antiguo modelo procesal, con un proceso fundamentalmente escrito y con gruesos expedientes a los que el acusado no tenía acceso sino hasta iniciado el juicio oral, con pruebas que se integraban al expediente sin posibilidad de contradecirlas y algunas otras que adquirirían valor probatorio casi automáticamente, entre otras notas.

Por tal razón, la presente propuesta de reforma constitucional plantea dos extremos estrechamente vinculados entre sí: i.) la creación de una institución de seguridad pública que, a modo de unidad altamente especializada, sea capaz de realizar una sólida y profesional investigación criminal en materia de criminalidad organizada, para lo cual se hace necesario el surgimiento de un cuerpo especializado que -en su condición de "fuerza policial"- tenga



competencia a nivel nacional y actúe sistémica y coordinadamente, más allá de los aspectos locales y/o regionales; y ii.) la optimización de la relación interinstitucional entre el Ministerio Público y las fuerzas policiales encargadas de la investigación del delito, con miras a consolidar un modelo articulado entre las instituciones que participan de una misma función estatal: la investigación del delito.

A continuación analizaremos los aspectos conceptuales que sustentan la presente propuesta de reforma constitucional, para luego abordar los aspectos más saltantes de la misma.

## ALCANCES DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

A fin de demostrar la viabilidad de la presente iniciativa de reforma constitucional, es necesario precisar –en primer término- la clásica diferenciación entre “**soberanía externa**” y “**soberanía interna**”, la misma que, a su vez, trae consigo la distinción entre la “**seguridad nacional**” –preocupada por garantizar la supervivencia de la nación, normalmente afectada por factores externos propios de la dinámica interestatal- y la “**seguridad interna**” –también denominada “**seguridad pública**”, que procura el desenvolvimiento de la sociedad en un entorno de paz y orden, a partir del cumplimiento de las normas y leyes existentes (7).

Para la concreción de la seguridad pública es indispensable la referencia –en tanto sustento constitucional y administrativo- a la clásica noción de **poder de policía**, modernamente conocida como “**actividad de policía**” o “**actividad de ordenación**” (8), que consiste en la actuación estatal que busca mantener el orden público mediante el establecimiento de *prestaciones debidas* a cargo de los administrados, cuyo incumplimiento debe ser castigado mediante una sanción, constituyendo una limitación de las actividades privadas que los ciudadanos realizan como ejercicio de su libertad jurídica individual, a fin de lograr la consecución de intereses generales predefinidos (9)(10).

<sup>7</sup> “El principal objetivo de la seguridad pública es garantizar el pacto social y preservar las culturas que convergen en el país, además de resguardar su patrimonio. El Estado, en el marco de un proyecto de nación, está obligado a desarrollar políticas públicas que resguarden el sistema de convivencia social y garantizar la inserción de las diferentes identidades que existen. Es evidente que si esta función no se cumple, se generan condiciones para que el crimen (...) ocupe los vacíos del Estado de derecho y del desarrollo económico (...) la seguridad es un bien público, que debe suministrar la autoridad a toda la sociedad dado que, al no hacerlo, se generan vacíos que rápidamente puede ocupar la delincuencia organizada. Las consecuencias de este escenario vaticinan conflictos entre individuos, colectividades y sistemas jurídicos que norman la actividad del ciudadano”.

Rosas, María Cristina. *Las instituciones de seguridad pública frente a la delincuencia en México: Retrovisión y perspectivas*. En: Rosas, María Cristina (Coordinadora). *El Nuevo Modelo de Policía en México*. Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES) de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. México, 2012. pp. 13-62 (p. 58).

<sup>8</sup> Santamaría Pastor destaca la diferenciación entre la **actividad de policía** tradicional y la moderna **actividad de ordenación**. Mientras la primera está orientada exclusivamente al mantenimiento del orden público y de indagación y persecución de las actividades ilícitas (policía de seguridad) y a los colectivos de servidores públicos encargados de la misma (policía nacional), la ordenación comprende diversos aspectos que no necesariamente se enmarcan dentro del anterior parámetro. Así las cosas, si bien la actividad administrativa de policía está comprendida en la actividad de ordenación no la agota de ninguna manera.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*. Vol. II. 2da. Edición. Editorial Central de Estudios Ramón Areces S.A. Madrid, 2000. p. 256.

<sup>9</sup> “... hay un procedimiento de policía cuando una autoridad administrativa está investida de una competencia que le permite reglamentar ciertas actividades o relaciones entre particulares”.

Bénait, F.P. *Le Droit administratif française*. Ed. Dalloz. París, 1968. Cfr. Mescheriakoff, A.S. *Droit des services publics*. 2e. Édition. Presses Universitaires de France. París, 1997. p. 27.

<sup>10</sup> Como lo recuerda Schiera, debe notarse cómo la palabra “policía” tiene la misma etimología que *policy* (política concreta) y que ha tenido históricamente, especialmente en la experiencia prusiana del estado absoluto, un significado mucho más amplio que el actual, haciendo referencia más bien a la vigilancia paternalista del gobierno para el bienestar de los súbditos.

Schiera, P. *Stato di polizia*. En: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicolas y Pasquino, Gianfranco. *Dizionario di Política*. UTET. Turín 1984.



Este *poder de policía* admite tres acepciones: a) la *acepción amplísima*, que lo entiende como la parte del poder del Estado que se ejercita a través de normas de derecho público a fin de reglar la libertad jurídica individual, equivaliendo así a "*funciones de poder público*" sobre la libertad ciudadana <sup>(11)</sup>; b) la *acepción amplia*, según la cual se trata de la parte del poder estatal referido a materias de orden, seguridad, moralidad, salubridad, estética y bienestar público ejercida sobre la libertad individual, excluyendo la educación, defensa, relaciones internacionales y otras; y c) la *acepción estricta*, conforme a la cual se trata de la "*función administrativa*" de la Administración y los otros poderes clásicos del Estado que se ejerce, de manera unilateral, sobre la libertad individual en aplicación de vigentes "*leyes de policía*" en sentido amplio, y que se materializa mediante actos y hechos administrativos diversos. Dentro de esta tercera acepción, el Estado – en tanto institución administrativa general a cargo de la "Administración Pública"- está facultado para ordenar, planificar, organizar, dirigir, limitar, fiscalizar, controlar u orientar las diversas acciones individuales con el fin de ajustar el comportamiento particular al *orden público* y evitar que produzcan perjuicio contra aquél; ejerciendo la denominada *potestad imperativa* o *de mando*, conforme a la cual se encuentra autorizado para limitar ciertos derechos y restringir las libertades de los ciudadanos –en forma individual o asociada-, a través del otorgamiento de autorizaciones, licencias y permisos.

