



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY N° 4727/2019-CR.

PROYECTO DE LEY MARCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA MUNICIPAL Y ORDEN INTERNO NACIONAL

Los congresistas del grupo Parlamentario FUERZA POPULAR que suscriben la presente iniciativa legislativa del Congresista Octavio Salazar Miranda, al amparo de lo previsto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, cumpliendo con los requisitos previstos en el artículo 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el Proyecto de Ley siguiente:

El Congreso de la República  
Ha dado la ley siguiente:



I.

FORMULA LEGAL

LEY MARCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA MUNICIPAL Y ORDEN INTERNO NACIONAL

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como objeto el establecer un marco normativo específico que regule el accionar del servicio de serenazgo municipal y la Policía Nacional, dentro de los alcances de las competencias señaladas en la Constitución, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de la Policía Nacional y dentro de los alcances y disposiciones que emita el ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es desarrollar en forma conjunta y complementaria las funciones, obligaciones y competencias sobre seguridad ciudadana y orden interno que corresponde a los gobiernos locales y Policía Nacional del Perú, a efecto de organizar estrategias e implementar acciones para garantizar la seguridad ciudadana y el respeto al orden público.

Artículo 3.- Principios rectores

Para el adecuado cumplimiento de la presente ley, deberá considerarse en todo momento los principios de legalidad, competencia, coordinación y articulación, participación ciudadana,

109311.ATD

transparencia, publicidad, rendición de cuentas, prevención, integración y cooperación funcional multisectorial e intergubernamental, los mismos que deben ser aplicados en forma concordante con el marco normativo existente al objeto de la presente ley.

## **CAPITULO II**

### **DEL ORDEN INTERNO Y LA SEGURIDAD CIUDANA**

#### **Artículo 4.- Orden interno**

El orden interno consiste en aquella situación de normalidad ciudadana que se acredita y mantiene dentro de un Estado, cuando se desarrollan diversas actividades individuales y colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos. La distorsión del orden interno, permite a las autoridades ejerzan sus competencias y atribuciones y a las personas sus derechos y libertades, garantizando la existencia, estabilidad y soberanía del Estado; con la finalidad de asegurar la coexistencia pacífica en general y, consecuentemente, permitir el logro del fin supremo del Estado y la sociedad.

#### **Artículo 5.- Seguridad ciudadana**

La Seguridad Ciudadana es 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. Del mismo modo, contribuye a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

#### **Artículo 6.- Servicio de seguridad ciudadana**

La seguridad ciudadana es un derecho humano, siendo los municipios los obligados a brindarlo conforme los señala el artículo 197° de la Constitución, servicio que será ejecutado bajo la dirección de la Policía Nacional del Perú conforme las prerrogativas que señala el artículo 166° de la Constitución, siendo esta última responsable de garantizar, mantener y reestablecer el orden interno.

#### **Artículo 7.- Servicio de seguridad ciudadana municipal**

La seguridad ciudadana es de competencia municipal según reconoce el artículo 85° de la Ley Orgánica de Municipalidades, al señalar como función específica y exclusiva de las Municipalidades Provinciales normar el establecimiento de un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y la Policía Nacional del Perú.

Para la elaboración del sistema de seguridad ciudadana se convocará y concertará con las organizaciones sociales vecinales o comunales, las rondas urbanas y campesinas conforme las disposiciones emitidas por el ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana,

#### **Artículo 8.- Alcance de la seguridad ciudadana**

El concepto multisectorial y multidisciplinario de la seguridad ciudadana requiere el liderazgo articulado de la autoridad municipal y regional conforme a las prerrogativas reconocidas en sus respectivas leyes orgánicas, en concordancia con la política nacional formulada por el ente rector.

El serenazgo municipal coordina con la Policía Nacional y la sociedad civil organizada, para desarrollar en forma oportuna un sistema focalizado de acciones, coordinadas e integrales de apoyo conjunto y oportuno dentro y fuera de sus jurisdicciones.

### CAPITULO III

#### SERVICIO DE SERENAZGO MUNICIPAL

##### **Artículo 9.- Serenazgo Municipal**

El serenazgo municipal es el servicio que efectúa la municipalidad provincial y distrital en su jurisdicción como parte del servicio de seguridad ciudadana, que incluye la vigilancia pública y atención de emergencias, mediante el personal que ejerce el cargo de sereno municipal debidamente capacitados.

