

Proyecto de Ley N° 7763/2020-CR



YVAN QUISPE APAZA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"



Proyecto de Ley N° _____

LEY DEL SERVICIO DE SERENAZGO MUNICIPAL

El congresista de la República **YVAN QUISPE APAZA**, en el ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú; y conforme a lo establecido en los artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, por intermedio del Grupo Parlamentario "Frente Amplio por Justicia Vida y Libertad", propone el siguiente:

LEY DEL SERVICIO DE SERENAZGO MUNICIPAL

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley:

La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo que regula al serenazgo municipal como parte del servicio de seguridad ciudadana que prestan las municipalidades, regulando actividades que contribuyan a la prevención social de la violencia, los delitos y las faltas, a efectos de promover la convivencia pacífica y la cohesión social e impactar positivamente en el desarrollo humano de los miembros de la comunidad.

Asimismo, esta ley establece los mecanismos para la participación, articulación y coordinación del serenazgo municipal con los servicios similares de las diversas municipalidades, con la sociedad civil, la Policía Nacional del Perú y las instituciones vinculadas con la seguridad ciudadana, en concordancia con lo dispuesto en la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Artículo 2. Ámbito de aplicación:

La presente ley se aplica al serenazgo municipal que como parte del servicio de seguridad ciudadana prestan las municipalidades provinciales y distritales, conforme a ley.

Artículo 3. Serenazgo Municipal:

El serenazgo municipal es el servicio que brindan las municipalidades provinciales y distritales en su respectivo ámbito geográfico conforme a ley, forma parte del servicio de seguridad ciudadana y contribuye con el cumplimiento de la normativa municipal. Comprende principalmente actividades de prevención social de la violencia, los delitos y las faltas, la promoción de la participación comunitaria en actividades preventivas, asistencia a las víctimas que deseen realizar una denuncia policial, la vigilancia, protección civil, atención de emergencias, patrullaje, atención de las plataformas de atención al ciudadano, operación de la video vigilancia y herramientas tecnológicas y demás acciones de naturaleza similar.

El ejercicio de las atribuciones y funciones del serenazgo municipal no interfiere con las competencias de otras instituciones del Estado.

Artículo 4. Finalidad del serenazgo municipal:

El serenazgo municipal participa en las acciones preventivas y disuasivas del servicio de seguridad ciudadana y en apoyo al cumplimiento de las disposiciones municipales, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

CAPÍTULO II ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE SERENAZGO MUNICIPAL

Artículo 5. Funciones del Servicio de Serenazgo Municipal:

Son funciones del Servicio de Serenazgo Municipal las siguientes:

- a) Contribuir al mantenimiento de la tranquilidad, orden, seguridad, cohesión social y desarrollo del vecindario, en el marco de los planes de acción de seguridad ciudadana de las respectivas municipalidades.
- b) Consolidar información sobre situaciones de vulnerabilidad social a efectos de identificar públicos objetivos a los cuales se les pueda atender a través de programas preventivos desarrollados por el gobierno local o central.
- c) Participar de la realización de diagnósticos para la identificación de mercados ilícitos, pandillaje, violencia familiar, explotación sexual y prostitución a efectos de planificar e implementar mecanismos de intervención que permitan neutralizar el daño individual y social que generan.
- d) Vigilar e informar sobre las situaciones o comportamientos irregulares o ilegales que evidencien la comisión o la realización de actos preparatorios de delitos, faltas y contravenciones que se produzcan en su sector de vigilancia.
- e) Facilitar información, herramientas y fórmulas para la solución reparadora o conciliadora de los conflictos interpersonales de menor lesividad.
- f) En casos de delitos y faltas flagrantes se encuentra facultado a retener al presunto implicado, poniendo en forma inmediata al retenido a disposición de la Policía Nacional del Perú, en aplicación de la Ley N° 29372, Ley de Arresto Ciudadano y del Código Procesal Penal, Decreto Legislativo N° 957.
- g) Participar en operativos conjuntos con la Policía Nacional del Perú, Ministerio Público, Gobernación y otras instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana, en el marco de los planes de Seguridad Ciudadana, sin que ello implique poner en peligro su integridad física.
- h) Apoyar a la Policía Nacional del Perú en casos de comisión de delitos, faltas, actos de violencia flagrantes y accidentes.
- i) Comunicar y coordinar de forma inmediata con la Policía Nacional del Perú, Bomberos, sistema de atención móvil de urgencias, Municipalidad y otras instituciones, según se requiera, para la atención y el apoyo en las labores de auxilio y evacuación ante situaciones de emergencia.
- j) Coordinar con la Policía Nacional del Perú el apoyo para el cumplimiento de las normas de seguridad ciudadana en eventos públicos.
- k) Colaborar con el cumplimiento de las disposiciones respecto al uso de los espacios públicos.
- l) Promover la participación de la comunidad en actividades de prevención social de la violencia, los delitos y las faltas.
- m) Brindar seguridad a las actividades de cohesión social promovidas por la propia comunidad.
- n) Asistir a las víctimas de delitos y faltas que deseen realizar su denuncia policial.
- o) Brindar orientación a los ciudadanos respecto a la ubicación de las principales dependencias públicas y centros de servicios privados.
- p) Apoyar a la Policía Nacional del Perú para viabilizar, en forma subsidiaria, el tránsito vehicular en caso de necesidad y urgencia (congestión, accidentes de tránsito, desastres naturales y otros eventos).
- q) Actuar en las zonas afectadas por desastres naturales o antrópicos, colaborando con el Cuerpo General de Bomberos del Perú, Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI y Centro Nacional

de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED.

- r) Otras funciones relacionadas a la seguridad ciudadana, como parte del cumplimiento de las disposiciones municipales y del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, dentro del marco de la Ley.

Las funciones del serenazgo municipal se sujetan al tipo y a la organización de la respectiva municipalidad, en armonía administrativa reconocida por la Constitución Política del Perú.

Artículo 6. Modalidades del servicio:

El servicio de serenazgo municipal considera las siguientes modalidades:

- a) Sereno a pie.
- b) Sereno de patrullaje motorizado.
- c) Sereno de patrullaje no motorizado (en bicicletas y medios similares).
- d) Sereno especialista en vigilancia a través de cámaras.
- e) Sereno especialista en sistematización y procesamiento de datos sociodemográficos y criminológicos.

De acuerdo con la realidad y capacidad propia de cada municipalidad, según su geografía o las necesidades del servicio, los serenazgos municipales pueden implementar otras modalidades, que pueden incluir compañía canina, debiendo comunicarlas al Ministerio del Interior.

Artículo 7. Obligaciones del sereno municipal:

Además de las obligaciones derivadas del ordenamiento legal vigente, de las disposiciones y reglamentos internos de cada municipalidad y de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, los serenos municipales se sujetan a las siguientes obligaciones:

- a) Prestar su servicio de manera eficiente y responsable en el puesto de servicio o sector asignado.
- b) Guardar la neutralidad respecto a las actividades de índole política durante el cumplimiento de sus funciones.
- c) Usar los bienes del Estado única y exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones.
- d) Mantener reserva de la información que obtenga en el ejercicio de sus funciones
- e) Informar inmediatamente a sus superiores y a la Policía Nacional del Perú sobre la comisión de delitos, faltas, accidentes, conflictos sociales y otros eventos de relevancia en el ámbito de la seguridad ciudadana y del incumplimiento de disposiciones municipales.
- f) No prestar servicios particulares durante el horario de trabajo, bajo responsabilidad.
- g) Usar el uniforme y equipamiento básico necesario únicamente durante el ejercicio de sus funciones.
- h) No ejercer el uso de la fuerza de manera desproporcional.
- i) No hacer uso de armamento para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 8. Derechos del sereno municipal:

- a) Percibir la contraprestación económica correspondiente al servicio prestado y los beneficios que le correspondan, de acuerdo a ley.
- b) Contar con el uniforme y equipamiento básico necesario para el cumplimiento de su función.
- c) Recibir capacitación permanente y entrenamiento previo que le permita cumplir con eficacia y eficiencia su labor de acuerdo a la funciones asignadas.

- d) Contar con un seguro complementario de trabajo de riesgo según lo regula la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR a través de la Ley N° 30485, Ley que incorpora a los serenos en el Seguro Complementario de Riesgo.
- e) Otros que le correspondan de acuerdo a Ley.

Artículo 9. Formación y capacitación del sereno municipal

La Autoridad Nacional del servicio Civil – SERVIR a través de la Escuela Nacional de Administración Pública - ENAP y con asistencia técnica de la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE y la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, implementan el programa de formación y capacitación de los serenos municipales a fin de brindar un buen servicio a la ciudadanía.

El programa se podrá impartir de manera presencial o a través de plataformas de educación a distancia. El programa tiene como objetivo garantizar y optimizar el desempeño de las labores de sereno municipal, y se encuentra en armonía con los planes nacionales referidos al fortalecimiento de las acciones a favor de la seguridad ciudadana.

Via convenio entre la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP y las Municipalidades se podrá capacitar a través de sus Centros de Capacitación que se encuentren debidamente acreditadas, promoviendo de esta forma, una capacitación más directamente relacionada al fenómeno de la violencia y seguridad en el territorio.

Artículo 10. Acceso al cargo, acreditación y continuidad en funciones del sereno municipal:

Es prerequisite para ejercer el cargo de sereno municipal haber superado satisfactoriamente el programa de formación o capacitación impartido por la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP en coordinación con la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior.

A su vez, para acreditar su adecuada formación en competencias vinculadas al servicio de serenazgo, el servidor público que realiza labores de serenazgo debe superar las evaluaciones periódicas realizadas por la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP en coordinación con la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior.

Artículo 11. Serenazgo municipal sin fronteras

El serenazgo Municipal está facultado, en el desarrollo de las acciones de vigilancia, protección y seguridad que brindan a la ciudadanía, a intervenir en jurisdicciones territoriales pertenecientes a una misma provincia, cuando el caso o la urgencia así lo amerite. Para dicho fin, las municipalidades deberán suscribir convenios de cooperación interinstitucionales, a efectos de que se desarrollen de manera obligatoria, acciones de planificación, coordinación y articulación en materia de seguridad ciudadana.

Artículo 12. Patrullaje local integrado

Es el patrullaje realizado por la Policía Nacional del Perú con apoyo del serenazgo municipal, en forma conjunta y coordinada en determinados ámbito territoriales de acuerdo a los planes de acción de seguridad ciudadana de las municipalidades provinciales, distritales y centros poblados, considerando para tal efecto los recursos humanos y logísticos de los gobiernos locales, bajo el liderazgo operativo del comisario de la jurisdicción.

El Ministerio del Interior a través del Reglamento correspondiente establece los lineamientos necesarios para la prestación oportuna, eficiente y eficaz del servicio, de los recursos humanos, turnos, frecuencias y logísticas para el Patrullaje Local integrado, debiendo los comisarios proporcionar el personal policial necesario para el patrullaje, bajo responsabilidad.

CAPÍTULO III INDUMENTARIA Y EQUIPAMIENTO

Artículo 13. Indumentaria

Las Municipalidades en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – SINASEC, aprueba los lineamientos para el diseño del uniforme o indumentaria única que deberá usar el personal del serenazgo municipal a nivel nacional. El uniforme o indumentaria única llevarán un distintivo que permitirá identificar la jurisdicción territorial a la que pertenecen, y respetan las particularidades climáticas y culturales de la respectiva municipalidad.

Artículo 14. Equipamiento

Los serenos deben contar con el equipamiento necesario para cumplir con sus funciones, de acuerdo a la modalidad del servicio que brinda y los recursos con que cuenten cada municipalidad.

El Ministerio del Interior está facultado a formular recomendaciones respecto al equipamiento básico y sobre las características y presentación de las unidades móviles.

Artículo 15. Uniformización e integración de la tecnología

El Ministerio del Interior dispone las acciones correspondientes para uniformizar e integrar las tecnologías de la información y comunicación que utilizan los servicios de serenazgo municipal, con el fin de desarrollar un trabajo articulado y coordinado en materia de seguridad ciudadana en las distintas jurisdicciones territoriales de cada municipalidad. Para dicho fin, se aprobarán las especificaciones técnicas e informáticas de los medios tecnológicos que deben poseer las municipalidades.

CAPÍTULO IV RÉGIMEN DE LOS SERENOS MUNICIPALES Y LÍNEA DE CARRERA

Art. 16. Régimen de los serenos municipales

Los serenos municipales laboran bajo el régimen de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, contando con los beneficios que otorga la ley y normas conexas, para lo cual deberán cumplir con los prerrequisitos de acceso al cargo regulados en el primer párrafo del artículo 10 de la presente ley. Debiendo en cualquier caso haber ingresado a laborar mediante concurso público.

Art. 17. Línea de carrera

Los serenos integrantes de los serenazgos municipales pueden aspirar a una línea de carrera, debiendo las municipalidades ejecutar los procesos de selección según la regulación de requisitos establecidos para cada grado jerárquico por SERVIR.

La jerarquía institucionalizada deberá estar acompañada de una escala remunerativa diferenciada.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adaptación a régimen de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

Se precisa que, a efectos que la presente Ley implemente el régimen de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, a los serenos que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentran vinculados con las municipalidades bajo diversas modalidades contractuales, se brindará el plazo de doce meses desde la fecha de entrada en vigencia de la presente ley para que las municipalidades adapten las relaciones jurídicas respectivas, así como sus proyecciones presupuestales.

SEGUNDA. Acreditación de Centros de Capacitación

Se precisa que, a efectos que la ENAP acredite a los Centros de Capacitación actualmente existentes y que promueva la descentralización de dicho servicio, se brindará el plazo de 24 meses desde la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, para que se cumpla con reglamentar la acreditación paulatina de los centros ya existentes y se promueva la conformación de los mismos en las provincias capitales del interior del país y en los distritos que, en atención a indicadores criminológicos, así lo requieran. Poniendo especial énfasis en los distritos de Lima Metropolitana.

TERCERA. Día del Serenos Municipal

Establécese el 25 de abril de cada año como el Día del Sereno Municipal

CUARTA. Enfoque de género y enfoque intercultural

Las municipalidades provinciales y distritales incorporan en el servicio de serenazgo a no menos del 30% de mujeres o varones en su conformación, asimismo durante la evaluación de calificación del personal se valorará el conocimiento de lenguas indígenas u originarias, particularmente en aquellos ámbitos donde dichas lenguas son de dominio de la mayoría de ciudadanos.