Nos encontramos, pues, ante un concepto clave y sumamente versátil del Derecho público en general, que –por estar siempre vinculado a una función y finalidad concreta de cada época- ha experimentado alcances y técnicas diversas en los diferentes momentos históricos, además de proyectarse sobre disímiles y variadas realidades en cada período (antes personas, hoy hasta semáforos, altura de edificios y salubridad de un negocio), siendo pues un concepto clave estrechamente vinculado a la *evolución del propio Estado* <sup>(12)</sup>. Sin embargo, se puede afirmar que, más allá de los condicionamiento circunstanciales de cualquier época, son dos los aspectos importantes de resaltar respecto del *poder de policía*: i.) el primero, que incide en su idea implícita de orden público, es la *tutela de la dignidad humana* en el marco de una convivencia social moderna que debe orientarse a garantizar el respeto y la promoción de los derechos fundamentales derivadas de aquélla, por lo que la calificación de Martín Mateo como "*actividad administrativa de garantía*" a la actividad de ordenación <sup>(13)</sup> nos parece absolutamente pertinente; y ii.) la segunda, es la siempre presente idea de *limitación administrativa* de los derechos y libertades individuales que el concepto supone, en la medida que la actividad de ordenación implícita en el poder de policía está –por propia naturaleza- *dotada de coercibilidad* para el ciudadano <sup>(14)</sup>.

<sup>11</sup> Linares, Juan Francisco. *Derecho Administrativo*. 1era. Reimpresión. Editorial Astrea. Buenos Aires, 2000. p. 421.

<sup>12</sup> "Su extensión es reflejo, en último término, de la evolución del Estado; o, dicho de otra manera, de los fines que la Administración ha asumido en cada momento histórico".

Prieto Álvarez, Tomás. *La dignidad de la persona. Núcleo de la moralidad y el orden públicos, límite al ejercicio de libertades públicas*. Thomson-Civitas. Navarra, 2005. p. 42.

<sup>13</sup> Si bien el resto de actividades públicas administrativas implican también una garantía para el ciudadano, ninguna de ellas posee los mismos títulos o intensidad garantista, ya que lo que hace la Administración a través de ésta es "fijar el marco de la vida colectiva, establecer un orden intencional de convivencia; garantizar, pues, cuál sean los ámbitos dentro de los que pueden moverse las iniciativas privadas, y cuáles las posibles conductas de los particulares (...) por esta vía se decide cuál es lo mejor para la convivencia, garantizando que ésta se desarrolle tal como ha sido configurada legalmente (...) con ello la Administración estructura la vida social garantizando que las iniciativas y actividades de los particulares no entrarán en conflicto perjudicial entre sí, ni tampoco pugnarán con los intereses públicos definidos en un concreto momento por el Estado".

Martín Mateo, Ramón. *Manual de Derecho Administrativo*. 23ª Edición. Thomson-Aranzadi. Navarra, 2004. p. 351.

<sup>14</sup> La noción de *coercibilidad* alude a la vocación de imposición del medio empleado, dentro de un lógica en que las normas jurídicas deben generar un acatamiento incondicional y general que corresponde al carácter de "deber ser" distintivo de las normas, de donde se deriva que esta "facultad de imponerse" propia del derecho, es un presupuesto indispensable de su validez y de su positividad.



Congreso de la República

Con la complejidad de la vida social moderna, cada vez es más difícil establecer un catálogo acabado de los diversos aspectos o contenidos que puede merituar un tratamiento por parte del poder de policía y que, a modo de “áreas”, constituyan los ámbitos de competencia de dicha facultad del Estado en su propósito de lograr el orden público.

Por tal motivo, para efectos de esta iniciativa, consideramos que dichas competencias se pueden agrupar en dos grandes ámbitos de actuación del poder de policía:

- a) La **policía de ordenación comunitaria**, vinculada a los diversos conceptos que componen la *actividad de ordenación* de la convivencia social en sí, comprendiendo – sólo a título enunciativo- la seguridad básica, salubridad, moralidad y estética, temas de edificaciones, monumentos históricos y artísticos, la sanidad, la propiedad, el tránsito, entre otros aspectos de índole colectivo, a los que se pueden sumar el registro de estado civil (nombres, apellido, edad, filiación, ocupación, domicilio, entre otros), el registro electoral, la inmigración, la zonificación, las patentes, marcas, calidad y cantidad de mercadería, control de precios y horarios, competencia desleal, comercio exterior, comercio interprovincial, la concentración deliberada de personas, así como la eficiencia, regularidad, continuidad y seguridad de los servicios públicos, sean éstos administrados por el Estado o se encuentren a cargo de los privados vía concesiones (sistema regulatorio), entre otros aspectos propios de la convivencia social que –por razones de interés y orden públicos- deben estar regulados.
- b) La **policía de seguridad armada**, la misma que incide en la seguridad y tranquilidad públicas, en tanto aspiraciones colectivas que toda sociedad está obligada a garantizar a sus ciudadanos con miras a permitirles una convivencia basada en la regulación racional de las conductas, aspectos éstos conformantes de la noción “seguridad ciudadana” que incide en el cuidado, resguardo y desarrollo de la persona en el seno de la sociedad, enfrentando las amenazas que atentan contra la paz y la estabilidad social <sup>(15)</sup><sup>(16)</sup><sup>(17)</sup>, y para lo cual –por mandato de la Constitución y/o la Ley- se otorga a la entidad responsable –normalmente las denominadas “fuerzas de seguridad” o “cuerpos de seguridad”- dos atributos importantes para, de ser el caso, imponer la autoridad estatal inclusive contra la voluntad individual: la fuerza coercitiva y la autorización para portar armas.

En el Perú, la preocupación por el aludido orden comunitario ha generado –como en todo país del mundo- el conjunto de regulaciones normativas en todos y cada uno de los ámbitos de la convivencia social, a través de los distintos dispositivos, a nivel legal y reglamentario, que

<sup>15</sup> De conformidad con el Art. 2 de la Ley N° 27933, se entiende por “seguridad ciudadana” a la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

<sup>16</sup> La “seguridad ciudadana” es el conjunto de acciones destinadas a preservar otros valores jurídicamente tutelados por nuestro ordenamiento, además de los derechos constitucionales a la vida, a la integridad y a la propiedad, entre otros, como la tranquilidad pública o la paz social, el uso pacífico de los espacios y vías públicas, entre otros.  
Defensoría del Pueblo. Libertad de tránsito y seguridad ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima metropolitana. Informe Defensorial N° 81. Lima, 2004. p. 44.

<sup>17</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano la ha definido como el conjunto de acciones orientadas a salvaguardar el desarrollo de la vida comunitaria dentro de un contexto de paz, tranquilidad y orden, consolidando una situación de convivencia con normalidad, es decir, preservada de cualquier peligro o amenaza para los derechos y bienes esenciales para la vida comunitaria  
STC peruano N° 03482-2005-PHC/TC (f. 13).



establecen –por un lado- el conjunto de acciones, actividades y/o conductas, tanto individuales como colectivas, objeto de regulación, y –por otro- las respectivas funciones, atribuciones y competencias que, respecto de ellas, detentan los distintos órganos del Estado a partir del complejo “orden competencial” dispuesto por la Constitución a favor de la Administración Pública nacional –dependiente del Poder Ejecutivo- y de los distintos niveles de Gobierno Sub Nacional, tanto Regional como Local –en sus modalidades Provincial, Distrital y demás-.