##### **Artículo 10.- Servicio de serenazgo municipal**

El serenazgo municipal se organiza en la jurisdicción territorial del ámbito municipal, depende jerárquicamente de la Gerencia de Seguridad Ciudadana o el área correspondiente, quién bajo el diseño de planes operativos formulados por la autoridad policial de la jurisdicción, ejecutarán medidas concurrentes a contrarrestar la inseguridad ciudadana en forma conjunta.

Los serenos tienen las funciones siguientes:

- a) Planificar y ejecutar operaciones de patrullaje general y selectivo en coordinación con la Policía Nacional del Perú.
- b) Brindar atención y asistencia a las víctimas de los delitos, faltas y/o accidentes.
- c) Supervisar el cumplimiento de ordenanzas municipales y de otros instrumentos de gestión en coordinación con las dependencias del gobierno local.
- d) Brindar, en cooperación con la Policía Nacional del Perú, la protección y la seguridad necesaria en las actividades culturales, deportivas, manifestaciones cívicas, fiestas patronales, festividades populares y cualquier acto público que haya sido debidamente autorizado por la autoridad local.
- e) Brindar auxilio y orientación al ciudadano cuando lo requiera, especialmente en casos que se atente contra la convivencia pacífica, accidentes de tránsito emergencias, debiendo actuar en forma inmediata.
- f) Propiciar la tranquilidad, orden, seguridad y convivencia pacífica de la comunidad.
- g) Apoyar en el control de tránsito vehicular y peatonal, cuando lo requiera el efectivo policial.
- h) Colaborar y prestar apoyo a las entidades de su respectiva circunscripción territorial cuando lo soliciten para la ejecución de acciones en seguridad ciudadana.
- i) Cooperar con la Policía Nacional del Perú en la instalación de centros de atención rápida e instalación de núcleos de seguridad.
- j) Velar por el cumplimiento de las normas de seguridad en los establecimientos públicos, limpieza y ornato público.
- k) Apoyar en la tranquilidad pública mediante el arresto ciudadano conforme la Ley N° 29372.
- l) Otras funciones que le asigne la municipalidad en el marco de la presente Ley, el ente rector y la municipalidad provincial si fuera el caso.

### **Artículo 11.- El sereno municipal**

El sereno municipal es el trabajador municipal encargado de brindar el servicio de serenazgo en la circunscripción de la municipalidad correspondiente. El sereno municipal cuenta con los instrumentos adecuados a su función y el seguro de vida otorgado por la municipalidad.

### **Artículo 12.- Requisitos para ser sereno municipal**

Para ser sereno municipal se requiere:

- a) Ser mayor de 18 años.
- b) No tener antecedentes penales, policiales, judiciales.
- c) Encontrarse física y psicológicamente apto.
- d) Experiencia acreditada o formación certificada.
- e) Otras que establezca la municipalidad como correspondientes.

Los requisitos señalados en forma precedente, serán considerados de forma obligatoria para el servicio de seguridad ciudadana brindado en forma directa o indirectamente por la entidad municipal.

### **Artículo 13.- Obligaciones de los serenos**

Los serenos tienen las siguientes obligaciones:

- a) Informar a sus superiores sobre el cumplimiento de sus funciones.
- b) Hacer de conocimiento de la autoridad policial de su jurisdicción aquellos hechos que puedan propiciar actos delictivos.
- c) Desarrollar sus funciones de manera pacífica.
- d) Estar debidamente uniformado, de conformidad con la indumentaria establecida por la municipalidad.
- e) Otras que determine la autoridad local y que corresponda al servicio que presta.

### **Artículo 14.- Prohibiciones de los serenos**

Los serenos tienen las siguientes prohibiciones:

- a) Desarrollar actividades impropias a su función o que guarde relación a su función y afecte su probidad.
- b) Prestar servicios particulares a funcionarios públicos o servidores públicos, dentro o fuera de sus horas de trabajo.
- c) Participar en actividades de carácter político.

### **Artículo 15.- Convenios de colaboración**

Los gobiernos locales, deben propiciar y suscribir convenios de cooperación inter institucional en materia de seguridad ciudadana con municipalidades no fronterizas y/o colindantes territorialmente, a fin que se desarrollen acciones de planificación, coordinación y articulación en materia de seguridad ciudadana a efecto de intervenir en jurisdicciones territoriales distintas a las suyas, cuando el caso o la urgencia así lo amerite.

Para tal efecto, la Policía Nacional del Perú presta los efectivos necesarios para la ejecución de los convenios de colaboración.