QUINTA. Registro Nacional de Serenazgos y de Serenos

Incorporase en el Registro nacional de Serenazgos y Serenos, creado por el Decreto Supremo N° 012-2019-IN, Decreto Supremo que crea el Registro Nacional de Serenos y de Serenazgo, la información de los recursos humanos y de los servicios que prestan los serenazgos constituidos en las municipalidades conforme a ley. Dicho registro permitirá facilitar la identificación, conocer la trayectoria, antecedentes, formación académica, y otros datos que sean necesarios y relevantes a la naturaleza de la función que cumplen los serenos en el ámbito de la seguridad ciudadana.

SEXTA. Reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, aprueba el reglamento de la presente Ley en un plazo máximo de noventa (90) días contados, a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

SEPTIMA. Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo adecúa la normativa a su cargo a fin de armonizarla con las disposiciones contenidas en la presente ley en un plazo no mayor de treinta días calendario, contados a partir de la publicación de la Ley en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación de las normas que sean contrarias a lo expresado en la presente Ley

Se deroga toda norma que sea contraria a lo expresado en la presente Ley



Firmado digitalmente por:
ANCALLE GUTIERREZ Jose
Luis FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 14/05/2021 11:10:37-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE APAZA YVAN FIR
42741824 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/05/2021 10:05:13-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE APAZA YVAN FIR
42741824 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 12/05/2021 10:05:47-0500



Firmado digitalmente por:
FERNANDEZ CHACON Carlos
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/05/2021 11:52:37-0500



Firmado digitalmente por:
CHECCO CHAUCA Lenin
Abraham FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 12/05/2021 11:49:36-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN VILLANUEVA Lenin
Fernando FIR 41419206 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 14/05/2021 13:44:00-0500



Firmado digitalmente por:
MONTÓYA GUIVIN ABSALON
FIR 09446228 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/05/2021 18:33:12-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 25 de MAYO del 2021.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 7763 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; Y DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS.



.....
YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS¹

I. APROXIMACIÓN CRIMINOLÓGICA GENERAL

A. Rendimiento definitorio del concepto de "Seguridad Ciudadana"

a. Noción y cambios de contenido del concepto:

En primer lugar debemos de tener en cuenta que el concepto de seguridad

"(...) puede definirse desde múltiples perspectivas que pueden agruparse de acuerdo con el nivel de análisis que adoptan (el individuo, la comunidad, el Estado, la región y el mundo), las amenazas que subrayan (delito común, delincuencia organizada, guerras, hambre, pobreza) o incluso desde las respuestas de política pública que implícita o explícitamente privilegian (prevención frente a represión, por ejemplo)"²

Es así, que dentro de este panorama y desde una mirada histórica, debe precisarse que

"la definición tradicional de seguridad ha experimentado cambios importantes: esta noción giraba en torno a la defensa de intereses neurálgicos de los Estados, como la soberanía y la autonomía. No obstante, al menos tres aspectos de esta definición se han cuestionado internacionalmente: **la idea de que seguridad equivale a la seguridad nacional o a la seguridad del Estado ante posibles agresiones externas; la creencia de que las amenazas a la seguridad son principalmente militares, y la visión de que tales amenazas tienen un carácter objetivo que permite identificarlas, independientemente de las consideraciones políticas que las rodeen**"³

Ello llevó que a partir de la segunda década del presente siglo tanto a nivel de la academia como de las instituciones públicas se comience a orientar los contenidos de concepto a partir de la matriz conceptual de "Seguridad Humana". Categoría vinculada íntimamente al concepto de Desarrollo Humano adoptado por la ONU, el cual *"debe entenderse como el proceso de ampliación de opciones, libertades y capacidades de las personas con el fin de que puedan gozar de salud y bienestar, y tener acceso a los conocimientos y a los recursos necesarios"*

¹ Agradecemos la colaboración del **Instituto Latinoamericano de Criminología y Desarrollo Social - INCRIDES**, institución que a través de varios de sus diversos miembros hicieron llegar insumos técnicos de calidad y de primera mano para el desarrollo del presente Proyecto de Ley. Además, debe precisarse que las coordinaciones con dicho instituto incluyeron más de 3 entrevistas con sus expertos, varios de los cuales se encuentran laborando actualmente en el Sector Interior y también se encuentran vinculados a la labor del Servicio de Serenazgo Municipal que realiza la Municipalidad Metropolitana de Lima. Así, va nuestro agradecimiento especial a Ricardo Gavilán Cortez, Wendy Pérez, Albert Navarro y al Capitán PNP Víctor Rada.

² PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. New York. 2013. p. 5.

³ PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Op. cit p. 5.

para vivir una vida digna."⁴

b. Desarrollo Humano y problemas sociales a resolver:

A partir del enfoque de desarrollo humano

"la seguridad ciudadana debe entenderse como la planeación, la organización y la ejecución de políticas integrales y participativas de distinta índole, cuyo fin no sea sólo disminuir el delito, sino contribuir a la creación y al fortalecimiento de instituciones más efectivas y sostenibles (...). Por eso, es necesario analizar por qué medios se provee la seguridad ciudadana y establecer si las políticas adoptadas por el Estado permiten que las y los ciudadanos puedan disfrutar efectivamente de sus libertades."⁵

"Las amenazas a la seguridad ciudadana no surgen en el vacío, sino en un entorno que limita la participación y el acceso equitativo y justo de toda la ciudadanía a los recursos sociales, culturales, institucionales y materiales que hacen posible su desarrollo humano."⁶

Ahora bien, aun cuando sabemos que la desigualdad ha disminuido, sin embargo "sigue siendo profunda y sus efectos pronunciados debido a la fuerte transmisión intergeneracional que la caracteriza y a la baja movilidad social que prevalece en América Latina."⁷ Por ejemplo, **"el porcentaje de mujeres con al menos educación secundaria completa sigue siendo menor al 50% en 10 de los 18 países"**⁸ analizados por el PNUD el 2013. Más aún, **"la tasa de fecundidad adolescente es una de las más altas del mundo, y sigue respondiendo a factores socioeconómicos y educativos: afecta más a aquellas mujeres con menores niveles de educación y con menores ingresos"**⁹. Además, "la violencia contra las mujeres, además, las limita en la interacción con su entorno y restringe su participación económica y social"¹⁰.

Otra consecuencia de la desigualdad la podemos encontrar en las pandillas, que *"por ejemplo, se han constituido como espacios de interacción que les ofrecen a los jóvenes, e incluso a los niños, un sentido de identidad y de pertenencia a una colectividad, así como acceso a recursos."*¹¹

⁴ *Ibidem.* p. 3.

⁵ *Ibidem.* p. 10.

⁶ *Ibidem.* p. 9.

⁷ *Ibidem.* p. 4. Además, p. 5, donde precisa que se *"subraya el papel central que tiene la vigencia real y la tutela de una serie de derechos humanos que son exigibles frente al Estado. Así, la falta de empleo, la pobreza, la inequidad o la carencia de libertades, por citar sólo algunos ejemplos, son obstáculos directos para la convivencia y la seguridad ciudadana."*

⁸ *Ibidem.* p. 4.

⁹ *Ídem.*

¹⁰ *Ibidem.* p. 94.

¹¹ *Ibidem.* p. 94, donde además precisa que *"La exposición crítica a la violencia puede derivar en bajos rendimientos académicos, altas tasas de deserción, ansiedad, agresión y problemas de autocontrol."*

Pero la desigualdad también tiene efectos más sutiles, que impactan sobre la movilidad social de las personas que por temor a ser víctimas de la delincuencia limitan sus lugares de recreación¹².

c. Seguridad ciudadana con rostro humano:

En este marco, **"la seguridad ciudadana resulta un concepto mucho más acotado (...)** [que] puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada (...) **con amenazas como el delito y la violencia"**¹³

Sin embargo, dicho concepto no siempre ha sido pacífico en nuestra realidad académica e institucional, al punto que aún al día de hoy diversas instituciones que forman parte del sistema de control continúan traduciendo en la práctica, concepciones ya superadas en relación a la seguridad. Así, pues, en la actualidad aún se continúa padeciendo de diversas

"limitaciones para abordar el tema de la seguridad ciudadana. En primer lugar, [debido a que se] tiene una pretensión holística de abarcar en el concepto todos los fenómenos disruptivos del orden que se dan en el país. Así, **suelen confundirse temas tan distintos y complejos como los conflictos sociales, la violencia política, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; y la seguridad ciudadana per se.** En segundo lugar, **no ha logrado realizar un análisis de la seguridad según el tipo de núcleo poblacional del que se trate** (metrópoli, ciudad intermedia, centro poblado menor, etc.); solo priman los estudios sobre Lima, que luego son extrapolados a otras partes del país. Esto es particularmente grave dada la particularidad demográfica de Perú (presencia de una única gran metrópoli, diversidad de centros urbanos medios, aislamiento de las poblaciones rurales, etc.). En tercer lugar, el interés por la seguridad ciudadana ha estado confinado al trabajo voluntario de algunos académicos, sin ningún tipo de vínculo con otro tipo de instituciones (Estado, partidos políticos, universidades) que puedan implementar o dar continuidad a sus trabajos."¹⁴

¹² Ver PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Op. cit. p. 5. Donde precisa que "a la pregunta de si la persona encuestada **ha limitado sus lugares de recreación por temor a ser víctima de la delincuencia**, el porcentaje de personas que respondió "sí" va de 20.6% en Chile a 59.1% en República Dominicana."

¹³ *Ibidem* p. 5. Además, p. 6, donde señala que **"la categoría de violencia permite reconocer que la inseguridad puede estar motivada por normas y conductas que no pueden resolverse mediante la mera aplicación de leyes más severas, sino mediante la transformación profunda de patrones sociales y culturales que promuevan una cultura de paz, convivencia democrática y equidad de género"**, luego continúa precisando que **"Otras definiciones sociológicas van más allá de la dimensión física de la violencia y se refieren, por ejemplo, a la violencia simbólica —entendida como un tipo de dominación o violencia que ha sido interiorizada por la víctima a tal grado que no es percibida como violencia— o a la violencia estructural —entendida como el resultado de una "organización político-económica de la sociedad que impone condiciones emocionales y físicas adversas en las personas, desde altas tasas de mortalidad hasta pobreza y explotación laboral"—.**

¹⁴ ZÁRATE Patricia y otros. Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú. IEP. Lima. 2013. p. 37.

d. Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos:

Ahora bien, comprender al concepto de seguridad ciudadana a partir de la matriz del desarrollo humano, no solo coloca como finalidad la búsqueda de una vida digna entendida como un conjunto de atributos, oportunidades para el desarrollo de las capacidades, sino que dicha dignidad también expresa un límite, puesto que la

"dignidad es el derecho que tiene todo ser humano a ser tratado como un fin en sí mismo, fuente de la finalidad de todas sus relaciones; pensante, capaz de juzgar sobre el bien y el mal, la justicia y la ley. Entonces el mismo Estado, que hace respetar a todos por igual según la ley, **tiene que mantener todo el orden legal a disposición de los ciudadanos.** En esto consiste la soberanía del pueblo"¹⁵

Lo anterior se traduce en términos operativos, en que los encargados de ejercer sus atribuciones para lograr la ansiada seguridad ciudadana, deben desarrollar sus actividades en un marco normativo y de planificación operativa que evite los excesos. En concreto, resulta siendo una exigencia de especial consideración para aquella autoridad que debido al ámbito de desarrollo de sus atribuciones, se encuentra en mayor contacto directo con situaciones problemáticas vinculadas a la violencia y el delito, es decir la policía. Siendo así

"el policía **debe cuidar su propia vida y su integridad para acompañar el desarrollo del bien viviente que protege.** Su virtud no es disponer de todos los medios para vencer en una guerra y consolidar un orden permanente. Es prevenir el daño y perseguir e investigar sus causas con paciencia, a lo largo de toda una vida"¹⁶

La prevención del daño no solo se expresa en el cuidado que la policía debe tener al hacer uso de la fuerza y de las atribuciones que goza, sino que es expresión de toda una línea de desarrollo de actividades que en el marco de discusión de la seguridad ciudadana vistas desde la política pública **pone el acento implícita o explícitamente en la prevención.**¹⁷

¹⁵ ACHA Elizabeth y DIEZ CANSECO Javier. Patios interiores de la vida policial. Fondo editorial del Congreso del Perú. Propuestas para la reestructuración de la Policía Nacional. Ciro Alegría. Lima. 2004. p. 129, donde precisa, además que "La soberanía del pueblo también debe comprenderse en el sentido que el marco regulatorio debe facilitar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de cómo hacer frente a la inseguridad."

¹⁶ ACHA Elizabeth y DIEZ CANSECO Javier. Patios interiores de la vida policial. Op. cit. p. 133.

¹⁷ Ver ACHA Elizabeth y DIEZ CANSECO Javier. Patios interiores de la vida policial. Op. cit. 2004. p. 151. Así, una de las consecuencias de comprender que la seguridad ciudadana debe ser trabajada principalmente desde el prisma de la prevención, se traduce en exigencias prácticas de atención a las víctimas que la policía debe considerar. Esto debido a que "*Situaciones de violencia intrafamiliar, robos de poca monta, accidentes de tránsito, faltas, lesiones, daños y perjuicios, llevan a las personas a la policía local sin clara idea del derecho que les asiste. En ese momento es muy importante que el sentimiento de tener derechos no sea desalentado ni desafiado, sino encauzado por vías de derecho y de razonable reflexión práctica.*"

e. Inseguridad, movilidad social y cohesión:

Si la respuesta del Estado no incide en la prevención, el efecto de la violencia y de políticas y actitudes principalmente reactivas terminan por afectar las dinámicas sociales de confianza intersubjetiva. El caso de América Latina, es uno paradigmático, puesto que en esta región del mundo

"uno de cada tres ciudadanos ha limitado sus lugares de compras, y uno de cada tres ciudadanos ha restringido los lugares de recreación. Esta proporción aumenta al tomar en cuenta sólo a las personas que han sido víctimas de un delito: uno de cada dos ha limitado sus lugares de compras y cuatro de cada diez, sus lugares de recreación. Más aún, entre el 45% y el 65% de los encuestados, dependiendo del país, dejó de salir de noche."¹⁸

Ahora bien, el cambio de rutinas y las limitaciones en la movilidad social solo es expresión de la afectación a la confianza interpersonal, y en el fondo, de la cohesión social. Frente a ellos, diversas medidas de políticas públicas y respuestas ciudadanas han optado por hacer uso de mecanismos de aseguramiento del espacio público a efectos de recuperar la percepción de seguridad que se tiene como causa más o menos inmediata a la violencia y el delito. Esta afirmación resulta validada por *"estudios realizados en los barrios del Gran Santiago, en Chile, [que] han mostrado que mayores niveles de confianza, de cohesión e interacción entre vecinos se asocian a una menor percepción de inseguridad"*¹⁹. Así, *"las percepciones de temor de los ciudadanos se dan en cambios en la cohesión social, en el grado de confianza de las personas en las instituciones del Estado y en la generación de dinámicas de segregación urbana que merman el espacio público"*²⁰

En la línea de lo anterior, debemos acotar, que los cambios en la movilidad social no solo se deben a la amenaza inmediata de violencia, sino muchas veces debido a los mecanismos de aseguramiento del espacio público, traducidos en cercos perimétricos, casetas y cámaras de vigilancia, entre otros. Dichos mecanismos no solo tiene efectos para las personas que viven al interior del espacio pretendidamente asegurado, sino sobre la población en general, reforzando aun más el efecto de segregación social y territorial.