En lo que a la seguridad armada se refiere, debemos señalar que es en la época de la República donde la noción de “policía” comienza a definirse como una institución con misión y funciones propias, experimentando un largo y no siempre pacífico proceso de institucionalización, cuyos inicios fueron de constantes cambios y acomodados a las situaciones de gobierno, dependiendo del corte político del gobernante y del inevitable militarismo que caracterizó a nuestra incipiente República. Ya a mediados del siglo XIX, con la creación de la Gendarmería Nacional <sup>(18)</sup> llega la primera reforma importante de la Policía, cuando en el año 1873 nace la Guardia Civil <sup>(19)</sup>, para asumir las labores que venía desarrollando la Gendarmería Nacional y ésta última se encargaría de la seguridad y vigilancia en los edificios públicos, las cárceles y los funcionarios de gobierno.

En el siglo XX, durante el “oncenio” de Leguía, la Gendarmería Nacional pasaría a convertirse en la Guardia Republicana <sup>(20)</sup>. En esa época es importante la influencia que significó la participación de la Misión de Policía Española <sup>(21)</sup> en la implementación de su organización y reglamento militar, creándose la Escuela de la Guardia Civil y Policía de la República. Finalmente, luego de haber estado vinculada a la Guardia Civil la labor de investigación policial, en 1957 se dispuso la creación de la Escuela Nacional de Investigación Nacional, que daría paso en 1960 a la Policía de Investigaciones del Perú. Finalmente, en 1988 tuvo lugar la unificación de las fuerzas policiales, dando origen a la actual Policía Nacional del Perú.

Como se puede colegir de lo señalado, el **poder de policía** –en tanto *función administrativa*- se concreta en una **función policial** que puede ser entendida como “la actividad del Estado que regula y mantiene el equilibrio entre la existencia individual y el bien común; estableciendo restricciones y limitaciones a los derechos y libertades, y recurriendo a la coacción de ser necesario, para garantizar la convivencia social, en ejercicio de la ley” <sup>(22)</sup>. Así las cosas, y en tanto concreción del poder de policía, es posible colegir que la función policial admite la misma tipología de aquél, pudiéndose distinguir así entre “**función policial de orden comunitario**” – encargada a la Administración Pública nacional y a las Administraciones Públicas regionales y locales- y “**función policial de seguridad armada**” – encomendada a las “fuerzas de seguridad” o “cuerpos de seguridad” existentes en cada Estado, que detentan la fuerza coercitiva pública-.

<sup>18</sup> Fundada en 1851 siendo Presidente de la República, el General José Rufino Echenique Benavente, mediante Decreto Supremo del 14 de abril de 1852, con el nombre de **Gendarmería Nacional del Perú**, como Fuerza Armada policial, a cargo de oficiales del Ejército que pasaron a formar los primeros cuadros de las compañías de Gendarmes.

<sup>19</sup> Por Decretos Supremos rubricados por el entonces Presidente de la República Don Manuel Pardo y Lavalle, del 31 de diciembre de 1873 y 23 de marzo de 1874.

<sup>20</sup> El Presidente de la República don Augusto B. Leguía Salcedo, a sugerencia del General del Ejército Gerardo Álvarez –quien había quedado impresionado por la labor que cumplía la “Legión de la Guardia Republicana” en Francia-, dispuso que el Batallón de Gendarmes de Infantería N° 1 se denominara “Guardia Republicana del Perú”, el cual debería tener como función la seguridad de los establecimientos y servicios públicos, la seguridad de Palacio de Gobierno y del Congreso de la República.

<sup>21</sup> El Presidente don Augusto B. Leguía tenía como propósito tomar como modelo de nuestra Policía a la Policía de España, por lo que solicitó al gobierno del entonces Rey de España, Alfonso XIII, el envío de una Misión de Policía para organizar e instruir en el Perú a la policía de la República, siendo concretado a través de un acuerdo con la Benemérita Guardia Civil de España, de la cual, inclusive, se adquirió su lema (contenido en el primer artículo del estatuto de ésta): “*el honor ha de ser la principal divisa de la Guardia Civil ...*”.

<sup>22</sup> **Manual de Derecho Humanos aplicados a la Función Policial**. Aprobado por Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN del 31.05.2006 (Capítulo I “Conceptos Fundamentales”, acápite “C. Función Policial y Respeto a los Derechos Humanos”).



Como un elemento sustantivo de la función policial en materia de seguridad armada, se encuentra la denominada **facultad de investigación**, que supone el “conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos”<sup>(23)</sup>, comprendiendo acciones típicas como la obtención y análisis técnico y estratégico de información, realización de operaciones encubiertas, preservación del lugar de los hechos y los instrumentos, objetos o productos del delito, entrevista a personas que pueden aportar algo a la investigación, solicitar información en materia de telecomunicaciones, intervención de comunicaciones privadas previa autorización, entre otras acciones operativas propias de la labor policial de investigación.

Para lograr un tratamiento coordinado y sistemático en la realización de tan importante facultad, los cuerpos de seguridad suelen articularse como una **institución policial** única, encargada de detentar y monopolizar la fuerza coercitiva del Estado para imponer sus decisiones, inclusive en contra de la voluntad de los individuos, aunque –como veremos en líneas posteriores- no siempre esto sucede así.

En tal contexto, la ejecución material de las normas y actos que son propios del ejercicio del “*poder de policía*” y de la “*función policial*” –referidos a la *seguridad armada*- deriva en la noción de **autoridad policial**, la misma que ha sido consagrada en la Constitución Política de 1993 en su Art. 2 inciso 24 párrafo “f”, en los siguientes términos:

“Art. 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

(...)

f. 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.

Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas. En tales casos, las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los presuntos implicados por un término no mayor de quince días naturales.

(...).”

(El subrayado es nuestro) <sup>(24)</sup>.

A partir de este marco teórico, podemos concluir las siguientes ideas:

1. El denominado “*poder de policía*” forma parte del poder del Estado y se orienta a mantener el orden público necesario para toda convivencia social, comprendiendo para tal efecto dos ámbitos claramente diferenciados: un *ámbito de orden comunitario* –

<sup>23</sup> Definición contemplada en el Art. 5 de la Ley de la Policía Federal mexicana del 01.06.2009.

<sup>24</sup> Adviértase la referencia a la noción “autoridad policial” en plural que consagra la Constitución Política de 1993.



Congreso de la República

referido a las normas básicas de convivencia que deben respetarse, en todos los ámbitos de la dinámica social- y un *ámbito de seguridad armada* –que supone la institucionalización del monopolio de la fuerza coercitiva del Estado-.