## **CAPITULO IV**

### **USO DE ARMAS NO LETALES Y USO DE LA FUERZA**

#### **Artículo 16. Uso de armas no letales**

El personal del serenazgo municipal está autorizado para la utilización del equipamiento neutralizante no letal, con función de disuasión, defensa y protección. Dichos dispositivos podrán ser utilizados por el personal de serenazgo, previa capacitación, y en aquellos casos o situaciones en los que se requiera proceder a neutralizar a un individuo, ya sea por su peligrosidad o resistencia, a fin de evitar un daño propio o ajeno.

#### **Artículo 17. Uso de la fuerza**

El uso de la fuerza es permitido para lograr el control de una situación que constituye una amenaza o atenta contra la seguridad, el orden público, la integridad o la vida de las personas. Debe ser progresivo y diferenciado teniendo en cuenta el nivel de cooperación, resistencia o agresión que represente la persona a intervenir o la situación a controlar.

## **CAPITULO V**

### **DE LA ESCUELA DE FORMACIÓN DE SERENAZGO MUNICIPAL**

#### **Artículo 18.- Escuela de Formación del Serenazgo Municipal**

La formación y capacitación del personal encargado del servicio de serenazgo municipal está a cargo de la municipalidad provincial correspondiente, quien, con el apoyo de la Policía Nacional del Perú, son los encargados de capacitar a los serenos en las Escuelas de Formación de Serenos.

Son órganos de apoyo en la formación de los serenos, el Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y demás instituciones que estén vinculadas a los servicios de seguridad.

Constituye un requisito obligatorio para trabajar como sereno, la presentación de documento escrito que acredite el haber concluido satisfactoriamente en la Escuela de Formación de Serenos.

Asimismo, constituye documento que acredita formación la constancia de trabajo de las empresas que brindan servicios de seguridad privada, en concordancia con lo estipulado en la Ley N ° 28879.

#### **Artículo 19.- Del financiamiento de la Escuela de Formación**

La Escuela de Formación de Serenazgo Municipal se financiará con los recursos económicos que directamente recaude por las inscripciones de los alumnos participantes y por aportes que la Municipalidad destine para dicho fin.

Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 13° de la presente Ley, las municipalidades podrán celebrar convenios con el Ministerio del Interior para que a través de la Escuela Regional de la Policía Nacional se capaciten a los futuros serenos, cuya certificación de aprobado es imprescindible para su incorporación.

#### **Artículo 20.- De los Convenios de financiamiento**

En forma alternativa, las municipalidades, con la finalidad de fortalecer la sostenibilidad del servicio y las inversiones de seguridad ciudadana, pueden celebrar convenios interinstitucionales con las empresas prestadoras de servicios de agua y luz que operen en sus jurisdicciones, para que éstas actúen como recaudadores en el cobro de una fracción del monto del arbitrio por concepto de servicio de serenazgo o seguridad ciudadana, según sea el caso y conforme a la norma de la materia.

#### **Artículo 21.- Equipamiento del serenazgo municipal**

El Ministerio del Interior dispondrá las acciones correspondientes para uniformar e integrar las tecnologías de información y comunicación que utilizan los servicios de serenazgo municipal.

El equipamiento de los serenos se dará conforme las disposiciones por el ente rector, quien determinará los plazos para uniformar los vehículos, los equipos, uniformes, etc., para la prestación del servicio de serenazgo municipal de conformidad a la jurisdicción municipal.

#### **Artículo 22.- Registro único de serenos municipales**

A efecto de identificar y registrar a los miembros del serenazgo municipal, el Ministerio del Interior tiene a su cargo el Registro Único de Serenos Municipales, en el que obran los datos de identidad de los serenos contratados y retirados por las municipalidades respectivas.

Los gobiernos locales deben comunicar la contratación y conclusión de contrato de los serenos en el plazo máximo de treinta (30) días calendario de ocurrido el hecho. El Registro Único de Serenos Municipales es de carácter público.

### **CAPITULO VI**

#### **DEL OBSERVATORIO DE SEGURIDAD CIUDADANA**

#### **Artículo 23.- Observatorio de Seguridad Ciudadana**

La Municipalidad Provincial conjuntamente con la Policía Nacional del Perú implementará el Observatorio de Seguridad Ciudadana en su circunscripción territorial, para el mejor funcionamiento de las entidades vinculadas a la seguridad ciudadana.

El Observatorio de Seguridad ciudadana identifica y sistematiza la información de todas las instituciones públicas y privada involucradas en seguridad ciudadana, precisando su responsabilidad y la forma de cómo interactúan entre sí, así como la información referida a la seguridad ciudadana conforme a la Ley de transparencia y acceso a la información.