Uno de los fenómenos asociados a esta

"privatización de los espacios es la aparición de barrios y conjuntos cerrados: la "arquitectura del miedo". Ésta es una forma de organizar la ciudad basada en el aseguramiento y la protección. Las clases altas y medias crean espacios privados seguros que simulan el espacio público y de los cuales se excluye

¹⁸ PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Op. cit. p. 96.

¹⁹ Ibidem. p. 97. También véase ZÁRATE Patricia y otros. Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú. IEP. Lima. 2013. p. 42, donde se señala además, que *"El aumento de la percepción de inseguridad ha llevado a que —desde el Ejecutivo y el Congreso— emerjan propuestas de soluciones cortoplacistas, generalmente, basadas en (...) [el] populismo punitivo."*

²⁰ Ibidem. p. 7.

a los pobres. En Porto Alegre, Santiago, Quito, Lima, Guadalajara o Buenos Aires, por ejemplo, los condominios incluyen viviendas, zonas verdes y canchas deportivas, o cinas, almacenes e incluso hospitales, lo que conforma verdaderas ciudadelas privadas. Esta tendencia, por supuesto, agrava la desigualdad social y dificulta la construcción de una identidad colectiva”²¹

f. Seguridad Ciudadana y Serenazgo en el Perú: ¿El origen de la Policía municipal?

“El sistema de serenazgo nace como una propuesta de las municipalidades más pudientes en Perú —Miraflores, Surco, San Isidro, todas en Lima— para afrontar los retos de la inseguridad a propósito de la escalada de Sendero Luminoso en Lima a fines de los ochenta. Con los años, el sistema ha sido asumido como una solución estándar por municipalidades del país, especialmente aquellas con mayor población urbana.”²²

Así, si tomamos en cuenta el período 2003-2011, verificamos que el número de serenos para ese entonces se triplicó. **“No obstante, la adopción de la institución por parte de las municipalidades en todo el país ha tenido un fuerte correlato en el aumento de la desigualdad de los servicios de seguridad que reciben los vecinos.”**²³ Es decir, el aumento total de serenos en el Perú no ha sido homogéneo sino que ha estado pauteado finalmente por el status socioeconómico de los residentes de cada distrito.

“Así, las municipalidades que cuentan con más recursos han diseñado un sistema de interconexión con la Policía Nacional, lo cual facilita la intervención de estas última en distritos ricos. En dichos distritos, los serenazgos se convierten en la mano derecha de la policía, haciendo más fácil su labor y, por lo tanto, incentivando su trabajo ahí. Sin embargo, de este modo se llega a la paradoja de que **en distritos pudientes que cuentan con una efectiva red de serenos existe a su vez una muy importante presencia de la policía. Caso contrario, en distritos donde el serenazgo recién se está implementando o no existe, la policía tiene una presencia mínima precisamente por los altos costos de intervención en zonas pobres** (costos que la policía no está dispuesta a asumir).”²⁴

²¹ Ibidem. p. 97. Además, p. 98, donde se precisa que “*En el caso de Bogotá, hay evidencia de que altos niveles de concentración de desventaja social y desorden social se relacionan con altos índices de homicidio, mientras que la mayor disponibilidad de servicios es un factor que apunta a bajas tasas de homicidio (Escobar 2012).*”

²² ZÁRATE Patricia y otros. Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú. Op. cit. p. 46.

²³ Ídem.

²⁴ ZÁRATE Patricia y otros. Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú. Op. cit. p. 46. Además, ver página 47, donde precisa que “*debe quedar evidenciado que esto es una muestra más del efecto privatizador de la seguridad. Lo que queda más claro si observamos que la demanda de seguridad en un contexto de descuido de los servicios públicos originó también que “un importante número de efectivos descansan en sus horas de servicio público (literalmente, duermen en sus horas de servicio) y concentran*

Es decir, si bien es cierto el servicio de serenazgo nació para brindar apoyo a la policía, esto no tuvo que llevar necesariamente a que esta última privilegie su desempeño en unas pocas zonas, en todo caso, podría haber mantenido un rendimiento más vinculado a variables de victimización y percepción de la violencia. Sin embargo, no fue así, y de ahí que se califique este devenir como paradójico.

"Estos hallazgos son consistentes con los detectados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe sobre densidad estatal de 2009, donde precisó que **los distritos más ricos (San Isidro y Miraflores) contaban con más efectivos (bien sean policías o serenazgos) frente a distritos más pobres, como Villa María del Triunfo o Santa Anita**"²⁵

Ahora bien, aun con todo lo desigual y accidentado de su origen y desarrollo, el incremento del servicio del serenazgo y el despliegue de sus diversos tipos de actividades sobre el crimen y la violencia dentro de una competencia territorial - que pasa incluso por el uso de la fuerza frente a los ciudadanos - manifiestan el surgimiento, desarrollo y estabilización de una institución que depende de los gobiernos locales y no del gobierno central, como es el caso de la policía nacional del Perú, y que paulatinamente comenzará a exigir mayor regulación, presupuesto y límites respecto al rol que desempeña propiamente la PNP. Por lo que se inicia toda una reflexión en torno a si nos encontramos ya frente a una policía municipal o no.

g. La necesidad del desarrollo de la Prevención Técnica y Sostenible a través de los operadores de la seguridad ciudadana:

Habiendo visto los efectos perversos a los que nos ha llevado la priorización de una mirada reactiva de la seguridad, centrada en unas pocas acciones de control del crimen y la violencia, resulta oportuno reflexionar sobre la complejidad del territorio, las diversas líneas de acción de la prevención situacional y la persecución y, fundamentalmente, sobre las posibilidades de la prevención social que los operadores de la seguridad podrían desarrollar. Para ello, es necesario que comprendamos que, por ejemplo

"para hacer bien los patrullajes (...) hay que conocer bien la zona, los lugares de riesgo, la conducta de los delincuentes y sus formas de organización; hay que tener, asimismo, buena logística de patrullaje; buen control, adiestramiento y coordinación del personal, entre otras cosas. **Una intervención para capturar a una banda es una operación muy distinta a la de un patrullaje y, todavía más, lo es una investigación criminal**"²⁶

Pero no solo el territorio y las diversas formas de intervención y control exigen un desarrollo cada vez más técnico de los operadores de seguridad, sino también la planificación,

su actividad en las custodias privadas. En esa medida, un mismo efectivo brinda una calidad distinta de seguridad según su contratante. De esta manera, se logra el objetivo completamente inverso que tenía esta institución, apoyar la función de la policía y mejorar sus resultados."

²⁵ PNUD. Informe sobre densidad estatal 2009. Op. cit. pp. 114-115.

²⁶ ACHA Elizabeth y DIEZ CANSECO Javier. Patios interiores de la vida policial. Fondo editorial del Congreso del Perú. Propuestas para la reestructuración de la Policía Nacional. Ciro Alegría. Op. cit. p. 138.

esto es, los documentos de gestión, cuya exigencia señala que *"el impacto positivo de la presencia policial en las zonas residenciales y comerciales depende más del plan de patrullaje o vigilancia, la intercomunicación y la capacidad de respuesta rápida, que de un simple incremento del número de efectivos"*.²⁷

No solo la labor de control y persecución requieren de un esfuerzo técnico que se haga sostenible a través de los operadores de seguridad, sino que, desde un punto de vista estratégico, es crucial que se desarrollen estrategias de prevención social, puesto que

"la gente no solo pide que al infractor lo metan preso; también pide que el alcalde o la alcaldesa regulen el funcionamiento, o clausuren, las discotecas y los night clubs que funcionan ilegalmente, y que prohíban los centros de prostitución infantil – en los que podrían acabar sus hijas o contraer sida sus hijos –; y que las cantinas que venden alcohol metílico sean cerradas."²⁸

h. El SINASEC como entorno de articulación del servicio de Seguridad en el distrito:

Pues bien, para poder desarrollar actividades de forma sistemática con sostenibilidad en el tiempo es que se creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), que es un sistema funcional creado a través de la Ley 27933 el año 2003, cuyo órgano máximo, el CONASEC, sería el encargado de formular, conducir, evaluar las políticas de seguridad ciudadana a partir del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) y de los planes regionales, provinciales y distritales que siguen las orientaciones del primero. Dicho Consejo en la actualidad se encuentra conformado por un conjunto de ministerios, representantes del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, los Gobiernos Regionales y de dos gobiernos provinciales por departamento. Desde dicha fecha, la Secretaría Técnica del Consejo se encuentra a cargo del Ministerio del Interior, quien a su vez preside el Consejo. Debe añadirse que desde su origen el SINASEC se estructura a través de Comités regionales, provinciales y distritales, y que dentro de estos últimos la máxima autoridad política es el Alcalde.

Ahora bien, desde su origen hubieron varios llamados de atención sobre el SINASEC, precisándose que para que el mismo funcione era necesario que

"cada quien asuma sus responsabilidades: la autoridad edil la suya; la autoridad policial la que le corresponde; la autoridad judicial lo propio; la autoridad educativa, ni qué decir. **La ley que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en enero del 2003 manda que todas ellas, desde sus cabezas máximas hasta sus representantes en cada distrito, trabajen de la mano, y con la gente, en la prevención y en la persecución del delito**"²⁹

²⁷ *Ibidem*. p. 149.

²⁸ COSTA SANTOLALLA, Gino. Manejo y Gestión de la Seguridad. De la reforma al inmovilismo. ¿Qué hacer para que la gente se sienta menos insegura?. IDL. Lima. 2004. p. 32.

²⁹ COSTA SANTOLALLA, Gino. Manejo y Gestión de la Seguridad. De la reforma al inmovilismo. ¿Qué hacer para que la gente se sienta menos insegura?. Op. cit. p. 32.

Sin embargo, dichos llamados de atención no fueron bien atendidos, dado que hasta la actualidad podemos verificar que

"el Ministerio del Interior (...), es el ministerio con mayor rotación de cargos, al menos desde el gobierno de Alejandro Toledo. Si bien es cierto que dicha rotación no ha estado vinculada a los vaivenes de la seguridad ciudadana (generalmente, la renuncia de los ministros ha provenido de escándalos de corrupción o de un mal tratamiento en los conflictos sociales), **la estrategia de seguridad sí ha sido muy dependiente de cada ministro, lo cual dificulta la consecución de objetivos a largo plazo.**"³⁰

Ello, conjugado con los déficits de articulación interinstitucional al interior del Sistema

"ha dado como resultado una implementación ineficiente de actividades por parte de las diferentes entidades, pues **en reuniones de trabajo han manifestado desconocer el trabajo de otras en relación a las actividades en específico.** Esto ha generado, por ejemplo, duplicidad en actividades de capacitación o campañas de prevención de fenómenos criminales, o de seguridad vial."³¹

"se aprecia que esta falta de coordinación entre instituciones ha traído la desvinculación entre las acciones estratégicas y las actividades operativas. Esto quiere decir que las entidades, durante este periodo, han implementado las actividades que les corresponde dentro de sus sectores, sin garantizar la alineación al PNSC. Esto ha llevado a que **sólo algunas actividades sean implementadas, mientras que las que mantenían un carácter multisectorial en ocasiones se han visto demoradas o paralizadas.** De la misma forma, aquellas actividades implementadas se han enmarcado en torno al cumplimiento de los Planes Estratégicos Institucionales de cada entidad, sin entablar sinergias con los objetivos del PNSC. Es por ello que **es urgente la promoción de un Plan Nacional que considere un marco normativo institucional que permita a las Entidades cumplir con los compromisos de cumplimiento de las actividades de las cuales son responsables.**"³²

Esta desarticulación también afecta el rol que cumple la policía, y hace que el cumplimiento de los planes locales de seguridad ciudadana dependan de la voluntad de los mismos. Así:

"algunos comisarios tienen un rol pasivo frente a la inseguridad (limitándose a actuar frente a denuncias de los ciudadanos), otros por el contrario elaboran planes de seguridad que involucran a la ciudadanía y están abiertos al trabajo con

³⁰ ZÁRATE Patricia y otros. Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú. IEP. Op. cit. p. 42.

³¹ MININTER. Evaluación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. Lima. 2018. p. 13.