2. En su concepción, ese poder de policía lleva implícito la noción de “*función policial*”, que supone la atribución genérica del Estado de establecer restricciones y limitaciones a los derechos y libertades ciudadanas, a fin de regular y mantener el equilibrio entre la existencia individual y el bien común con miras a garantizar la convivencia social, recurriendo a la coacción de ser necesario; pudiéndose diferenciar así la *función policial de orden comunitario* –encargada a la Administración Pública nacional y a las Administraciones Públicas regionales y locales- y la *función policial de seguridad armada* –encomendada a las fuerzas o cuerpos de seguridad-.
3. En lo relativo al ámbito de seguridad armada del poder de policía, se puede sostener:
  - a) Para garantizar la seguridad y tranquilidad públicas, **la función policial de seguridad armada necesariamente debe admitir dos dimensiones diferentes estrechamente vinculadas entre sí:** i.) una “**dimensión preventiva**”, que comprende el conjunto de acciones tendientes a evitar que ciertas personas caigan o reincidan en la delincuencia, así como que otras se conviertan en víctimas de infracciones; y ii.) una “**dimensión reactiva**”, que comprende el despliegue técnico y operativo para responder a una situación en donde se haya ejecutado una conducta delictiva o esté a punto de ejecutarse, procurando proteger la integridad, derechos y bienes de los particulares, así como salvaguardar la paz y el orden público, interviniéndose para detener la situación, volver al estado anterior al daño y/o evitar la repetición del delito <sup>(25)</sup>. En ambos casos, la aludida *facultad de investigación* se constituye en una actividad indispensable y sustantiva para la obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información necesaria sobre la delincuencia.
  - b) **No necesariamente la “función policial de seguridad armada” debe ser encargada a una única institución policial**, tal y como lo estableció –en su redacción original- la Constitución peruana de 1979, que aludía a “Fuerzas Policiales” <sup>(26)</sup>, compuestas por:
    - La **Guardia Civil**, cuya misión era el mantenimiento del orden público –mientras no se requiera el empleo de la Fuerza Armada- y la prevención de los delitos y faltas (Art. 2 del Decreto Ley N° 18069, Ley Orgánica de la Guardia Civil del Perú, del 23.12.1969).
    - La **Guardia Republicana**, que tenía como misión la vigilancia de fronteras, seguridad de los establecimientos penitenciarios y de los

<sup>25</sup> Rodríguez Ferreira, Octavio. *La Policía Federal y el Nuevo Modelo de Policía: Análisis legislativo y consideraciones generales*. En: Arellano, David y Salgado, Juan (Coordinadores). *Policía Federal: una nueva institución para México*. Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES) de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. México, 2012. pp. 11-34 (p. 27-32).

<sup>26</sup> Ver el Título IV de la Estructura del Estado, Capítulo XIII De la Defensa Nacional y del Orden Interno (Arts. 269-285) de la Constitución Política del Perú de 1979.



establecimientos y servicios públicos (Art. 2 del Decreto Ley N° 18070, Ley Orgánica de la Guardia Republicana del Perú, del 23.12.1969).

- La **Policía de Investigaciones del Perú**, con la misión de investigar los delitos e identificar a las personas naturales (Art. 2 del Decreto Ley N° 18071, Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones del Perú, del 23.12.1969).
- c) **No necesariamente todos los atributos o facultades propias de la “función policial” en lo referido a la dimensión investigativa deben ser realizadas por una institución de carácter militarizado**, tal y como ha sucedido en el Perú, por ejemplo, con la creación de la **Unidad de Inteligencia Financiera – UIF** mediante Ley N° 27693 del 12.04.2002, a la que se encargó el “análisis, tratamiento y transmisión de información para prevenir y detectar el lavado de dinero o activos” (27), a partir de diversas funciones (28) que permiten definirla como un organismo público que ejerce “función policial” de prevención e investigación contra al lavado de dinero y de activos, a partir de una lógica de deberes y obligaciones impuestos a los *sujetos obligados*, entre los que se encuentran las empresas del sistema financiero y del sistema de seguros (29)-, pero sin ser necesariamente una “institución policial”.
- d) **La “función policial” de prevención e investigación en materia de seguridad, puede ser desarrollada por una institución policial militarizada (que es el caso de los clásicos “cuerpos de seguridad”, como la Policía Nacional) y/o por una institución policial desmilitarizada (tal y como sucede con las “agencias de investigación” del tipo FBI estadounidense).**

A partir de lo señalado, y siguiendo a Cabrero –y su afirmación de que los procesos de reforma de las organizaciones se producen por tres problemas principales: de eficiencia, de eficacia y de legitimidad- (30); la presente propuesta de reforma constitucional propone la creación de una unidad especializada en la investigación del crimen organizado, como “fuerza policial” del Estado que, con sujeción a criterios estrictamente técnicos y especializados, pueda cumplir la finalidad de prevenir la delincuencia organizada, siendo responsable de planificar, iniciar, realizar y conducir la investigación material y la persecución de las actividades ilícitas cometidas por

<sup>27</sup> Art. 1 de la Ley N° 27693, Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera – Perú.

<sup>28</sup> En el Art. 3 de la Ley N° 27693, Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera – Perú, se señalan como funciones: a) solicitar, recibir y analizar información sobre las transacciones sospechosas que le presenten los sujetos obligados a informar por esta Ley; b) solicitar la ampliación de la información antes citada son el sustento debido, recibir y analizar los Registros de Transacciones; c) solicitar a las personas obligadas la información que considere relevante para la prevención y análisis del lavado de dinero o de activos; y d) comunicar al Ministerio Público aquellas transacciones que luego de la investigación y análisis respectivos, se presume que estén vinculadas a actividades de lavado de dinero o de activos para que proceda de acuerdo a ley.

<sup>29</sup> Entre los deberes y obligaciones aludidos, podemos mencionar: i.) deber de implementar dentro de su institución el sistema de prevención de Lavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo; ii.) obligación de elaborar un Manual de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo y un Código de Conducta; iii.) obligación de implementar un programa de capacitación para los trabajadores; iv.) obligación de designar un Oficial de Cumplimiento; v.) obligación de identificación de sus clientes; vi.) obligación de controlar e informar las operaciones; y vii.) deber de reserva.

<sup>30</sup> El problema de eficiencia es originado por crisis fiscales cuando es necesario maximizar la utilidad presupuestal recomponiendo las relaciones insumo-producto e incorporando nuevas técnicas de gestión; el problema de eficacia se caracteriza por la incapacidad para cumplir con las atribuciones asignadas por mandato y alcanza los objetivos planificados; y el problema de legitimidad se fundamenta en la falta de consenso en las fines buscados o en los medios de ejercicio del poder empleados.