#### **Artículo 24.- Elaboración y ejecución de instrumentos de gestión**

Las municipalidades de acuerdo a su realidad y en forma conjunta con la Policía Nacional, elaboran e implementan entre otros los siguientes instrumentos:

- a) Mapas institucionales de seguridad ciudadana, identificando a las instituciones públicas o privadas que tengan relación con la seguridad ciudadana.
- b) Mapas del delito, determinando las zonas delictivas y de violencia.
- c) Red de alerta temprana en seguridad ciudadana que permita la transmisión rápida de información.

#### **Artículo 25.- Disponibilidad de información**

Las instituciones públicas y privadas involucradas en la seguridad ciudadana y aquellas entidades privadas o personas naturales que cuenten con cámaras de seguridad, remitirán las imágenes registradas a la Municipalidad Provincial, Policía Nacional, Ministerio Público en caso de ser requeridas para dar inicio a investigación respectiva o determinar la responsabilidad de actos delictivos.

### **CAPITULO VII**

#### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SEGURIDAD CIUDADANA**

##### **Artículo 26.- Las Juntas Vecinales**

Las Juntas Vecinales son organizaciones sociales de base promovidas por los gobiernos locales distritales conforme los artículos 109°, 110° y 116° de la Ley N° 27972 y con los fines propios de gestión municipal. Las Juntas de Seguridad Ciudadana, son conformadas con el apoyo de la autoridad policial de su jurisdicción, tienen por misión desarrollar actividades preventivas, informativas y de proyección social en apoyo a las acciones que, en materia de seguridad ciudadana, busque brindar mayor beneficio de seguridad al ciudadano, mediante el trabajo voluntario, no remunerado y participativo; promoviendo y desarrollando programas de prevención y de servicio a la comunidad.

##### **Artículo 27.- Programa sociales y asistencia técnica.**

Los gobiernos municipales en forma articulada, implementarán programas de orientación al adolescente infractor y programas de asistencia post penitenciaria que facilite la reinserción en el mercado laboral y en la sociedad. De la misma forma, implementarán programas de asistencia y protección a las víctimas de violencia y agresión sexual.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES**

#### **PRIMERA.- Uniformidad de accionantes**

Toda referencia a rondas urbanas o a vigilancia ciudadana a que se refiere la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades debe entenderse como hecha a juntas vecinales en seguridad ciudadana a que se refiere la presente Ley.

**SEGUNDA.- Reglamentación**

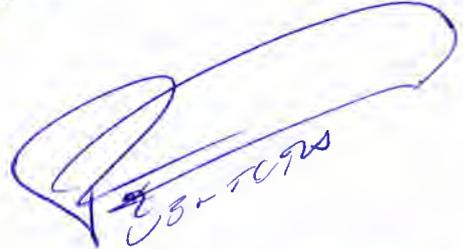
La presente Ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de 60 días hábiles de publicada la misma.



Handwritten signature of Octavio Salazar Miranda.

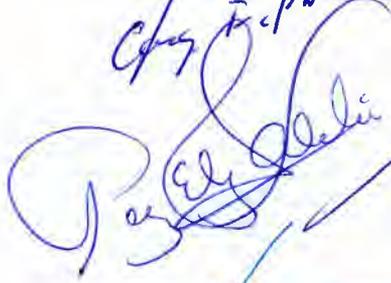
CONGRESISTA

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA  
Congresista de la República



Handwritten signature of Milagros Salazar de la Torre.

SALAZAR DE LA TORRE  
MILAGROS SALAZAR DE LA TORRE  
CONGRESISTA DE LA TORRE  
GRUPO PARLAMENTARIO FUERZA POPULAR  
Portavoz (I)



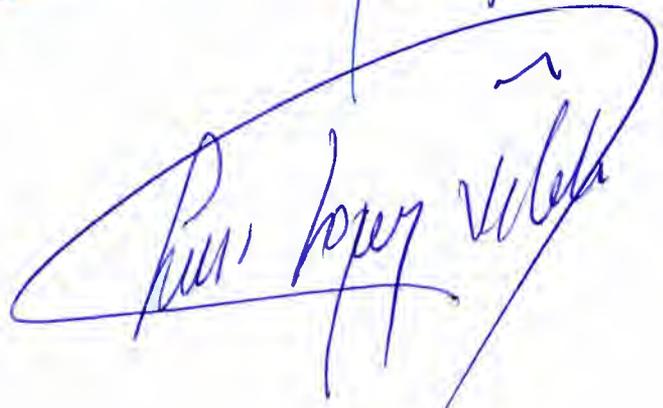
Handwritten signature of Carlos Domínguez Herrera.