³² MININTER. Evaluación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Op. cit. p. 13.

la sociedad civil y las Juntas Vecinales. [por dicha razón] así como advertimos la extrema dependencia de la política de seguridad en torno a los ministros específicos, también, **en las comisarías los estilos de intervención varían según quién sea el comisario y cuánto dure en el cargo.**"³³

"A ello habría que agregar el tipo de relaciones que establecen los comisarios con los alcaldes distritales. La ley otorga a los alcaldes competencias para establecer los lineamientos de seguridad ciudadana de su distrito, mientras que las comisarías implementan dichos lineamientos. No obstante, **existe mucha discrecionalidad a la hora de interpretar qué es un lineamiento y qué una estrategia específica que lo implementa, lo que genera no pocas veces fricciones entre el Gobierno local y la comisaría.**"³⁴

B. Data de las formas de medición de la seguridad ciudadana:

a. La Victimización a nivel nacional en el período 2010-2019:

El indicador más confiable que permite medir ciertos tipos de violencia (un círculo de delitos referidos principalmente a los delitos contra la vida, la integridad y el patrimonio³⁵) es aquel que permite medir la victimización. Dicha medición la realiza varias veces al año en nuestro país, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a través de sus encuestas de programas presupuestales, específicamente mediante su capítulo referido a seguridad ciudadana. Según dichas mediciones, en nuestro país, luego de una escalada importante,

"la victimización se ha[b]r[ia] venido reduciendo paulatinamente desde el 2012. De hecho, un año atrás, en el 2011, se obtuvo su punto más alto, cuando 4 de cada 10 personas afirmaban haber sido víctimas de la delincuencia. Un ligero repunte porcentual el 2019 parece no alterar en demasía esta tendencia."³⁶ Veamos:

³³ ZÁRATE Patricia y otros. Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú. IEP. Op. cit. p. 43.

³⁴ Ver Entrevista con Enrique YÉPEZ (18 de julio de 2012) citado en IEP. Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú. 2013. p. 43.

³⁵ Para más detalles ver INEI. Informe Técnico de Estadísticas de Seguridad Ciudadana. Octubre 2019-Marzo 2020. En:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_seguridad_ciudadana_abril2020.pdf
Donde se precisa que "Hecho delictivo es todo hecho que atenta o vulnera los derechos de una persona y conlleva al peligro, daño o riesgo". Y en la relación de hechos delictivos referidos a través de ficha técnica figuran: "Robo de dinero, cartera, celular", "Intento de robo de dinero, cartera, celular", "Estafa", "Robo de vehículo", "Amenazas e intimidaciones", "Maltrato y ofensa sexual", "Robo de negocio", "Secuestro y extorsión", "Robo o intento de robo en las viviendas", "Robo en las viviendas", "Intento de robo en las viviendas", "otros".

³⁶ IDL. Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2019. Lima. 2020. p. 36.

Cuadro 1.6. Población de 15 años de edad a más, víctima de algún hecho delictivo, 2010-2019 (%)

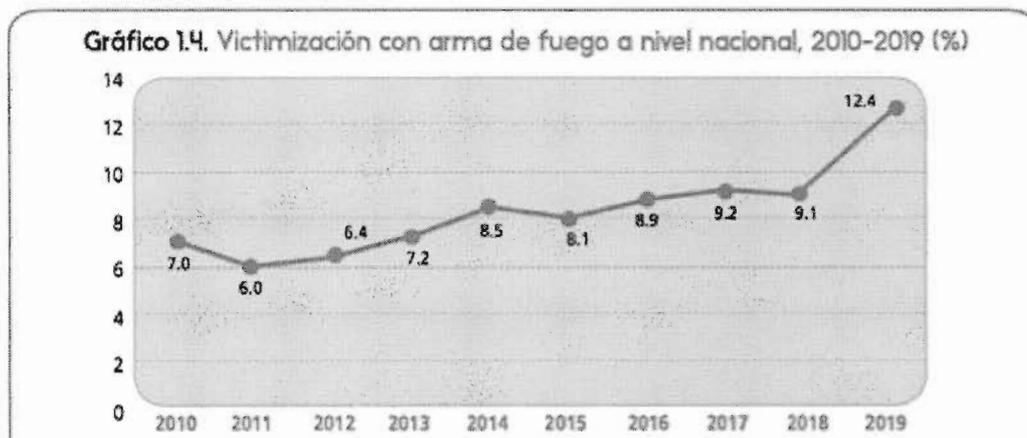
| Ámbito de estudio | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nacional urbano | 33.1 | 40.0 | 36.6 | 35.9 | 30.5 | 30.8 | 28.8 | 26.4 | 25.7 | 26.7 |
| Ciudades de 20 mil habitantes a más | 35.1 | 43.4 | 39.4 | 38.8 | 33.1 | 33.5 | 31.0 | 28.8 | 27.9 | 29.6 |
| Centros poblados urbanos entre 2 mil y menos de 20 mil habitantes | 27.6 | 30.7 | 29.3 | 27.7 | 23.4 | 23.4 | 22.7 | 19.6 | 19.6 | 19.1 |

Fuente: INEI (2020a, 2019a).
Elaboración propia (IDL-Seguridad Ciudadana).

Ahora, si bien es cierto venimos experimentando un descenso en las cifras de victimización, también es cierto que dentro del universo total el número referido a los delitos cometidos con arma de fuego se viene incrementando.

"En otras palabras, la población que afirma haber sido víctima de un delito en el cual se empleó un arma de fuego ha venido en aumento cada año. De hecho, en el 2019 alcanzó su punto más alto: 12.4 %, es decir, **1 de cada 10 peruanos afirma haber sido víctima de robo con esta modalidad**. Un incremento preocupante (...), porque sería un índice de que **la delincuencia en el Perú utiliza herramientas más violentas**. Esto nos pone en alerta (...) de tomar medidas de prevención desde políticas del Estado para el uso y control de las armas."³⁷ Veamos:

³⁷ IDL. Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2019. Op. cit. pp. 36 y 37. Sobre esto véase de forma complementaria p. 38, donde se precisa que "Resulta importante anotar que la incautación de armas ha tenido una tendencia descendente en el período 2015-2017, pero terminó elevándose significativamente; llegó a su punto más alto en el 2018, cuando se incautaron casi 5000 armas, y en el 2019 —hasta donde pudimos recopilar— se recuperaron 1493. Respecto del origen de estas armas incautadas, SUCAMEC refiere que la mayoría de ellas provienen de contrabando, en una proporción significativa de las Fuerzas Armadas y la Policía, y en menor medida de armas robadas a civiles o mal usadas. Esto debe alertar a nuestras instituciones de protección respecto de la necesidad de vigilar a sus miembros o exmiembros, así como también en relación con la urgencia de desbaratar el tráfico de armas que existe en nuestro país."

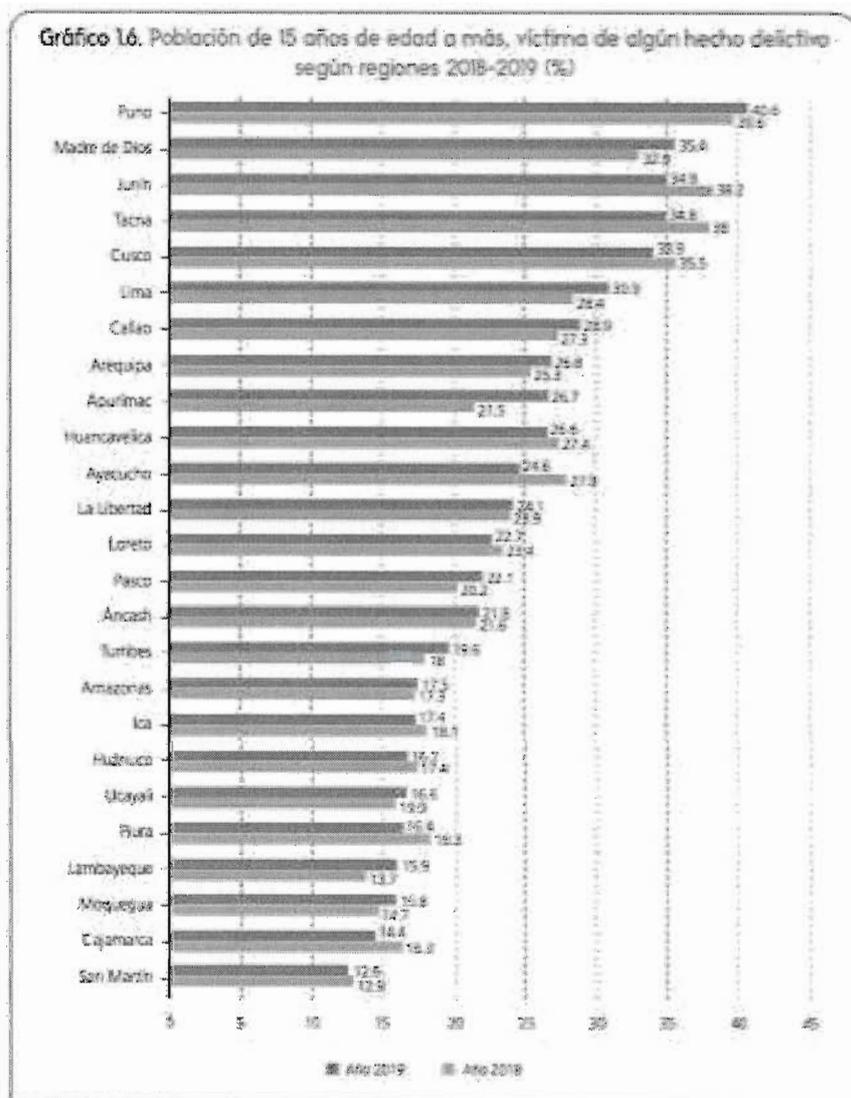


Fuente: INEI (2020a), IDL (2019).
Elaboración propia (IDL-Seguridad Ciudadana).

Por otro lado, si empezamos a desagregar la data de victimización y expresarla a través de sus departamentos, observamos cómo varias de ellas se encuentran muy por encima del promedio nacional.

"Si el año 2018, el 25.7 % de la población afirmó haber sido víctima de algún delito, durante ese período (en el 2019, 26.7 % afirmó haber sido víctima) algunas regiones superaron el promedio y **se convirtieron, considerando sus tasas de victimización, en las más inseguras del Perú**. Quienes lideraron ese ranking fueron Puno (40.6 %), Madre de Dios (35.4 %), Junín (34.9 %), Tacna (34.8 %) (...). Las provincias de Lima y Callao no estuvieron muy lejos de ellas, con 30.9 % y 28.9 %, respectivamente. En contraste, Lambayeque (15.9 %), Moquegua (15.8 %), Cajamarca (14.4 %) y San Martín (12.6 %) fueron las que registraron menores tasas de victimización respecto a sus poblaciones."³⁸ Veamos:

³⁸ IDL. Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2019. Op. cit. p. 41.



Fuente: INEI (2020).
 Elaboración propia (IDI-Seguridad Ciudadana).

b. Percepción de inseguridad Ciudadana a nivel nacional:

"La percepción de inseguridad se define como la probabilidad que siente un ciudadano de ser víctima de sufrir un hecho delictivo o violento durante un determinado período de tiempo (en los próximos doce meses). Es un indicador en el que convergen componentes tanto objetivos (la probabilidad real de ser víctima) como subjetivos (los sentimientos de vulnerabilidad ocasionados por experiencias pasadas, propias o ajenas). Su recojo de información resulta importante, en cuanto permite comprender cómo se siente la población en una situación de protección o vulnerabilidad"³⁹

³⁹ Ibídem. p. 28.

“Las estadísticas aseguran que aproximadamente 9 de cada 10 personas temen ser víctimas de la delincuencia en los próximos doce meses. Vale precisar que el perfil de inseguridad se presenta, en mayor proporción, entre nuestra población urbana, y particularmente entre los más jóvenes. **Que una situación como esta se mantenga constante durante tantos años es sin duda motivo de preocupación, porque significa que los peruanos y peruanas viven en una situación de miedo permanente. Esto quiere decir que las respuestas del Estado han sido insuficientes y no han conseguido paliar esta realidad.**”⁴⁰

“¿Cuáles son los hechos delictivos que más temen peruanos y peruanas? Entre los posibles delitos que generan mayores niveles de percepción de inseguridad encontramos el robo de dinero, cartera o celular (77.0 %) y el robo a la vivienda (70.2 %). Un poco más alejados les siguen los delitos de amenaza o intimidación (37.3 %), estafa (36.1 %), robo de vehículo (30.5 %), extorsión (22.7 %), maltrato y ofensa sexual (15.7 %), y secuestro (14.1 %)”. Veamos:

Cuadro 12. Población de 15 años de edad o más con percepción de inseguridad en los próximos 12 meses según tipo de hecho delictivo a nivel nacional urbano, 2017-2019 (%)

| Tipo de hecho delictivo | Julio-diciembre 2017 | Enero-junio 2018 | Julio-diciembre 2018 | Enero-junio 2019 | Julio-diciembre 2019 | Variación 2018-2019 |
|---------------------------------------|----------------------|------------------|----------------------|------------------|----------------------|---------------------|
| Robo de dinero, cartera, celular | 76.2 | 75.6 | 77.4 | 76.7 | 77.0 | -0.4 |
| Robo a su vivienda | 70.5 | 69.7 | 71.0 | 69.9 | 70.2 | -0.8 |
| Amenazas e intimidaciones | 37.9 | 35.7 | 36.0 | 36.2 | 37.3 | 1.3 |
| Estafa | 34.5 | 31.4 | 33.8 | 32.9 | 36.1 | 2.3 |
| Robo de vehículo ¹ | 31.3 | 30.6 | 32.0 | 30.4 | 30.5 | -1.5 |
| Extorsión | 23.9 | 21.4 | 23.4 | 22.0 | 22.7 | -0.7 |
| Maltrato y ofensa sexual ² | 14.0 | 13.0 | 13.8 | 14.5 | 15.7 | 1.9 |
| Secuestro | 14.1 | 12.8 | 14.2 | 14.1 | 14.1 | -0.1 |

¹ Comprende: auto, camioneta, autopartes de vehículo automotor, motocicleta, mototaxi y bicicleta.

² Incluye: maltrato físico y/o psicológico de algún miembro del hogar, acoso, abuso, violación, entre otros.

Fuente: INEI (2020a, 2019a).

Elaboración propia (IDL-Seguridad Ciudadana).