Cabrero, Enrique. Del administrador al gerente público. INAP. México, 1995.



organizaciones criminales, de conformidad con la Ley N° 30077, Ley contra el Crimen Organizado; con miras a evitar que las actividades del crimen organizado rebasen a las instituciones de la seguridad pública para convertirse –incluso– en amenazas a la seguridad nacional.

### ***La necesidad de una separación de funciones en materia policial, a partir del criterio de especialización.***

Aclarados los aspectos conceptuales que sirven de marco referencial de la presente propuesta de reforma constitucional, toca ahora analizar si es posible establecer, dentro del ámbito de la función policial de investigación *material* del delito, una separación de funciones potencialmente asignables a dos instituciones o fuerzas policiales: la Policía Nacional del Perú y la Unidad contra el Crimen Organizado cuya creación se propone.

Al respecto, debemos señalar que las modernas clasificaciones del fenómeno sociológico de la delincuencia admiten la existencia de dos tipos o modalidades: i.) la *delincuencia común* y ii.) la *delincuencia organizada* <sup>(31)</sup>

La *delincuencia común* o *delincuencia menor*, a pesar de ser la más palpable y temida, es aquella cometida por un individuo o por dos que tiene por objeto la comisión de un delito que podría ser desde una falta menor hasta una grave y calificada pero que no trascienden su escala y proporciones al no ser cometidos por bandas, no implicar una gran planeación en los hechos delictivos y no pretender operar permanentemente a gran escala; razón por la cual García Maynez la define como la “delincuencia callejera” que supone la afectación de los ciudadanos por los asaltos, carterismo, robo de bienes, robo de artículos menores, robo de vehículos, vandalismo, entre otros <sup>(32)</sup>.

Por su parte, la *delincuencia organizada* se caracteriza por establecer lineamientos de operación a partir de un sistema estructurado y complejo para llevar a cabo los delitos; perseguir más el poder económico y social que el político, a través de acciones que incluyen la violencia; su mayor sofisticación que la delincuencia común; su dimensión transnacional; la posesión de una estructura jerárquica –que a la vez es flexible y perdurable–; el uso de especialistas para fines concretos (ej.: sicarios); la utilización de muchos recursos de “fachada” legales que ocultan los ilícitos que perpetran y para obtener sus ingresos económicos; la necesaria recurrencia a la violencia y a la intimidación –tanto para terceros como para sus miembros–; el despliegue de redes de influencia sobre la sociedad, el gobierno, la política y el comercio a través de medios corruptos y también legítimos; y especialización en ámbitos específicos de acción (ej.: tráfico de drogas, de armas y/o de personas) <sup>(33)(34)</sup>. A esto se suma la sofisticación con que actúan las

<sup>31</sup> Rosas, María Cristina. *Las instituciones de seguridad pública frente a la delincuencia en México: Retrovisión y perspectivas*. En: Rosas, María Cristina (Coordinadora). *El Nuevo Modelo de Policía en México*. Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES) de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. México, 2012. pp. 13-62.

<sup>32</sup> García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 59ª Edición. Editorial Porrúa. México, 2006. p. 285.

<sup>33</sup> Celis Sánchez, Agustín. *La historia del crimen organizado. Los mafiosos y narcotraficantes más conocidos*. Libsa. Madrid, 2009. pp. 5-6.

<sup>34</sup> “(e)l crimen transnacional organizado se refiere a aquellas asociaciones o individuos (...) que operan de manera transnacional con el propósito de obtener poder, influencia, beneficios monetarios o comerciales total o parcialmente por medios ilegales, mientras protegen sus actividades a través de un patrón de corrupción y/o violencia, o salvaguardando sus actividades ilegales a través de una estructura organizativa transnacional y la explotación de mecanismos transnacionales de comercio o comunicación. No existe una estructura única conforme a la que los criminales transnacionales organizados operan; varían desde las jerarquías hasta los clanes, las redes, y las células, y podrían evolucionar hacia otras estructuras”.



organizaciones criminales, tanto en términos de los ilícitos en que incurre, como por los instrumentos y las capacidades que posee para delinquir, en un entorno internacional globalizado en el que ha encontrado condiciones para extender su ámbito de influencia, empleando a su favor, entre otros elementos, las nuevas tecnologías de la información; al extremo que, es por esta razón, que hoy en día se suele afirmar que la delincuencia organizada, si bien constituye un problema de seguridad interna, posee una dimensión internacional creciente.

De lo señalado, es posible sostener –desde el momento que busca conectarse con el poder político- que la fluidez y envidiable capacidad de adaptación con que opera la delincuencia organizada, suele plantear serios retos a las estructuras y cuerpos ordinarios de seguridad pública de los Estados, normalmente caracterizados por una verticalidad y rigidez que aletarga y burocratiza su trabajo, a lo que se añade un vastísimo ámbito de competencias que impide lograr los deseados niveles de especialización y profesionalización que son necesarias para combatirla con eficiencia.

Por ello, consideramos que surge la necesidad de contar con un cuerpo que realice una función policial de tipo preventivo, científica y debidamente profesionalizada, que responda a la necesidad de establecer una metodología de trabajo que, por lo demás, ya fue utilizada en nuestro país para enfrentar al fenómeno del terrorismo en su época de mayor incidencia social y violentista, habiendo posible debilitarlo al máximo cuando un grupo de especialistas y profesionales de la investigación diseñaron una silenciosa pero muy efectiva estrategia que permitió la identificación y captura de la cúpula terrorista de entonces. Y es que ninguna estrategia policial puede surtir efectos frente a un problema criminal, si no contiene un enfoque preventivo e investigativo de carácter sistémico.

Advertido esto, con el respeto a la historia y tradición de la Policía Nacional del Perú y a los efectivos dignos y comprometidos con el país, es innegable que esta institución enfrenta actualmente una debilidad estructural generada, entre otros factores, por una sesgada injerencia política que prescinde del aspecto técnico y el respeto a la institucionalidad, una insuficiente actividad académica de los efectivos, la falta de profesionalización y de formación continua al interior de la institución, las precarias condiciones laborales y los salarios no acordes con las tareas realizadas, a lo que se suma una percepción de corrupción de los cuerpos policiales <sup>(35)</sup>; todo lo cual la ha convertido en una institución principalmente enfocado en acciones reactivas mayormente ineficaces frente a la delincuencia, con un serio descuido del importante componente investigativo, lo cual genera una mala imagen de la institución ante la sociedad debido a su ineficiente rol para combatir la delincuencia común y la violencia generada por la criminalidad organizada, lo cual explica su baja aceptación por parte de la ciudadanía <sup>(36)</sup>.

---

The White House. Estrategia para combatir el crimen transnacional organizado. Washington, 2011. pp. 5-6.

<sup>35</sup> "(...) 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".

Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Presidencia del Consejo de Ministros. Julio de 2013. p. 10.

<sup>36</sup> En la encuesta realizada por Proética, en el año 2012, la Policía Nacional aparece como una de las instituciones más corruptas y la menos confiables para enfrentar el fenómeno.