Carlos Domínguez Herrera  
Congresista de la República



Handwritten signature of Edo Vergara.

Edo Vergara



Handwritten signature of Juan Carlos de Aguilera.

Juan Carlos de Aguilera

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Lima, 05 de SEPTIEMBRE del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4727 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS. —

  
-----  
GIOVANNI FORNO FLÓREZ  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carlos Domínguez Herrera  
Congresista de la República

## II.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como antecedente el Proyecto de Ley N° 0169-2016-CR, presentado por el suscrito del presente proyecto y que en su momento fue archivado dado la emisión de Decretos Legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo en materia de seguridad ciudadana. Pasado ya cerca de dos (2) años y considerando la falta de efectividad en el marco normativo delegado en referencia y considerando que se está volviendo a debatir el tema en la Comisión de Defensa y Orden Interno por cambio de presidencia y de criterio frente al tema de seguridad, es que se vuelve a presentar el proyecto con algunas acotaciones que complementan el marco normativo existente.

Es indudable que la inseguridad ciudadana es uno de los principales problemas que aqueja a la población del país, ello, no sólo por el alto índice de actos delictivos que se registra en la sociedad, sino también, por la sensación de inseguridad que padece la población la misma que afecta su desempeño laboral y social, al vivir en una zozobra constante.

No es nueva la información que refiere que el Perú es uno de los países más inseguros dentro de los países de América del Sur, según la encuesta del barómetro de las Américas del proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) el mismo que realizó un estudio en 28 países de América Latina entre enero de 2013 y febrero del 2014, tuvo como resultado que el Perú ocupa el primer lugar de inseguridad pues el 30.6% de personas aseguraron haber sido víctimas de la delincuencia<sup>1</sup>.

Por otra parte, la tercera parte de la población nacional en alguna forma ha sido víctima de la delincuencia, lo cual, se refleja en el estudio del Instituto Integración, donde recoge la opinión de los ciudadanos que señalan en 80% que el delito en el país aumentó en el último año, además que un 42% de los hogares fue víctima de asaltos y el 59% percibe aún inseguridad en las calles<sup>2</sup>.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) presentó el Sistema Integrado de Estadística Criminal y Seguridad Ciudadana que permitirá acceder a un portal web con información actualizada sobre seguridad ciudadana. Sobre ello, encontramos los siguientes datos<sup>3</sup>:

- Del periodo abril-setiembre 2018, el 26% de la población de 15 a más años, a nivel nacional, fue víctima de algún hecho delictivo.
- Más del 70% de hechos delictivos son por robo o intento de robo. Según el tipo de delito del que fue víctima la población de 15 a más años de edad, el 48,9% fue víctima de robo de dinero, cartera o celular, el 21,3% de intento de robo de dinero, cartera o celular; 19,4% por estafa; 8,1% por amenazas e intimidaciones, 7,8% de robo de vehículos; 5,6% por maltrato y ofensas sexual; 4,2% de intento de robo de vehículo; 2,3% por robo de negocio; 1,4% por secuestro y extorsión y el 2,5% fue víctima de otro tipo de delito.
- San Juan de Miraflores es el distrito con mayor proporción de víctimas de hechos delictivos.

<sup>1</sup> Véase: <http://www.capital.com.pe/actualidad/peru-es-el-pais-con-mayor-inseguridad-ciudadana-en-latinoamerica-noticia-789822>

<sup>2</sup> Véase: <http://rpp.pe/politica/elecciones/asi-esta-el-peru-2016-80-cree-que-los-delitos-aumentaron-en-el-ultimo-ano-noticia-936224>

<sup>3</sup> Véase: <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/inei-presentan-portal-web-estadisticas-criminalidad-seguridad-ciudadana-noticia-579976>

La percepción de inseguridad ciudadana también se ha incrementado en el último año, conllevando que en la actualidad se tengan cifras que superan las cifras del 2013, año que tuvo el mayor índice de porcentaje, frente a los años anteriores, como bien señala las cifras vertidas por el INEI. Como podemos detallar en el siguiente cuadro.

#### Población de 15 a más año de edad con percepción de inseguridad

Ámbito de Estudio	Abril – setiembre 2011	Enero-junio 2012	Enero – junio 2013	Enero – junio 2014	Enero – junio 2015
Nacional urbano	86,2	84,9	87,6	85,8	88,2
Ciudades de 20,000 a más habitantes	87,2	86,3	89,1	87,1	89,4
Centros poblados urbanos de más de 2,000 y menos de 20,000 habitantes	81,6	81,1	83,4	82,0	85,0

Fuente: INE, 2015. Informe técnico 3. Estadísticas de seguridad ciudadana, septiembre, Lima. Victimización en el Perú 2010-2014.