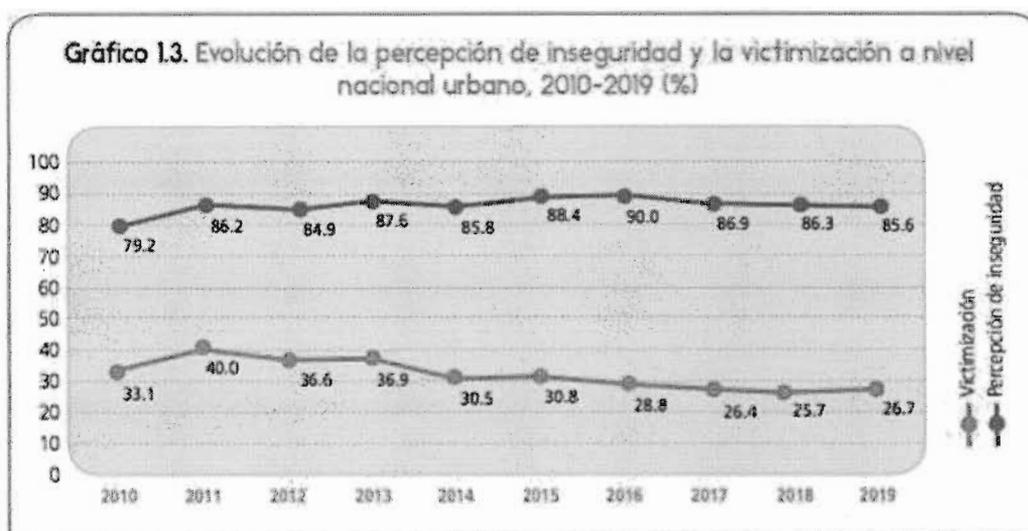
Ahora bien, si observamos cómo ha ido evolucionando las cifras de victimización, por un lado y las de percepción, por el otro, apreciaremos que existe siempre una disyuntiva entre ambas,

⁴⁰ Ibídem. p. 29.

por lo que resulta

"importante comprender esta distancia, pues el acto delictivo (hecho objetivo) que ha afectado a una persona genera temor a ser víctima (hecho subjetivo) de un nuevo delito, y no solo a ella misma, sino también a las personas más cercanas y a su entorno social. Por ello la necesidad de que el Estado preste atención no solo a las políticas de control, sino también de prevención,"⁴¹

Ya que una forma de asegurar el descenso sostenido de la percepción es trabajando sobre las cifras de victimización, evitando así que el temor se propague. A continuación vemos un cuadro comparativo de ambas variables en mención:



Fuente: INEI (2020a, 2019a), IDL (2019).
Elaboración propia (IDL-Seguridad Ciudadana).

c. Cifras de denunciabilidad en el país:

"Un hecho muy frecuente en el Perú es que las víctimas de delito no hagan las denuncias correspondientes. De hecho, las cifras oficiales arrojan que solo el 17.2 % de la población que manifiesta haber sido víctima de un hecho delictivo las realiza, y esta ha sido una constante con pocos avances"⁴².

⁴¹ *Ibidem.* p. 37.

⁴² *Ibidem.* p. 42. Véase, además "HERNÁNDEZ, Wilson. ¿Por qué se denuncian delitos patrimoniales ante la policía? Una evaluación empírica para el Perú. *Revista Criminalidad*, 62(3). Bogotá. 2020. p. 27, donde señala que "Incluso, la proporción de personas que denuncian es considerada como un indicador de confianza en el Estado y de expectativas en la policía".

Veamos el cuadro siguiente:

Cuadro 1.8. Población de 15 años de edad a más, víctima de algún hecho delictivo, que realizó la denuncia, 2017-2019 (%)

| Ámbito de estudio | Julio-diciembre 2017 | Enero-junio 2018 | Julio-diciembre 2018 | Enero-junio 2019 | Julio-diciembre 2019 | Variación 2018-2019 |
|---|----------------------|------------------|----------------------|------------------|----------------------|---------------------|
| Nacional urbano | 14.5 | 15.1 | 16.9 | 16.5 | 17.2 | 0.3 |
| Ciudades de 20 mil habitantes a más | 14.7 | 14.8 | 16.7 | 17.1 | 16.8 | 0.1 |
| Centros poblados urbanos entre 2 mil y menos de 20 mil habitantes | 13.9 | 16.2 | 17.7 | 14.3 | 18.7 | 1.0 |

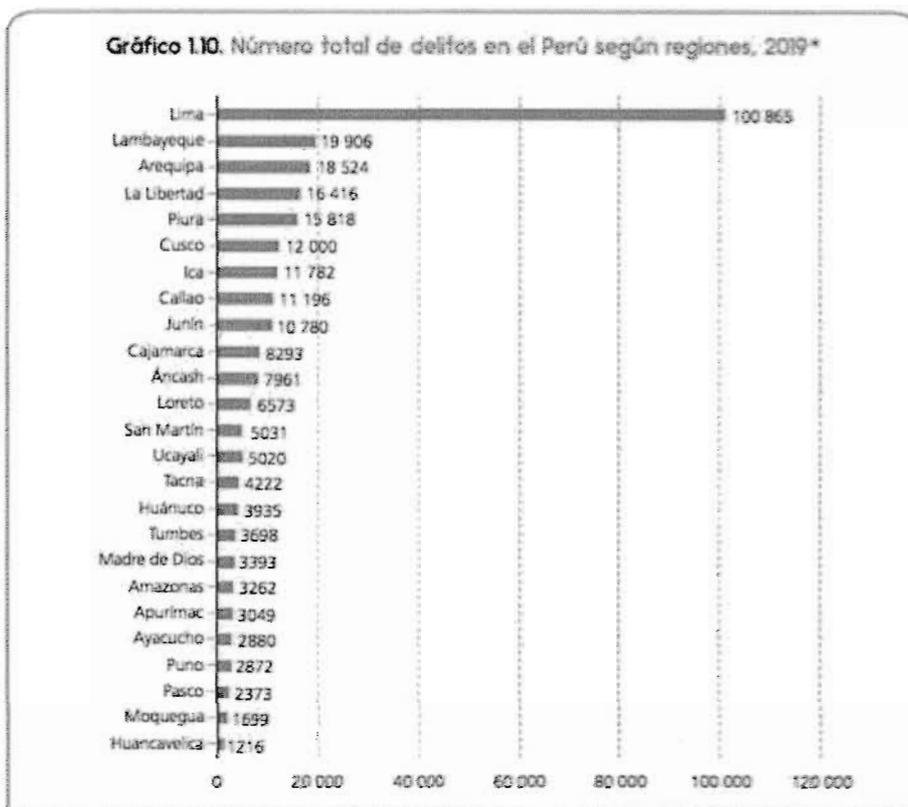
Fuente: INEI (2020a, 2019a).
Elaboración propia (IDL-Seguridad Ciudadana).

"¿Por qué las víctimas no realizan las denuncias correspondientes? Esto responde a una serie de razones (...): porque consideran que es una pérdida de tiempo (34.8 %), por el desconocimiento de quién es el delincuente (20.4 %), porque opinan que es un delito de poca importancia (17.8 %) y por la desconfianza en la Policía (11.2 %), entre otras."⁴³

Ahora bien, la distribución de los delitos denunciados no se encuentra de forma uniforme en nuestro país, sino que "se encuentran focalizados en ciertos espacios regionales. En el gráfico siguiente se puede observar cómo se distribuyen las denuncias totales de delito hasta setiembre del 2019."⁴⁴

⁴³ IDL. Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2019. Op. cit. p. 45.

⁴⁴ Ibídem. p. 47.



* Las cifras para este año corresponden de enero hasta setiembre.
 Fuente: PNP (2019a).
 Elaboración propia (IDL-Seguridad Ciudadana).

No obstante, para comprender mejor la dimensión de los delitos en las regiones también es necesario llevar un recuento de sus incidencias según la tasa de población afectada. Así, aunque algunas regiones de menor población pueden mostrar un número total de delitos no muy grande, la incidencia delictiva allí puede ser mayor que la de las regiones con elevada cantidad de habitantes. Esto quiere decir que es una población visiblemente afectada por la delincuencia, y con índices de delito frecuentes⁴⁵.

Para saber cuáles son, veamos el cuadro siguiente:

⁴⁵ *Ibíd.* p. 48. Véase, además, p. 54. Donde se precisa que "Hay un caso que resulta interesante contrastar. Si bien Puno es la región con la menor tasa de denuncias por delito (244) en el 2018 presenta el mayor porcentaje de victimización en todo el país ese mismo año: 39.6 %. Y hasta el primer semestre del 2019 fue de lejos, nuevamente, el más alto, con un 40.6 % de la población que se ha declarado víctima de algún delito. Esto quiere decir que 4 de cada 10 puneños afirman haber sido víctimas, pero son pocos los que confían en la Policía para hacer sus denuncias. Sin duda, una distancia con respecto a la confianza institucional que llama a la reflexión."

Cuadro 1.11. Tasas de denuncias por delitos por cada 100 mil habitantes según regiones, 2011-2018

| Región | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | % |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Amazonas | 400 | 660 | 665 | 597 | 511 | 656 | 786 | 790 | 0.9 |
| Áncash | 478 | 490 | 727 | 582 | 613 | 628 | 808 | 866 | 2.7 |
| Apurímac | 354 | 634 | 503 | 337 | 273 | 286 | 416 | 1092 | 1.4 |
| Arequipa | 927 | 1029 | 1115 | 1218 | 1137 | 1291 | 1595 | 1796 | 6.2 |
| Ayacucho | 696 | 729 | 674 | 717 | 725 | 355 | 625 | 854 | 1.6 |
| Cajamarca | 226 | 298 | 363 | 380 | 387 | 259 | 416 | 594 | 2.5 |
| Callao | 1141 | 1450 | 1228 | 1354 | 1445 | 1214 | 1269 | 2119 | 5.8 |
| Cusco | 542 | 547 | 655 | 652 | 711 | 795 | 888 | 1157 | 4.1 |
| Huancavelica | 174 | 200 | 158 | 210 | 202 | 235 | 243 | 355 | 0.5 |
| Huánuco | 158 | 293 | 438 | 647 | 750 | 584 | 400 | 418 | 0.1 |
| Ica | 715 | 834 | 845 | 858 | 1021 | 1158 | 1199 | 1756 | 3.7 |
| Junín | 505 | 734 | 749 | 731 | 725 | 695 | 806 | 890 | 3.2 |
| La Libertad | 599 | 639 | 774 | 923 | 843 | 806 | 951 | 1116 | 5.6 |
| Lambayeque | 821 | 823 | 927 | 1176 | 1098 | 1438 | 1725 | 2196 | 7.5 |
| Lima | 1119 | 1338 | 1304 | 1255 | 1259 | 1111 | 1043 | 1390 | 36.8 |
| Loreto | 322 | 474 | 529 | 556 | 714 | 508 | 674 | 781 | 2.2 |
| Madre de Dios | 630 | 874 | 1584 | 1157 | 1877 | 2866 | 2882 | 3246 | 1.2 |
| Moquegua | 1094 | 1091 | 916 | 904 | 977 | 879 | 931 | 1025 | 0.5 |
| Pasco | 80 | 169 | 259 | 201 | 305 | 153 | 281 | 850 | 0.7 |
| Piura | 299 | 523 | 626 | 730 | 923 | 931 | 876 | 1007 | 4.96 |
| Puno | 121 | 99 | 123 | 144 | 191 | 192 | 258 | 244 | 0.9 |
| San Martín | 324 | 403 | 416 | 531 | 528 | 965 | 917 | 872 | 1.97 |
| Tacna | 697 | 1053 | 1136 | 1071 | 920 | 1168 | 1266 | 1176 | 1.1 |
| Tumbes | 1067 | 1737 | 1738 | 1758 | 1892 | 2310 | 2189 | 2516 | 1.6 |
| Ucayali | 440 | 754 | 1019 | 1221 | 937 | 966 | 918 | 1219 | 1.6 |

Fuente: PNP (2019b).
Elaboración propia (IDL-Seguridad Ciudadana).

d. Faltas denunciadas a nivel nacional:

Dado que uno de los objetivos del presente proyecto es la delimitación de funciones que debe realizar el sereno en cada una de las localidades, resulta oportuno que identifiquemos y cuantifiquemos cuáles son las principales faltas cometidas y denunciadas en el país, puesto que dar respuesta a dichos fenómenos (las faltas) forman parte del ámbito de competencia del servicio de serenazgo. En este sentido, en el siguiente cuadro podremos observar las faltas que la policía organiza en 5 grupos, los cuales son:

"i) delito contra el patrimonio (hurto simple, daños materiales, hurto famélico, usurpación breve, otros), ii) contra la persona (lesión dolosa, lesión culposa, maltrato, agresión sin daños), iii) contra las buenas costumbres (perturbación de la tranquilidad, proposiciones inmorales o deshonestas, otros), iv) contra la tranquilidad pública (perturbar levemente la paz pública, perturbar levemente el orden en actos públicos, perturbar al vecino con discusiones, otros), v) contra la seguridad pública (conducir un vehículo a excesiva velocidad, arrojar basura a la calle o propiedad ajena, otros). Haciendo un corte solo en este tipo de faltas, y

excluyendo las de violencia familiar (...) se puede apreciar el número de denuncias por comisión de faltas registradas en los últimos años.”⁴⁶

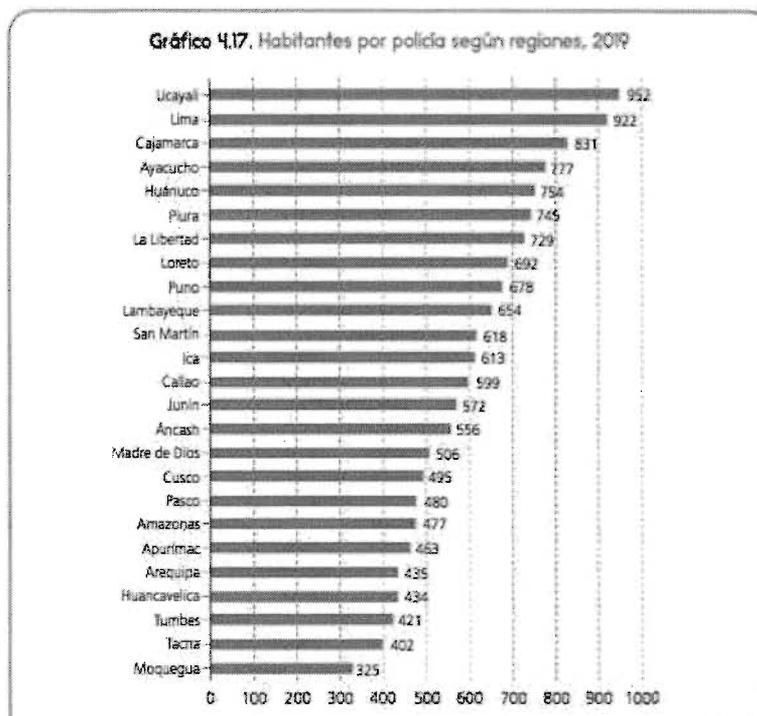
Cuadro 1.12. Tipos de falta denunciadas a la Policía a nivel nacional, 2013-2019

| Tipos de delito | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019* |
|--------------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Contra el patrimonio | 61 151 | 51 674 | 46 242 | 46 537 | 47 796 | 32 679 |
| Contra la persona | 46 564 | 42 292 | 38 642 | 36 916 | 34 179 | 28 505 |
| Contra las buenas costumbres | 1061 | 792 | 784 | 1184 | 1253 | 808 |
| Contra la tranquilidad pública | 804 | 727 | 1312 | 849 | 549 | 518 |
| Contra la seguridad pública | 876 | 654 | 595 | 1043 | 355 | 128 |
| Total | 110 456 | 96 139 | 87 575 | 86 529 | 84 132 | 62 638 |

* Las cifras para este año corresponden de enero hasta setiembre.
Fuente: PNP (2019a, 2019b).
Elaboración propia (IDL-Seguridad Ciudadana).