Proética. VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012. Lima, 2012.



### ***El tratamiento del tema en el Ámbito internacional.***

En el ámbito internacional, el referente obligatorio de toda propuesta de creación de un cuerpo especializado en investigación criminal lo constituye el caso de la Federal Bureau of Investigation (FBI), Agencia dependiente del Gobierno federal estadounidense encargada de proteger a los Estados Unidos de ataques terroristas, de operaciones extranjeras de espionaje e inteligencia y de *ciberataques* y crímenes de alta tecnología; combatir la corrupción de los servicios públicos en todos los niveles; proteger los derechos civiles; combatir organizaciones y empresas de carácter criminal nacionales y transnacionales; combatir el *crimen de cuello blanco*, estafas corporativas, fraudes financieros, robo de identidad, etcétera; combatir crímenes violentos de conmoción pública; apoyar al gobierno federal, estatal, local y organizaciones internacionales asociadas y mejorar su tecnología para asegurar el éxito de sus actos; entre otras competencias.

Este clásico organismo de investigación, dentro de la estructura federal de los Estados Unidos de Norteamérica, se convierte en una institución que realiza la función policial de investigar un conjunto de crímenes de naturaleza y alcance federales que, debido a su trascendencia social y gravedad, constituyen acciones socialmente graves, por lo que el ámbito de actuación del FBI se encuentra claramente diferenciado del que es propio de la Policía estadual, que actúa como responsable del orden público.

En la misma lógica, el gobierno de Gran Bretaña ya ha anunciado una propuesta de ley para combatir el crimen organizado en el país, la cual incluirá la creación de una agencia de seguridad policial denominada "Agencia del Crimen Organizado" (SOCA), similar al FBI estadounidense. Esta propuesta ha sido defendida por el Ministro del Interior, David Blunkett, en la Cámara de los Comunes señalando que la medida constituye un "cambio importante" en la forma que el gobierno del país ha lidiado con ese problema <sup>(37)</sup>.

En América Latina, este nuevo enfoque institucional viene siendo discutido en la actualidad. En Argentina, por ejemplo, se estudia la creación de un cuerpo federal de investigaciones para el caso de delitos como los secuestros extorsivos, el narcotráfico y la trata de personas, para lo cual deberá contar con integrantes altamente capacitados en distintas áreas sensibles de la seguridad <sup>(38)</sup>.

Por su parte, Ecuador se encuentra analizando también la creación de un sub-servicio de investigación civil del delito con una visión técnica y científica, para lo cual estará conformado por ingenieros químicos, telemáticos, electrónicos, etcétera, que aprenderán técnicas policiales de investigación <sup>(39)</sup>.

Finalmente, ha sido México el país que ha otorgado facultades de investigación a la Policía Federal para combatir el accionar del crimen organizado en base a la sistematización de

<sup>37</sup> <http://www.lr21.com.uy/mundo/137145-londres-anuncia-creacion-de-una-agencia-tipo-fbi> y  
<http://ecodiario.eleconomista.es/europa/noticias/5205009/10/13/Reino- Unido-crea-el-FBI-britanico-para-luchar- contra-el-crimen-organizado.html>. Visitados el 17 de febrero de 2014.

<sup>38</sup> <http://www.perfil.com/politica/Una-reforma-secreta-que-incluye-la-creacion-de-un-FBI-argentino-20130907-0004.html> y  
<http://www.perfil.com/politica/20110905-0006.html>. Visitados el 17 de febrero de 2014.

<sup>39</sup> <http://www.andes.inf.ec/es/actualidad/ecuador-contara-cuerpo-investigacion-tecnico-cientifico-delito.html>. Visitado el 17 de febrero de 2014.



información y a la incorporación de tecnologías de información y comunicación, teniendo la Policía Estatal un carácter subsidiario <sup>(40)</sup>.

Como se puede advertir, actualmente muchos países han optado por un modelo que diferencia dos ámbitos de acción de la función policial: 1.) el **de la seguridad pública de resguardo del orden público**, normalmente encargado a las fuerzas policiales ordinarias; y 2.) **el de la seguridad pública contra determinado tipos de delitos considerados más gravosos**, que es asignado a un organismo policial altamente especializado en materia de investigación criminal. De esta manera, se establece una suerte de “*separación de funciones*” dentro del propio poder de policía a partir del criterio de especialización frente al tipo de delincuencia que constituye su objeto (la delincuencia común y la delincuencia organizada), encargándose cada una de ellas a *fuerzas policiales* distintas con la finalidad de evitar las nefastas consecuencias de un *poder policial monopolístico*, sobre todo en cuanto a la generación de corrupción se refiere <sup>(41)</sup>.

***Una reforma constitucional necesaria: la necesidad de optimizar la relación funcional entre el Ministerio Público y las Fuerzas Policiales en la labor de investigación del delito.***

En el diseño constitucional actual, el Ministerio Público y la Policía Nacional son dos instituciones de suma importancia en la estructura del Estado Peruano. El primero, es un órgano constitucional autónomo al que se ha encargado el cumplimiento de las funciones técnicas especializadas vinculadas a: i.) la defensa de la legalidad, de los derechos ciudadanos y de los intereses públicos; ii.) la representación de la sociedad en juicio (en defensa de la familia, los menores e incapaces y el interés social); iii.) velar por la moral pública y iv.) perseguir el delito <sup>(42)</sup>. La segunda, por su parte, es un *órgano de relevancia constitucional* que tiene por finalidad garantizar, mantener y restablecer el orden interno; prevenir, investigar y combatir los delitos y faltas; prestar protección y ayuda a las personas, y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; vigilar y controlar las fronteras; y velar por el cumplimiento de las normas administrativas de su competencia <sup>(43)</sup>.

Se observa, pues, que nuestro texto constitucional establece una *competencia compartida* entre el Ministerio Público y la Policía Nacional en lo relativo a la función genérica de **persecución del delito**, lo cual –como toda competencia compartida– implica establecer, entre las entidades involucradas, distintos niveles y formas de colaboración y coordinación orientadas a la mejor ejecución de la tarea encomendada en común.

Sin embargo, a nivel positivo, la fórmula constitucional en que se ha consagrado esta relación de colaboración y coordinación inter-institucional no parece haber recogido una adecuada forma de materializar aquélla, en la medida que parece establecer que la Policía Nacional se encuentra

<sup>40</sup> Arellano, David y Salgado, Juan (Coordinadores). *Policía Federal: una nueva institución para México*. Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES) de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. México, 2012.

<sup>41</sup> Existen cuatro elementos que contribuyen a crear oportunidades para las distintas formas de corrupción, a saber: i.) la existencia de un poder monopolístico, ii.) una alta discrecionalidad de quien lo ostenta, iii.) la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones y iv.) la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas.