Por otra parte y considerando los diversos tipos de delitos cometidos en los últimos años, la percepción de inseguridad de la ciudadanía también se ha dado en razón a determinados delitos de los cuales la población sería víctima, siendo el robo de dinero, cartera y celular los principales, seguido del robo de viviendas, hechos, que no solo se queda en percepción sino también en realidad, como puede apreciarse en los noticieros día a día.

#### Población urbana, con percepción de inseguridad ciudadana, por tipo de delito

Tipo de hecho delictivo	Enero-junio 2013	Enero-junio 2014	Enero-junio 2015
Robo de dinero, cartera, celular.	78,9	77,6	77,5
Robo de vivienda.	70,3	70,1	74,9
Robo de vehículo	46,4	44,3	39,1
Amenazas e intimididades	38,1	38,0	38,8
Extorsión	No especifica	7,9	20,3
Maltrato y oferta sexual	14,5	13,6	13,1
Secuestro	13,2	12,8	14,1

Fuente: INE 2014. Informe Técnico 3. Estadística de seguridad ciudadana. Setiembre, Lima, INEI.

Siguiendo con la revisión de la estadística emitida por el Instituto Nacional de Estadística, podemos ver que en último reporte la percepción de ciudadana se extiende a otros delitos que también es pasible la sociedad.

En el siguiente gráfico lo podemos apreciar.

**POBLACIÓN DEL ÁREA URBANA VÍCTIMA, POR TIPO DE HECHO DELICTIVO**  
Semestre: octubre 2014 - marzo 2015 / octubre 2015 - marzo 2016

(Tasa por cada 100 habitantes de 15 y más años de edad)



Fuente: Estadística de Seguridad Ciudadana, Octubre 2015-marzo 2016 INEI

Como podemos apreciar en la gráfica anterior de setiembre de 2014 a marzo de 2016, los índices delictivos han aumentado, lo cual podemos apreciar porcentualmente, donde el robo de vehículo se ha incrementado en 2.1%, maltrato y ofensa sexual en 1.6%.

Si bien frente al problema descrito la CONASEC elaboró el Plan nacional de seguridad ciudadana 2013-2018, el mismo que detalla objetivos estratégicos que apuntan a temas relevantes para mejorar la seguridad ciudadana. El problema, es la existencia de diversos planes en forma institucional que puedan existir, es decir, el que pueda implementarse desde el Gobierno Nacional, el que pueda formular la PNP y lo que se dan en los gobiernos locales, los mismos que se superponen, se cruzan o lo peor de todo que se obstruyen entre sí al ser formulados por coyuntura sin que los mismos puedan ser ejecutados.

Si al panorama descrito sumamos el hecho que la PNP no cuenta con la logística respectiva para poder afrontar en forma efectiva la lucha contra la delincuencia, la inseguridad ciudadana se acrecentará en forma desmedida. Lo dicho, se sustenta en el informe que presentó el Ministerio del Interior el año 2015, señaló que en Perú existen 124 mil policías, siendo dicha cifra por debajo de lo recomendada por la ONU, la misma que recomienda que cada país tenga 300 policías por cada 100 mil habitantes, cifra que no cumple nuestro país donde existe 241 por cada 100 mil habitantes<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Véase: RPP Noticias. [http://rpp.pe/politica/elecciones/asi-esta-el-peru-2016-estudio-revela-que-hay-un-policia-por-cada-240-habitantes-noticia-936540?ns\\_source=self&ns\\_mchannel=portada.home&ns\\_campaign=content.destacadas&ns\\_linkname=1](http://rpp.pe/politica/elecciones/asi-esta-el-peru-2016-estudio-revela-que-hay-un-policia-por-cada-240-habitantes-noticia-936540?ns_source=self&ns_mchannel=portada.home&ns_campaign=content.destacadas&ns_linkname=1)

Si vemos la estadística de la infraestructura logística de la PNP, podemos señalar que en nuestro país existen 1,470 comisarias en todo el territorio nacional, 858 de las mismas carecen de internet y 415 no tiene acceso al sistema de requisitorias, sumándose a ello, que 12 no tienen energía eléctrica, 97 no cuentan con desagüe y 58 no tienen acceso a agua<sup>5</sup>.