C. Cantidad de efectivos policiales según el territorio:

Hasta setiembre del 2019, se contabilizaron 47 793 efectivos policiales en todo el Perú, con la particularidad de tener 2118 oficiales a cargo (ver cuadro siguiente). La distribución de policías por regiones varía de acuerdo con las características sociopolíticas y territoriales de cada una de ellas. Veamos:



⁴⁶ IDL. Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2019. Op. cit. p. 53.

Y en Lima metropolitana la presencia del número total de efectivos policiales para el año 2019 fue la siguiente:

Cuadro 4.8. Efectivos policiales en todo el ámbito de Lima Metropolitana, 2019

| Comisaría | Hombres | Mujeres | Oficiales | Suboficiales | Total | Habitantes por policía |
|----------------------------|---------|---------|-----------|--------------|-------|------------------------|
| Arcón | 80 | 11 | 5 | 86 | 91 | 770 |
| Áte | 343 | 54 | 16 | 379 | 397 | 1681 |
| Barranco | 73 | 11 | 6 | 78 | 84 | 446 |
| Bellavista | 178 | 12 | 12 | 178 | 190 | 430 |
| Breña | 193 | 17 | 10 | 200 | 210 | 445 |
| Callao | 754 | 74 | 46 | 782 | 828 | 603 |
| Carabaylo | 260 | 65 | 17 | 308 | 325 | 1126 |
| Carmen de la Legua-Reynoso | 99 | 5 | 4 | 100 | 104 | 447 |
| Chaclacayo | 63 | 9 | 5 | 67 | 72 | 654 |
| Chorrillos | 359 | 65 | 21 | 403 | 424 | 821 |
| Cieneguilla | 46 | 3 | 4 | 45 | 49 | 782 |
| Cornas | 425 | 113 | 33 | 505 | 538 | 1070 |
| El Agustino | 306 | 48 | 37 | 323 | 354 | 623 |
| Independencia | 284 | 63 | 23 | 324 | 347 | 673 |
| Jesús María | 80 | 6 | 9 | 77 | 86 | 953 |
| La Molina | 169 | 33 | 10 | 192 | 202 | 762 |
| La Perla | 93 | 3 | 6 | 90 | 96 | 698 |
| La Punta | 49 | 32 | 7 | 74 | 81 | 51 |
| La Victoria | 380 | 20 | 27 | 373 | 400 | 478 |
| Lima | 827 | 126 | 70 | 883 | 953 | 309 |
| Lince | 119 | 2 | 10 | 111 | 121 | 493 |
| Los Olivos | 365 | 79 | 19 | 425 | 446 | 812 |
| Lurigancho | 248 | 45 | 25 | 268 | 293 | 913 |
| Lurin | 110 | 12 | 13 | 109 | 122 | 802 |
| Nagdalena del Mar | 114 | 35 | 6 | 143 | 146 | 442 |
| NA Pasa | 122 | 8 | 3 | 127 | 130 | 388 |
| Miraflores | 158 | 14 | 11 | 161 | 172 | 627 |
| Pachacámac | 107 | 10 | 6 | 111 | 117 | 1038 |
| Pucusana | 40 | 4 | 4 | 40 | 44 | 375 |
| Pueblo Libre | 88 | 9 | 10 | 87 | 97 | 935 |
| Puerto Real | 269 | 61 | 15 | 315 | 330 | 1114 |
| Punta Hermosa | 58 | 5 | 5 | 58 | 63 | 279 |
| Punta Negra | 30 | 3 | 4 | 29 | 33 | 236 |
| Rimac | 307 | 35 | 22 | 320 | 342 | 562 |

Cuadro 4.8: Efectivos policiales en cada distrito de Lima Metropolitana, 2017

| Comisarias | Hombres | Mujeres | Oficiales | Suboficiales | Total | Habitantes por policía |
|-------------------------|---------|---------|-----------|--------------|-------|------------------------|
| San Bartolo | 39 | 4 | 5 | 38 | 43 | 188 |
| San Borja | 173 | 14 | 14 | 173 | 187 | 657 |
| San Isidro | 139 | 6 | 10 | 135 | 145 | 452 |
| San Juan de Lurigancho | 941 | 190 | 50 | 1081 | 1131 | 1024 |
| San Juan de Miraflores | 217 | 38 | 19 | 236 | 255 | 1542 |
| San Luis | 163 | 9 | 13 | 159 | 172 | 333 |
| San Martín de Porres | 320 | 45 | 16 | 349 | 365 | 1984 |
| San Miguel | 209 | 19 | 9 | 219 | 228 | 747 |
| Santa Anita | 148 | 15 | 7 | 156 | 163 | 1337 |
| Santa María de Mar | 23 | 1 | 3 | 21 | 24 | 46 |
| Santa Rosa | 64 | 16 | 2 | 78 | 80 | 388 |
| Santiago de Surco | 241 | 29 | 15 | 255 | 270 | 1335 |
| Surquillo | 130 | 2 | 6 | 126 | 132 | 755 |
| Ventanilla | 464 | 38 | 30 | 472 | 502 | 701 |
| Villa El Salvador | 179 | 49 | 19 | 208 | 228 | 1917 |
| Villa María del Triunfo | 333 | 28 | 31 | 330 | 361 | 1225 |

Fuente: INP (2017c)
Elaboración propia (IDL/Seguridad Ciudadana)

D. Confianza en la Policía Nacional del Perú y el Serenazgo:

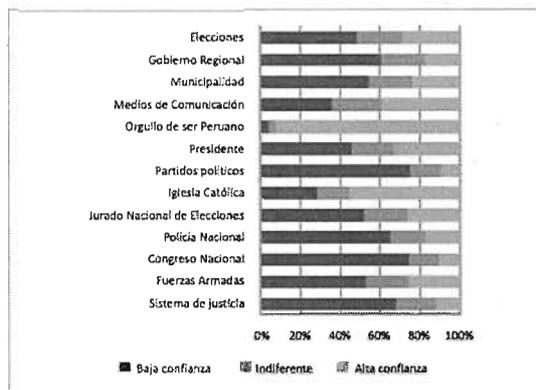
Como hemos podido apreciar *supra*, los niveles de denunciabilidad dejan una amplia cifra negra en relación con la victimización en nuestro país, expresando, según parece, poca confianza en la institución policial. Esta situación de descrédito de la institución policial, se ha mantenido por años mientras el servicio de serenazgo se vino consolidando a través de su extensión y permanencia en nuestro país, originando que cada vez se aborde más la discusión en relación a la municipalización de la policía, esto es la regulación nacional del servicio de serenazgo como una auténtica policía municipal.

Ahora bien, aunque *"en términos prácticos, la municipalización de la seguridad es resultado del incremento de las demandas de la población en un contexto de descrédito generalizado de las instituciones nacionales"*⁴⁷, es decir, principalmente debido a un descuido de atención, lo cierto es que también a nivel de confianza, el servicio de serenazgo – en el marco de los servicios ofrecidos por la Municipalidad - ha estado siempre asociado a mejores indicadores que los policiales. Así, *"si comparamos la desconfianza alrededor de varias instituciones, la municipalidad resulta mejor valorada que la Policía Nacional y el sistema de justicia. Sin embargo, la desconfianza sí es generalizada en los tres casos"*⁴⁸, como podemos apreciar en el siguiente cuadro:

⁴⁷ ZÁRATE Patricia y otros. Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú. IEP. Op. cit. p. 45.

⁴⁸ Ídem. Además, ello resulta coherente con lo registrado por el Latinobarómetro entre el 2011 y el 2018, donde se registró que, *"en promedio, la mayor parte de la población nacional — 38 % en el 2015, su punto más bajo, y 46% en el 2017, su punto más alto — tiene "poca confianza" en la institución que justamente se encarga de mantener el orden público y garantizar la seguridad de los ciudadanos: la Policía Nacional del Perú. No es casualidad entonces que, durante ese mismo lapso de tiempo, el Perú haya ocupado en dos ocasiones (2013 y 2017) las cifras más altas de la década en cuanto a desconfianza en su institución policial a nivel regional"*, para esto ver IDL. Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2019. Op. cit. p. 106.

CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES EN EL PERÚ (2012)



Fuente: BARRANTES, MOREL y VENTURA p. 56 citado por ZÁRATE Patricia. IEP. Lima. 2013. p. 45.

En un sentido similar al anterior, y centrándose más concretamente en el servicio brindado por el sereno y la PNP, se cuenta con evidencia reciente producto de una evaluación intermedia realizada a 4 barrios dentro de 4 de los distritos con mayor vulnerabilidad social asociados al crimen y violencia a 2 años de implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro (EMBS). Tal evaluación fue realizada por el Observatorio de Política Criminal del MINJUSDH en colaboración con el INPE, el INEI y universitarios de la UNMSM. Veamos el cuadro:

SEMAFORO DE LOS BARRIOS SEGUROS EN LIMA Y CALLAO: SÍNTESIS DE RESULTADOS

| N° | INDICADOR / BARRIO | CENTRO HISTÓRICO DEL RIMAC | BARRIOS ALTOS | MUSCAR | TINKIZA-SANTA |
|----|--|----------------------------|---------------|--------|---------------|
| 01 | Vigilancia en la zona o barrio de la junta vecinal | | | | |
| 02 | Vigilancia en la zona o barrio del patrullaje integrado | | | | |
| 03 | Vigilancia en la zona o barrio del serenazgo | | | | |
| 04 | Vigilancia en la zona o barrio de la Policía Nacional | | | | |
| 05 | Delitos sin denunciar con relación a la victimización de la población de 15 y más años de edad que en los últimos 12 meses | | | | |
| 06 | Población de 15 y más que cree que puede ser víctima de algún tipo de delito por actividades que realiza y por los | | | | |
| 07 | Confianza en la Policía Nacional | | | | |

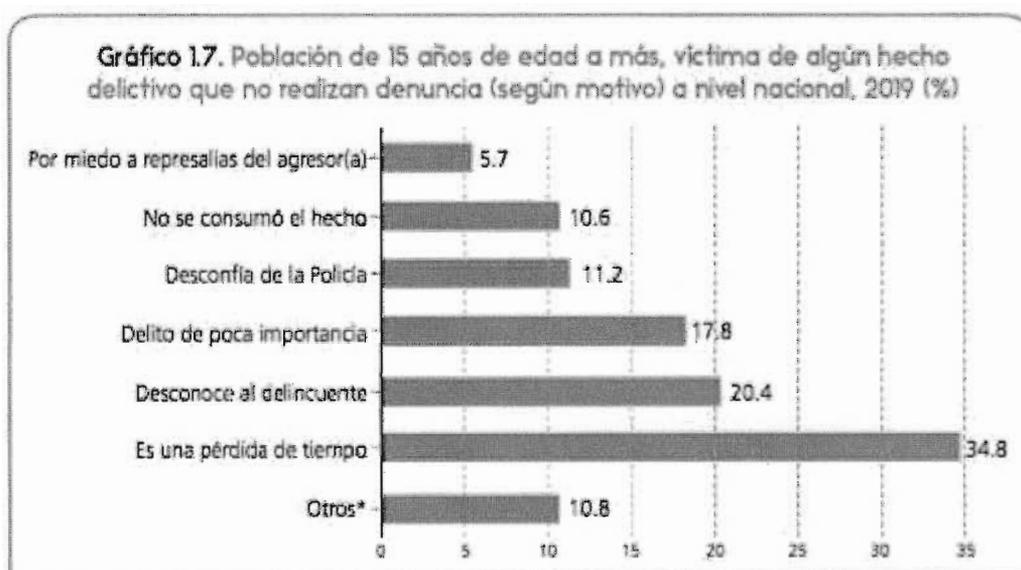
| LEYENDA | | | |
|---------|---|--|--|
| | Logros consolidados La estrategia transformó el escenario y la evidencia muestra resultados. | | Logros conseguidos que necesitan afianzarse La estrategia comenzó a tener en el escenario, pero requieren un mayor fortalecimiento en el tiempo. |
| | Logros en proceso con objetivos pendientes La estrategia muestra avances en el escenario, pero se requieren resultados a corto y mediano plazo. | | Logros insuficientes La estrategia no logró el impacto deseado y se requieren acciones para transformar el escenario. |

Fuente: INDAGA. Documento de Trabajo N° 1. Hacia una medición de la seguridad en los barrios seguros de Lima y Callao. 2020. p. 63.

Del cuadro se puede desprender que en los barrios donde se aplicó la encuesta, los niveles de confianza en la policía (07) tienen un promedio positivo, mientras que si comparamos el ítem 03, "Vigilancia en la zona o barrio del serenazgo", con el 04, "Vigilancia en la zona o barrio de la Policía Nacional", encontramos que el desempeño entre la PNP y los serenos no se distingue más que en relación a un barrio (Centro Histórico del Rimac). En dicho sentido, si consideramos que en estos barrios seleccionados por la EMBS, se dispone la presencia obligatoria de 20

efectivos policiales como mínimo⁴⁹, que deberán ejercer sus funciones según el perfil del policía comunitario, entonces, claramente encontramos deficiencias.