Klitgaard, Robert. *Combatiendo la corrupción: Información e incentivos*. En: *Nueva Sociedad*. N° 145. Septiembre-Octubre de 1996. pp. 56-65.

<sup>42</sup> Ver el Art. 159 de la Constitución Política del Perú y el Art. 1 del Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público.

<sup>43</sup> Ver el Art. 166 de la Constitución Política del Perú y el Art. 3 del Decreto Legislativo N° 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú.



subordinada al Ministerio Público en materia de la investigación del delito, conforme se advierte en el Art. 159 inciso 4 de la Constitución de 1993, que a la letra dice:

**"Art. 159.- Corresponde al Ministerio Público:**

(...)

**4. Conducir desde inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.**

(...)"

Teniendo en cuenta la natural apertura de los dispositivos constitucionales que requieren el desarrollo por parte del legislador ordinario a fin de lograr su mejor concreción, es indispensable revisar las leyes de desarrollo constitucional que, en este aspecto, regulan el quehacer competencial tanto del Ministerio Público (Decreto Legislativo N° 052) como de la Policía Nacional (Decreto Legislativo N° 1148).

Al respecto, son diversos los artículos del Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público <sup>(44)</sup> –normal pre-constitucional- en los que se reconoce, admite y menciona a la "investigación policial" como un estadio ajeno a esta institución y, por ende, implícitamente propio de la Policía Nacional en la que los Fiscales en materia penal sólo participan a manera de "coordinación". En ese mismo sentido, el inciso 11 del Art. 10 del Decreto Legislativo N° 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú –norma post-constitucional-, establece en forma categórica como función de ésta la de "planificar y conducir operativamente la investigación material, en concordancia con las leyes de la materia" (el subrayado es nuestro).

Así las cosas, fácil es colegir que el aludido inciso 4 del Art. 159 de la Constitución de 1993 admite, por lo menos, dos posibles sentidos interpretativos:

- a) el primero, puede asumir como principal actor de la función investigativa del delito al Ministerio Público, en la medida que lo considera el responsable de dirigir –inclusive- el accionar de la Policía Nacional, institución que vería así reducida su función a una suerte de "auxiliar" o "brazo operativo" de la investigación, encontrándose absolutamente obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público, con la consiguiente desnaturalización de las funciones de la institución policial; o
- b) el segundo, según el cual se puede entender que tanto el Ministerio Público como la Policía Nacional son dos órganos del Estado que tienen un rol que cumplir en la función investigativa, siendo responsable cada uno de intervenir en ella desde las competencias especializadas que detentan y, por ende, justifican la existencia de cada uno, a partir de lo cual es posible diferenciar dos dimensiones de la investigación: i.) la **investigación material** a cargo de la Policía Nacional, y la **investigación jurídico-procesal penal**, responsabilidad del Ministerio Público.

<sup>44</sup> Ver los Arts. 92 (inc. 2, 3 y 4), 94 (inc. 2) y 95 (inc. 5) del Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público.



Esta última interpretación se sustenta en el *principio de corrección funcional* que –en tanto criterio hermenéutico especializado que se utiliza para delimitar las competencias que la Constitución ha conferido a los distintos órganos constitucionales (vg. STC peruano N° 0020-2005-PI/TC y N° 0021-2005-PI/TC, acumulados)- debe inspirar toda interpretación del Texto Fundamental, en la medida que, partiendo de la existencia de un determinado *orden competencial*, procura que las competencias o funciones encargadas a las entidades estatales involucradas sean respetadas al momento de interpretar un dispositivo constitucional, de manera que –en la resolución de un problema interpretativo o un caso de conflicto de competencia determinado- ninguno de los órganos estatales involucrados quede imposibilitado de cumplir las funciones que se le han encomendado, o materialmente “despojado” de las mismas, con la consiguiente desnaturalización de su existencia <sup>(45)</sup>.

En el caso del inciso 4 del Art. 159 de la Constitución Política de 1993, pensamos que no es una interpretación razonable asumir que el Ministerio Público es responsable de dirigir la investigación del delito en su totalidad, puesto que ello –además de no responder a la especialización propia de los Fiscales, peritos en materia jurídica, más no en investigación criminal material- supondría vaciar de contenido y, por ende, desnaturalizar la finalidad, función y razón de ser de la Policía Nacional y la función expresamente consagrada en el Art. 166 del mismo Texto Fundamental <sup>(46)</sup>, reduciéndola a un simple rol auxiliar.

En forma adicional, consideramos importante advertir la particular redacción de los dispositivos constitucionales señalados. En el inciso 4 del Art. 159, se señala como responsabilidad del Ministerio Público, la de “*conducir desde el inicio la investigación del delito*”, en clara alusión a un concepto jurídico-penal y jurídico-procesal penal que define la conducta típica, antijurídica y culpable de una persona que es sometida a sanción penal en razón de afectar un bien jurídico protegido de la más disímil naturaleza. Por su parte, en el Art. 166, se señala que la Policía Nacional “*previene, investiga y combate la delincuencia*”, fenómeno social creado por el conjunto de infracciones contra las normas elementales de convivencia, producidas en un tiempo y lugar determinados, y que representa una dañosidad de mayor o menor nivel para el sistema social <sup>(47)</sup>.

Así las cosas, asumiendo que la dirección de una investigación –en tanto proceso- supone: i.) reconocer que una autoridad central debe dirigir; ii.) reconocer que, por su complejidad cada vez mayor, la investigación del delito supone una actividad multidisciplinaria que exige un enfoque, a

<sup>45</sup> “12. Reconocida la naturaleza jurídica de la Constitución del Estado, debe reconocerse también la posibilidad de que sea objeto de interpretación. No obstante, la particular estructura normativa de sus disposiciones que, a diferencia de la gran mayoría de las leyes, no responden en su aplicación a la lógica subsuntiva (supuesto normativo – subsunción del hecho – consecuencia), exige que los métodos de interpretación constitucional no se agoten en aquellos criterios clásicos de interpretación normativa (literal, teleológico, sistemático e histórico), sino que abarquen, entre otros elementos, una serie de principios que informan la labor hermenéutica del juez constitucional. Tales principios son:

(...)

c. *El principio de corrección funcional*: Este principio exige al juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado.

(...)

STC peruano N° 05854-2005-PA/TC (f. 12.c).

<sup>46</sup> El Art. 166 de la Constitución Política de 1993, señala:

*“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”.*

(El subrayado es nuestro).

<sup>47</sup> Herrero Herrero, César. *Criminología (Parte General y Especial)*. Ed. Rústica. Castellano, 2007. p. 267.



su vez, pluri-profesional de participantes en ella; y iii.) que dicha autoridad debe respetar la especialización de cada uno de los actores –individuales e institucionales- que intervienen en dicha investigación; es constitucionalmente razonable entender que –en lo que a la *investigación* del delito y de la delincuencia- mientras el Ministerio Público es responsable de la **investigación jurídico-procesal penal** del delito, la Policía Nacional tiene a su cargo la **investigación material** del mismo.