Todas las cifras descritas en párrafos precedentes no hacen otras cosa más que confirmar la estadística detalla en el presente proyecto de Ley, que si bien no resolverá en forma total el problema de la inseguridad ciudadana, si contempla medidas articuladas entre la PNP y el serenazgo municipal para hacer frente a la delincuencia con mayor efectividad, cumpliendo de esta forma con las competencias reconocidas por la Constitución.

### **Del contenido de la fórmula legal presentada.**

La fórmula legal que presentamos recoge nuestro proyecto inicial presentado en el periodo legislativo 2011-2016, donde se presentó el Proyecto de Ley N° 2258-2012-CR, el mismo que mereció los dictámenes aprobatorios de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno Desarrollo Alternativo y lucha contra las Drogas en el periodo 2015-2016; como también de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos locales y modernización de la gestión del Estado, en el periodo anual 2014-2015; cuyos textos hemos revisado, recogido e incorporado a la nueva propuesta legislativa que presentamos ahora como Proyecto de Ley.

El presente Proyecto de Ley tiene como objeto el establecer un marco normativo general que regule el accionar del serenazgo municipal en el territorio nacional, conforme lo establece en lectura conjunta los artículo 166° y 197° de la Constitución Política del Perú, como también las normas de desarrollo constitucional como son la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional y la Ley N° 27933 Ley que regula el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y las disposiciones que emitidas por el ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

En consideración al principio de jerarquía normativa, la lectura conjunta de los artículos 166° y 197° de la Constitución, debe conllevar a la formulación del marco legal que devienen de los mismos artículos, en tal sentido cabe recordar:

### **Constitución Política de 1993**

#### **Artículo 166.- Finalidad de la Policía Nacional**

La Policía Nacional tiene **por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno.** Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. **Previene, investiga y combate la delincuencia.** Vigila y controla las fronteras.

#### **Artículo 197.- Municipios y participación vecinal**

Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo **brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú,** conforme a ley.

Como podrá revisarse de la propuesta legislativa presentada, se avizorará que se hace una clara definición de las competencias que la propia Constitución reconoce a la PNP y a las municipalidades en razón a la seguridad ciudadana,

<sup>5</sup> Véase: RPP Noticias. [http://rpp.pe/politica/elecciones/asi-esta-el-peru-2016-estudio-revela-que-hay-un-policia-por-cada-240-habitantes-noticia-936540?ns\\_source=self&ns\\_mchannel=portada.home&ns\\_campaign=content.destacadas&ns\\_linkname=1](http://rpp.pe/politica/elecciones/asi-esta-el-peru-2016-estudio-revela-que-hay-un-policia-por-cada-240-habitantes-noticia-936540?ns_source=self&ns_mchannel=portada.home&ns_campaign=content.destacadas&ns_linkname=1)

Sobre los artículos reseñados en nuestra fórmula legal, podrá apreciarse que la competencia de la seguridad ciudadana es de orden municipal en el sentido de “brindar” el servicio de seguridad ciudadana; es decir en forma administrativa y mediante el recurso humano necesario para el mismo como es a través del cuerpo de “serenos municipales”, mientras la tarea de “ejecución” de dicho servicio recae bajo la dirección de la Policía Nacional del Perú, conforme lo hemos señalado en el artículo 8° del proyecto presentado.

Dicha propuesta resulta de la lectura conjunta de los artículos 166° y 197° de la Constitución, donde se establece que la PNP tiene por “*finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno*”, a diferencia de las municipalidades, cuya tarea se circunscribe a “*brindar el servicio de seguridad ciudadana con la cooperación de la PNP*”, en una interpretación conjunta y sistemática de dichos artículos, podremos apreciar que la PNP se convierte en titular de la dirección de la conservación del orden interno, lectura que se complementa con lo señalado por el Tribunal Constitucional el mismo que señala<sup>6</sup>:

El orden interno es sinónimo de orden policial, ya que a través de la actividad que este implica se evita todo desorden, desbarajuste, trastorno, alteración, revuelo, agitación, lid pública, disturbio, pendencia social, etc., que pudieran provocar individual o colectivamente miembros de la ciudadanía. Con ello se preserva la armonía necesaria para alcanzar los fines que la sociedad persigue.

Fundamentalmente, el orden interno comprende tres aspectos:

- a) La seguridad ciudadana (protección de la vida, integridad física y moral, patrimonio, etc.).
- b) La estabilidad de la organización política (resguardo de la tranquilidad, quietud y paz pública, respeto de la autoridad pública).
- c) El resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales (edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua, la energía eléctrica, etc.).

Como bien señala el TC en la sentencia acotada, la ejecución de las labores propias del “control del orden interno”, en un estado de normalidad constitucional, es de competencia de la Policía Nacional del Perú, según dispone el artículo 166° de la Constitución. Como bien señala el precepto constitucional es la PNP quién garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia.