Ahora bien, aunque la desconfianza perjudica de manera especial al sistema de seguridad ciudadana, pues impide tener una lectura clara del crimen y la violencia al generar la cifra negra de denunciabilidad, incidiendo, a su vez, de forma negativa en las decisiones que se toman para dar respuesta a los fenómenos de violencia, lo cierto es que para poder desentrañar el alcance real de la desconfianza sobre la cifra negra de denunciabilidad toca ver de cerca las respuestas de los ciudadanos cuando se les pregunta por los motivos de la falta de denuncia. Veamos el siguiente cuadro para ello:



* Comprende: "Recuperó sus bienes por cuenta propia", "Falta de pruebas", "Conocía al delincuente".

Fuente: INEI (2020a).

Elaboración propia (IDL-Seguridad Ciudadana).

Como vemos, existen diversas respuestas dadas por los ciudadanos como motivos para no denunciar⁵⁰. Ocupando el primer lugar el hecho de que denunciar constituiría "una pérdida de tiempo", mientras que la desconfianza en la policía pasa a ubicarse como el cuarto motivo para no

⁴⁹ Noticia del 06/09/2019 registrada en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/50581-ministro-moran-280-policias-daran-servicio-en-14-zonas-vulnerables-de-lima>. (consultada por última vez el 09/04/21)

⁵⁰ Además, es preciso comentar en este extremo que, según consta en los resultados de un análisis empírico realizado sobre la base del registro de ENAPRES de los años 2010 a 2016 en relación a los hechos delictivos patrimoniales de: robo de hogar, de auto, de autopartes, o de moto (sobre una muestra que incluyó a personas de 14 a 90 años de edad) "A mayor nivel socioeconómico, la probabilidad de denunciar es mayor en casi todos los delitos (la excepción es el robo de hogares). Sin embargo, esta relación es relativa porque, si bien casi siempre la probabilidad de denuncia es mayor en el tercil medio y mayor aun en el tercil alto, el efecto es significativo solo para el robo de autopartes.", para esto Ver: HERNÁNDEZ, Wilson. ¿Por qué se denuncian delitos patrimoniales ante la policía? Una evaluación empírica para el Perú. Op. cit. pp. 31 y 32.

denunciar, detrás de otros dos, que son el “desconocer al delincuente” y el hecho de que el delito es valorado como de poca importancia.

Responder que no se denuncia debido a que ello constituiría una pérdida de tiempo, creemos que probablemente se relacione con la eficiencia de la policía⁵¹. Siendo así, la sumatoria de esta respuesta con aquella que propiamente precisa la falta de confianza en la PNP, como un motivo para no denunciar, llegaría al 46%. Lo que sin lugar a dudas exige mejorar el servicio que ofrece la PNP. Sin embargo, creemos que las mejoras deberían centrarse en torno a la **variable eficiencia** antes que sobre la de confianza, dado que

“la confianza en la policía peruana es tan baja que se ha convertido en **un rasgo estructural que difícilmente cambiará en el corto plazo**. Es más, en el periodo (...) (2010-2016), el porcentaje de personas que señalaron confiar mucho en la policía fluctuó entre 4,5% y 7,5%. Como tal, esta poca variabilidad está influenciada por percepciones previas que necesitan de muy poca información para validarse, pero mucho tiempo para ser variadas en tanto forman parte de posicionamientos centrales en los ciudadanos.”⁵²

Además, existe evidencia de cómo las mejoras en la eficiencia terminan impactando positivamente en la opinión pública. Por ejemplo, *“los aumentos de eficiencia de las comisarías en España han coincidido con una mejora en la inversión pública en estas y con la mejora de la opinión pública sobre esta institución”*⁵³. En este sentido, trabajar sobre la variable “eficiencia” termina impactando paulatinamente sobre la confianza en la Policía.

E. Presupuesto y gasto en Seguridad Ciudadana en los distritos del país:

En el presente apartado pretendemos graficar cómo se encuentra organizado el presupuesto y gasto vinculado a la seguridad ciudadana y cuáles son las variables que determinan su distribución a nivel de las municipalidades locales. Esta información desagregada nos permitirá, finalmente, adentrarnos en los detalles técnicos de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) y de los perfiles de los gobiernos locales que aplican y reciben recursos de dichos fondos.

En este marco, un concepto que nos permite entrar a la organización general del Presupuesto, es el de la Categoría Presupuestal, que no es más que el primer nivel de clasificación del gasto y comprende: **i) Acciones centrales**, que son las actividades que de manera transversal e indivisible se requieren para el logro de los objetivos de la entidad; **ii) Acciones presupuestarias que no resultan en productos**, que son las actividades para la atención de una finalidad, pero que no resulta en la entrega de un producto a la población; **iii) Programa Presupuestal**, que constituye un instrumento del Presupuesto por Resultados cuyas acciones se orientan a proveer

⁵¹ HERNÁNDEZ, Wilson. ¿Por qué se denuncian delitos patrimoniales ante la policía? Una evaluación empírica para el Perú. Op. cit. p. 34.

⁵² Ibídem. p. 33

⁵³ Ibídem. p. 35.

*productos y proyectos a la población para lograr un resultado específico*⁵⁴. De esta manera, los municipios que requieran recursos para poder brindar servicios de seguridad ciudadana siempre tendrán que recurrir a alguna de las categorías, según el cumplimiento de sus respectivos requisitos.

a. Ruta de aproximación al costo en América Latina y el Perú:

"Se estima que en América Latina y el Caribe (ALC) **el delito costó, por lo menos, un 3.55% del PBI regional, en promedio, en el 2014**. Esta cifra es similar a la suma del gasto anual en infraestructura y equivale aproximadamente a la suma de los ingresos del 30% más pobre de la población de la región"⁵⁵

"La estimación del costo del crimen en el Perú es compleja, principalmente por la dispersión de la información. Es decir, no existen cifras precisas que reflejen la magnitud real de los delitos a nivel desagregado y en todo el país. **No obstante, lo que sí sabemos (...) es cuánto gastamos en relación con lo que se perciben como acciones específicas de cada localidad para combatir la criminalidad**"⁵⁶

b. Presupuesto de las Municipalidades:

"Las municipalidades financian los servicios principalmente con las transferencias del tesoro público porque no obtienen la recaudación pertinente, ya que "a diferencia de los gobiernos regionales, los municipios tienen asignados mayores fuentes de ingresos propios, pero **su recaudación se encuentra por debajo de su potencial y altamente concentrada en pocos municipios**" (...). Así, las "transferencias recibidas del gobierno central constituyen el rubro de ingresos más importante para los presupuestos de la mayoría de las municipalidades del país, ya que las bases impositivas de los recursos propios de las municipalidades no han crecido mucho en los últimos años y tampoco se han diversificado las mismas"⁵⁷

"El gasto de las municipalidades es diferente entre ellas, ya sea en el monto total o en las acciones específicas, lo cual se da por diferentes aspectos como **el ingreso, el tamaño de la localidad, el tipo de municipalidad, entre otros**. Por ello, los gastos del gobierno pueden inclinarse hacia un grupo de población u otro, y pueden ser financiados por sistemas tributarios distintos, con implicaciones de

⁵⁴ QUISPE Erika. Seguridad Ciudadana. Una mirada al servicio efectuado por las Municipalidades. Lima. 2020. p. 20.

⁵⁵ MININTER. Inversión Pública en Seguridad Ciudadana a nivel subnacional. Op. cit. p. 40.

⁵⁶ Ibidem. p. 40.

⁵⁷ QUISPE Erika. Seguridad Ciudadana. Una mirada al servicio efectuado por las Municipalidades. Op. cit. p. 14.

bienestar significativamente diferentes"⁵⁸

Por dichos motivos, creemos que *"el principio de la asignación de recursos no sería el de identificar dónde hay más problemas de seguridad ciudadana; sino el de la capacidad del distrito o provincia para proveer a sus vecinos de la mejor atención policial."*⁵⁹⁶⁰

c. Gasto en Seguridad Ciudadana por municipalidad según clasificación de riesgo

La Contraloría General de la República durante el año 2019 (del 10 al 14 de junio) realizó un Operativo de Control denominado "Seguridad Ciudadana 2019" con el objetivo de comprobar si los servicios de seguridad ciudadana, relacionados a patrullaje y programas preventivos se realizan bajo el cumplimiento de la normativa vigente y estipulaciones contractuales⁶¹. *"Las unidades de muestreo fueron las municipalidades en cuya jurisdicción tenían comisarías tipo A, B y C. Para definir las municipalidades a visitar se seleccionó una muestra aleatoria simple, con un nivel de confianza del 95% y con nivel de inferencia departamental."*⁶²⁶³ Así, se terminaron visitando 463 municipalidades.

"Para el análisis de los indicadores de prestación de servicio y características del gasto se estableció el método de **Análisis de grupos según nivel de victimización** con el objeto de homogenizar a las municipalidades de acuerdo al nivel de inseguridad en la región que se encuentran ubicadas. En ese sentido, los principales aspectos de los grupos son:

Grupo 1: Grupo con mayor riesgo de inseguridad ciudadana, oscila entre 32.9% y 39.6%. Conformada por 87 municipalidades, que representa el 18.7% del total de observados, donde la mayor parte se encuentra ubicada en el sur del país. Las

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos. Manejo y Gestión de la Seguridad. De la reforma al inmovilismo. ¿Municipalizar la Policía?. Siete razones para oponerse. IDL. Lima. 2004. p. 35.

⁶⁰ Ver QUISPE Erika. Seguridad Ciudadana. Una mirada al servicio efectuado por las Municipalidades. Op. cit. p. 43. Donde se precisan los principales recursos de las Municipalidades. Que son: **"RDR: Ingresos generados por las entidades y administrados directamente por estas, conforme a la normativa vigente; comprende las rentas de propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicios, entre otros. Canon y rentas: Ingresos por la explotación económica de recursos naturales. Además, considera los fondos por regalías, rentas, transferencias de FONIPREL y otros recursos que la normativa regule, como Plan de Incentivos, Programa de modernización, participación en seguridad ciudadana, entre otros. OIM: Tributos que no origina una contraprestación directa al contribuyente. Comprende impuestos por predio, alcabala, patrimonio vehicular, apuestas, juegos, espectáculos públicos no deportivos, juegos de casino y juegos de máquinas tragamonedas. Foncomun: Ingreso proveniente del rendimiento del impuesto de promoción municipal, impuesto al rodaje e impuesto a las embarcaciones de recreo."**

⁶¹ Ídem. p. 17.

⁶² Ídem. Ver p. 18 donde se precisa que *"Las comisarías son órganos desconcentrados y constituyen la célula básica desconcentrada de la organización de la Policía Nacional del Perú; responsable de planificar, organizar, dirigir, coordinar, ejecutar y controlar las actividades y operaciones policiales relacionadas con la prevención, orden, seguridad e investigación y denuncia de las faltas y delitos. Las comisarías son de naturaleza urbana o rural, según su ubicación y extensión geográfica, densidad poblacional e incidencia delictiva y se clasifican en las categorías siguientes: Comisaría tipo A, B, C, D y E."*

⁶³ Ídem. p. 17.

municipalidades que se encuentran en este grupo pertenecen a los departamentos de Cusco, Junín, Madre de Dios, Puno y Tacna.

Grupo 2: Concentra el 21.81% del total de observados. En este nivel se agrupan las municipalidades con un nivel de riesgo considerable, cuyo rango va del 25.3% al 28.4%. Está conformado por un total de 101 municipalidades que pertenecen a los departamentos de Arequipa, Ayacucho y Huancavelica, así como la Provincia Constitucional del Callao y Lima Metropolitana.

Grupo 3: Con la máxima representación del total de observados (27.21%). Se caracteriza por ser el grupo de riesgo medio ya que su nivel de victimización alcanza entre 20.2% y 23.9%. Las municipalidades que integran este grupo pertenecen a los departamentos de Áncash, Apurímac, La Libertad, Región Lima, Loreto y Pasco.

Grupo 4: Representa el 27.21% respecto al total de observados. Su nivel de inseguridad es de 15.9% a 18.3%. Está conformado por 113 municipalidades que se encuentran en los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Huánuco, Ica, Piura, Tumbes y Ucayali.

Grupo 5: Se caracteriza por tener el menor riesgo de victimización, entre 12.9% a 14.7%, y el menor porcentaje de representación, 7.77% del total de observados, ubicados principalmente en la zona norte del país.⁶⁴

d.1 Distribución del gasto:

"El 2018, el mayor monto ejecutado (S/ 408 millones) corresponde a las municipalidades del grupo 2⁶⁵ y el menor monto (S/ 25 millones) [a las] del grupo 5⁶⁶. **Respecto al gasto promedio por municipalidad, casi todos los grupos se encuentran por debajo del promedio nacional (S/ 1.6 millones), siendo solo superado por el grupo 2 (S/ 4 millones).**"⁶⁷

Para comprender mejor ello, veamos el siguiente cuadro:

⁶⁴ Ibidem. pp. 21, 22 y 23.

⁶⁵ Está conformado por un total de 101 municipalidades que pertenecen a los departamentos de Arequipa, Ayacucho y Huancavelica, así como la Provincia Constitucional del Callao y Lima Metropolitana.

⁶⁶ Las municipalidades corresponden a los departamentos de la zona norte del país.

⁶⁷ Las municipalidades que integran este grupo pertenecen a los departamentos de Áncash, Apurímac, La Libertad, Región Lima, Loreto y Pasco. p. 38.