Por estas consideraciones, se propone modificar los Arts. 166, 167, 168, 169, 170, 171 y 175 de la Constitución Política de 1993, a fin de incorporar a la Unidad contra el Crimen Organizado como una fuerza policial del Estado; según el siguiente tenor:

| TEXTO VIGENTE<br>DE LOS ARTS. 166, 167, 168, 169, 170, 171 Y 175<br>DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993                                                                                                                                                                                                                                                                        | TEXTO PROPUESTO<br>DE LOS ARTS. 166, 167, 168, 169, 170, 171 Y 175<br>DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>"<u>Artículo 166.</u>- 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".</p> | <p>"<u>Artículo 166.</u>- <b><u>Las Fuerzas Policiales están constituidas por la Policía Nacional y la Unidad contra el Crimen Organizado, y tienen</u></b> por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno; <b><u>prestar</u></b> protección y ayuda a las personas y a la comunidad; <b><u>garantizar</u></b> el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; <b><u>prevenir, investigar y combatir</u></b> la delincuencia <b><u>común y organizada; y vigilar y controlar</u></b> las fronteras".</p> |
| <p>"<u>Artículo 167.</u>- El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional".</p>                                                                                                                                                                                                                                               | <p>"<u>Artículo 167.</u>- El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de <b><u>las Fuerzas Policiales</u></b>".</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>"<u>Artículo 168.</u>- Las leyes y los reglamentos respectivos determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo; y normas la disciplina de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Las Fuerzas Armadas organizan sus reservas y disponen de ellas según las necesidades de la Defensa Nacional, de acuerdo a ley".</p>       | <p>"<u>Artículo 168.</u>- Las leyes y los reglamentos respectivos determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo; y normas la disciplina de las Fuerzas Armadas y de <b><u>las Fuerzas Policiales</u></b>. Las Fuerzas Armadas organizan sus reservas y disponen de ellas según las necesidades de la Defensa Nacional, de acuerdo a ley".</p>                                                                                                                                                                                 |
| <p>"<u>Artículo 169.</u>- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no son deliberantes. Están subordinadas al poder constitucional".</p>                                                                                                                                                                                                                                      | <p>"<u>Artículo 169.</u>- Las Fuerzas Armadas y <b><u>las Fuerzas Policiales</u></b> no son deliberantes. Están subordinadas al poder constitucional".</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>"<u>Artículo 170.</u>- La ley asigna los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Tales fondos deben ser dedicados exclusivamente a fines institucionales, bajo el control de la autoridad señalada por ley".</p>                                                                                         | <p>"<u>Artículo 170.</u>- La ley asigna los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y <b><u>las Fuerzas Policiales</u></b>. Tales fondos deben ser dedicados exclusivamente a fines institucionales, bajo el control de la autoridad señalada por ley".</p>                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>"<u>Artículo 171.</u>- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a ley".</p>                                                                                                                                                                                                      | <p>"<u>Artículo 171.</u>- Las Fuerzas Armadas y <b><u>las Fuerzas Policiales</u></b> participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a ley".</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>"<u>Artículo 175.</u>- Sólo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional pueden poseer y usar armas de guerra. Todas las que existen, así como las que se fabriquen o se introduzcan en el país pasan a ser propiedad del Estado sin proceso ni</p>                                                                                                                            | <p>"<u>Artículo 175.</u>- Sólo las Fuerzas Armadas y <b><u>las Fuerzas Policiales</u></b> pueden poseer y usar armas de guerra. Todas las que existen, así como las que se fabriquen o se introduzcan en el país pasan a ser propiedad del Estado sin proceso ni indemnización.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                       |





|                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| indemnización.<br>Se exceptúa la fabricación de armas de guerra por la industria privada en los casos que la ley señale.<br>La ley reglamenta la fabricación, el comercio, la posesión y el uso, por los particulares, de armas distintas de las de guerra". | Se exceptúa la fabricación de armas de guerra por la industria privada en los casos que la ley señale.<br>La ley reglamenta la fabricación, el comercio, la posesión y el uso, por los particulares, de armas distintas de las de guerra". |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Del mismo modo, a fin de optimizar la relación funcional del Ministerio Público y las Fuerzas Policiales en cuanto a la labor de investigación del delito, se propone modificar el numeral 4 del Art. 159 de la Constitución Política de 1993; con el siguiente detalle:

| TEXTO VIGENTE<br>DEL NUMERAL 4 DEL ART. 159 DE LA<br>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | TEXTO PROPUESTO<br>DEL NUMERAL 4 DEL ART. 159 DE LA<br>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>"Artículo 159.- Corresponde el Ministerio Público:</i></p> <ol style="list-style-type: none"><li><i>1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.</i></li><li><i>2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.</i></li><li><i>3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad.</i></li><li><i>4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.</i></li><li><i>5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.</i></li><li><i>6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.</i></li><li><i>7. Ejercer iniciativa en la formación de leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación".</i></li></ol> | <p><i>"Artículo 159.- Corresponde el Ministerio Público:</i></p> <ol style="list-style-type: none"><li><i>1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.</i></li><li><i>2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.</i></li><li><i>3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad.</i></li><li><i>4. Conducir desde su inicio la <b>investigación jurídico-procesal penal</b> del delito. Con tal propósito, <b>establece relaciones de colaboración y coordinación con las Fuerzas Policiales</b> en el ámbito de su función.</i></li><li><i>5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.</i></li><li><i>6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.</i></li><li><i>7. Ejercer iniciativa en la formación de leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación".</i></li></ol> |

### ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Atendiendo a la relación entre los involucrados en la presente propuesta de reforma constitucional, los costos de la misma y los efectos –directos e indirectos- que la propuesta tendría sobre aquéllos, es posible señalar lo siguiente:

1. En cuanto a la sociedad, el efecto directo consistirá en lograr una mejor cautela y protección de sus derechos y libertades fundamentales (como el derecho a la vida, a la integridad física, a la propiedad, entre otros), así como la protección de sus bienes; lo cual habrá de permitir –como efecto indirecto- consolidar una convivencia social caracterizada por el cuidado y resguardo de la persona en su seno, con miras a favorecer sustantivamente su desarrollo en un ambiente de paz y estabilidad.
2. En cuanto al Estado, consideramos que el efecto directo de la propuesta legislativa será el fortalecimiento de la actividad gubernamental en la planificación y operativización adecuadas, y dentro del marco constitucional, de la lucha eficaz y eficiente contra la



*Congreso de la República*

criminalidad organizada, permitiendo pasar de un enfoque reactivo a uno preventivo. El efecto indirecto será el que permita garantizar a la comunidad un adecuado nivel de seguridad de la ciudadanía, que se verá reflejado en una mejora sustantiva de su calidad de vida.

Lima, 13 de noviembre de 2015.