Por otra parte, si revisamos la Ley orgánica de Municipalidades, podremos apreciar que está en su artículo 85° reconoce la competencia de los municipios en razón a la seguridad ciudadana al establecer como función específica de las municipalidades provinciales, establecer un “*sistema de seguridad ciudadana*”, es decir, establecer una estructura para la seguridad ciudadana o más exactamente generar los recursos para ello, (Art. 85°.1, 1.1), siendo la entidad municipalidad provincial la coordinadora frente a los municipios distritales. Las municipalidades distritales, organizar un servicio de serenazgo de acuerdo las normas establecidas por las municipalidades provinciales. (Art. 85°.3, 3.1),

De la lectura de la Ley Orgánica, no existe mandato expreso que la municipalidad tenga función de dirección, formulación y planificación de medidas para luchas contra la

---

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. 0017-2003-AI/TC, fundamento 8.

inseguridad ciudadana, tanto la Constitución y Ley Orgánica reconoce funciones de provisión y organización del servicio de seguridad ciudadana, mediante el servicio de serenazgo, más no de una dirección como ente rector.

En base a lo señalado, nuestra propuesta establece que la formulación de los Planes Operativos de Seguridad Ciudadana, sea asumida por la autoridad policial de la jurisdicción, ello responde, no solamente a la lectura conjunta de la Constitución como hemos señalado anteriormente, sino también a las experiencias municipales y policiales de trabajo coordinado y conjunto, como es el caso de la Comisaría de El Agustino<sup>7</sup>, donde la comisaría diseñó su plan de trabajo y lo desarrolló con la ciudadanía y el serenazgo municipal, de igual forma la Comisaría de Huaycán donde al ser la PNP el director de las medidas operativas de seguridad ciudadana, conllevó a que las zonas J y K que eran un lugar peligroso y ahora son zonas de menor peligrosidad<sup>8</sup>.

En tal contexto, el presente proyecto de Ley pretende orientar el accionar de los serenos municipales y la Policía Nacional en una misma dirección, ello, con carácter más técnico y especializado, por lo cual, se plantea una mayor coordinación y dirección por parte de la PNP en las acciones que realizan los serenos para lograr potenciar los recursos de ambas instituciones. Es decir, de un lado aprovechar la infraestructura operativa con que cuentan los municipios como vehículos, motos, equipos de radio, cámaras de video vigilancia, etc., y de otro lado la experiencia y la logística de la PNP y sus efectivos en combatir la delincuencia y de esta forma preservar el orden público.

Sobre los demás artículos que forman parte del presente proyecto de ley, se busca dar un orden normativo al servicio de serenazgo que brindan las municipalidades, estableciendo requisitos, obligaciones, condiciones de formación, registro de información y la relación que debe existir para un trabajo articulado entre los municipios y la Policía Nacional del Perú, siendo varios de los artículos propuestos en la presente iniciativa ya evaluados y aprobados dentro de las fórmulas legales de los dictámenes acotados en líneas primigenias.

### III.

#### **EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LEGISLACION NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa no modifica ni deroga expresamente ninguna norma legal vigente, por el contrario, complementa las normas existentes: Constitución Política del Perú artículo 166° y 197°, el artículo 85° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 7° numeral 2 de la Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional y la Ley N° 27933 Ley que regula el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y las disposiciones que emitidas por el ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

---

<sup>7</sup> Seguridad Ciudadana, Informe Anual 2015, Balance del Gobierno de Ollanta Humala: Un quinquenio sin cambios sustanciales, IDL, Informe Anual 2015, Lima, diciembre 2015, p. 84.

<sup>8</sup> Seguridad Ciudadana, Informe Anual 2015, Ob. Cit. p. 86.

#### IV.

#### **ANALISIS COSTO BENEFICIO**

La seguridad ciudadana es una obligación para los gobernantes en sus tres niveles tanto nacional, regional y local al ser un problema álgido y de urgente tutela normativa. La presente iniciativa legislativa promueve una mayor coordinación entre la PNP y los gobiernos locales para desarrollar mejor su labor de preservar la seguridad ciudadana dentro del marco legal vigente, no generando ningún gasto para el Estado, al no modificar ningún artículo de la ley de Presupuesto ni el erario nacional, en todo caso, la unión de esfuerzos que pretende esta norma significa un paso adelante en la lucha contra la delincuencia y la inseguridad ciudadana, lo cual tampoco es apreciable en dinero.