CUADRO 14. GASTO DE LAS MUNICIPALIDADES PARA SEGURIDAD CIUDADANA

| Nivel de victimización | Número de municipios visitados | Gasto 2018 | | | Gasto enero - mayo 2019 | | |
|------------------------|--------------------------------|-----------------|----------------|----------------|-------------------------|----------------|----------------|
| | | Municipios (N°) | Monto (mls S/) | Prom. de gasto | Municipios (N°) | Monto (mls S/) | Prom. de gasto |
| Grupo 1 | 87 | 84 | 79 | 0.9 | 86 | 22 | 0.3 |
| Grupo 2 | 101 | 101 | 408 | 4.0 | 100 | 158 | 1.6 |
| Grupo 3 | 128 | 123 | 112 | 0.9 | 117 | 36 | 0.3 |
| Grupo 4 | 113 | 112 | 113 | 1.0 | 110 | 34 | 0.3 |
| Grupo 5 | 36 | 36 | 25 | 0.7 | 35 | 11 | 0.3 |
| TOTAL | 483 | 458 | 738 | 1.6 | 448 | 260 | 0.6 |

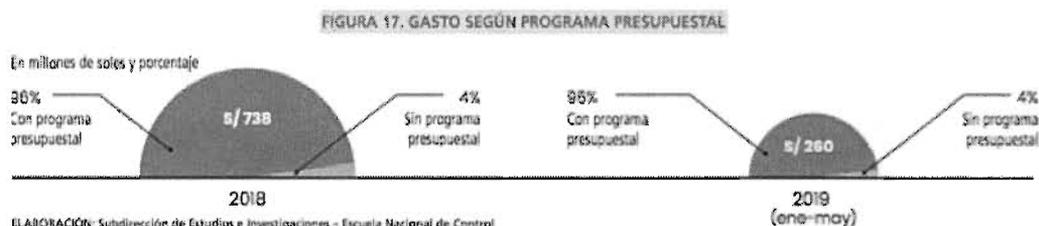
ELABORACIÓN: Subdirección de Estudios e Investigaciones - Escuela Nacional de Control

“A nivel de entidad, son veinticinco (25) municipalidades las que concentran el 50% del gasto total del 2018 (...), de las cuales la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene el mayor gasto (S/ 51 millones) y la Municipalidad Distrital de San Isidro el mayor gasto por habitante (S/ 663), ambas ubicadas en Lima.”⁶⁸

d.2 Gasto según categoría presupuestal:

“El 96% del gasto de las municipalidades se realizó mediante el Programa Presupuestal 0030, “Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana”, tanto en el 2018 como en el periodo enero a mayo de 2019; es decir, el gasto está principalmente relacionado a acciones previamente definidas para atender a la ciudadanía con el objeto de contribuir a resultados específicos.”⁶⁹

Para comprender mejor ello, veamos el siguiente gráfico:



“El programa presupuestal de seguridad ciudadana implica la participación de las entidades de los tres (3) niveles de gobierno, cuyo responsable es el Ministerio del Interior a través de la Dirección General de Seguridad Ciudadana. La estructura del programa se compone por proyectos, acciones comunes y productos; correspondiendo a los gobiernos locales participar en dos (2) productos mediante el “patrullaje municipal con serenazgo” y “brindar acciones de prevención a la comunidad”, así como mediante la ejecución de

⁶⁸ QUISPE Erika. Seguridad Ciudadana. Una mirada al servicio efectuado por las Municipalidades. Op. cit. p. 38.

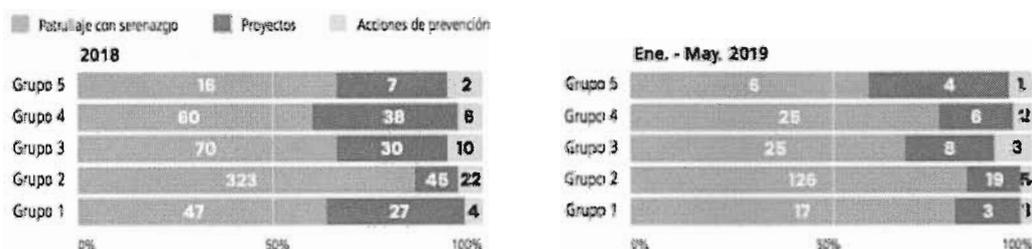
⁶⁹ *Ibidem.* p. 40.

proyectos de inversión."⁷⁰

"Dentro del programa presupuestal, las municipalidades han destinado sus recursos principalmente para efectuar patrullaje; sin embargo, para las acciones de prevención que deben darse a la comunidad el gasto es notoriamente bajo, observándose que en las municipalidades ubicadas en el nivel con mayor victimización (grupo 1⁷¹) solo representó el 5% (S/ 4 millones) de su gasto total del 2018."⁷²

En la siguiente figura se grafica muy bien ello. Veamos:

FIGURA 18. INTERVENCIONES DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL EN LAS QUE PARTICIPAN LAS MUNICIPALIDADES



ELABORACIÓN: Subdirección de Estudios e Investigaciones – Escuela Nacional de Contral

d.3 Gasto por concepto de pago:

"El principal gasto de seguridad ciudadana ha sido para el pago de personal (46% del gasto total en el 2018), lo cual respondería a que es el principal insumo para la prestación del servicio. Sin embargo, **de lo registrado en el SIAF no se puede identificar cuánto corresponde al personal de serenazgo, al administrativo o a los niveles directivos**. Asimismo, este concepto comprende la contratación mediante planilla o por Contrato Administrativo de Servicios (CAS) – ambos incluyen todos los beneficios, obligaciones y modalidades –, este último representando casi la tercera parte de todo el gasto en seguridad ciudadana. En el 2018, la Municipalidad Metropolitana de Lima tuvo el mayor gasto en personal, con S/ 26 millones, y la Municipalidad Distrital de San Isidro (Lima) en CAS, con S/ 24 millones."⁷³

"El concepto de adquisición de activos – gasto por la compra de equipos diversos, mobiliario, vehículos y ejecución de proyectos de inversión – también fue relevante en seguridad ciudadana, siendo el 23% del gasto total en el 2018. El mayor monto ejecutado fue de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres (Lima) y de la

⁷⁰ Ídem.

⁷¹ Conformada por 87 municipalidades. Las municipalidades que se encuentran en este grupo pertenecen a los departamentos de Cusco, Junín, Madre de Dios, Puno y Tacna.

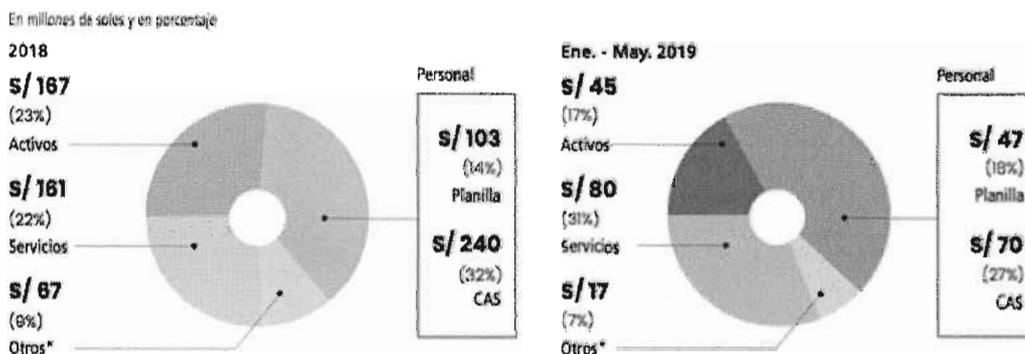
⁷² QUISPE Erika. Seguridad Ciudadana. Una mirada al servicio efectuado por las Municipalidades. Op. cit. p. 40.

⁷³ Ibidem. p. 41.

Municipalidad Provincial de Sullana (Piura), con S/ 8.9 millones cada una.⁷⁴.

Ello se puede apreciar en el siguiente gráfico:

FIGURA 19. GASTO EN SEGURIDAD CIUDADANA SEGÚN CONCEPTO



(*) Adquisición de bienes; Pensiones y otras prestaciones; Otros gastos corrientes.

ELABORACIÓN: Subdirección de Estudios e Inversiones - Fiscalía Nacional de Control

d.4 Financiamiento del servicio

"En montos globales, alrededor de la tercera parte del servicio de seguridad ciudadana se financió con Recursos Directamente Recaudados (RDR), que representó el 32% (S/ 239 millones) del gasto total en el 2018 y el 39% (S/ 101 millones) en el periodo enero a mayo de 2019. Esto se debe principalmente al gasto con dicho recurso de las municipalidades del grupo 2⁷⁵. En el 2018 el mayor monto en RDR fue de la Municipalidad Distrital de San Isidro (Lima) con S/ 31 millones y le representó el 87% de su gasto total."⁷⁶

"A nivel de grupos, en cada uno de ellos el recurso de canon y rentas fue bastante relevante para asumir los gastos de seguridad ciudadana, con excepción del grupo 2⁷⁷, y representó entre el 29% y 33% del gasto total. Asimismo, se ha ubicado que el 100% del gasto en 12 municipalidades fue

⁷⁴ Ídem. En un sentido similar también debe tomarse en cuenta los resultados de la investigación realizada por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana del MININTER sobre una muestra de 128 PIP durante el 2018, en la cual precisa que "Al analizar el funcionamiento de los servicios generados o mejorados con los proyectos, se aprecia que los principales fueron la atención en centros de control y operaciones (46.8%), lo cual amerita la instalación de sistemas de videovigilancia y la implementación de una central de emergencia; el patrullaje (27.6%), que requiere unidades móviles y equipamiento de comunicación; apoyo a la sociedad civil (22.4%) a través de la contribución con recursos para el desarrollo de juntas vecinales y otras formas de organización comunal (3.2%).", sobre esto véase MININTER. Inversión Pública en Seguridad Ciudadana a nivel subnacional. Op. cit. p. 94.

⁷⁵ Está conformado por un total de 101 municipalidades que pertenecen a los departamentos de Arequipa, Ayacucho y Huancavelica, así como la Provincia Constitucional del Callao y Lima Metropolitana.

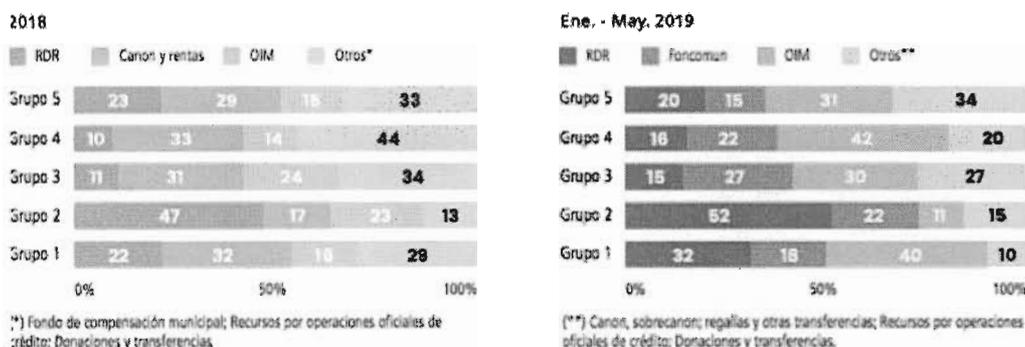
⁷⁶ QUISPE Erika. Seguridad Ciudadana. Una mirada al servicio efectuado por las Municipalidades. Op. cit. p. 42.

⁷⁷ Está conformado por un total de 101 municipalidades que pertenecen a los departamentos de Arequipa, Ayacucho y Huancavelica, así como la Provincia Constitucional del Callao y Lima Metropolitana.

asumido con este recurso, destacando la Municipalidad Distrital de Chavín de Huántar (Áncash) con S/ 0.6 millones. Cabe precisar que el rubro de canon y rentas no solo comprende a los ingresos por explotación de recursos naturales, sino también a los obtenidos por regalías, rentas, transferencias del plan de incentivos o de seguridad ciudadana, entre otros que se disponga por normativa.⁷⁸

La siguiente figura grafica muy bien lo precisado. Veamos:

FIGURA 20. FINANCIAMIENTO EN CADA GRUPO DEL GASTO EN SEGURIDAD CIUDADANA



ELABORACIÓN: Subdirección de Estudios e Investigaciones - Escuela Nacional de Control

d.5 Recaudación municipal por el servicio de seguridad ciudadana

"En términos generales, en el 2018 la recaudación por el servicio de seguridad ciudadana representó solo el 37% (S/ 273 millones) del gasto total y fue recaudado por el 46% (213) de las municipalidades. Es decir, las entidades deben utilizar otros recursos –por la poca o nula recaudación– y esto podría afectar la prestación del servicio o de otras intervenciones que corresponden a los gobiernos locales."⁷⁹

"Por entidad, solo el 12% (56) de las municipalidades superaron el índice nacional de ingreso/gasto (37%), siendo el mayor monto recaudado por la Municipalidad Distrital de San Isidro (Lima), con S/ 35 millones. Por otro lado, de las entidades que no presentan ingreso por el servicio de seguridad ciudadana, la de mayor gasto fue la Municipalidad Distrital de Machupicchu (Cusco), con S/ 1.9 millones."⁸⁰

⁷⁸ QUISPE Erika. Seguridad Ciudadana. Una mirada al servicio efectuado por las Municipalidades. Op. cit. pp. 42 y 43.

⁷⁹ Ibidem. p. 45.

⁸⁰ Ibidem. p. 46.

CUADRO 20. GASTO E INGRESO PARA EL SERVICIO DE SEGURIDAD CIUDADANA, 2018

| Nivel de victimización | Número de municipios visitados | Número de municipios con ingreso | Proporción con ingreso (%) | Gasto (millones S/) | Ingreso (millones S/) | Ingreso / gasto (%) |
|------------------------|--------------------------------|----------------------------------|----------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| Grupo 1 | 87 | 24 | 28 | 79 | 9 | 11 |
| Grupo 2 | 101 | 57 | 56 | 408 | 224 | 55 |
| Grupo 3 | 128 | 57 | 45 | 112 | 22 | 20 |
| Grupo 4 | 113 | 49 | 43 | 113 | 12 | 11 |
| Grupo 5 | 36 | 19 | 44 | 25 | 6 | 23 |
| TOTAL | 463 | 219 | 48 | 738 | 273 | 37 |

ELABORACIÓN: Subdirección de Estudios e Investigaciones - Escuela Nacional de Control

d.6 Gasto promedio versus ingreso promedio por vivienda

"Para el 2018, a nivel nacional el gasto promedio del servicio de seguridad ciudadana por vivienda ascendió a S/ 114, mientras que el ingreso promedio solo llegó a S/ 72; es decir, el gasto representa 1.58 veces al ingreso. El gobierno local con la mayor diferencia es la Municipalidad Provincial de Huari (Áncash), cuyo gasto promedio por vivienda fue de S/ 90, mientras su ingreso promedio solo de S/ 0.003."⁸¹

e. Gasto de las Municipalidades a través de los Proyectos de Inversión Pública (PIP):

Debemos partir por precisar que los recursos que los gobiernos locales utilizan para ejecutar el servicio de seguridad ciudadana es obtenido a partir del Programa Presupuestal (PP) 0030, el mismo que puede (y debe) ser implementado en los tres niveles de gobierno. El mismo, se ejecuta de la siguiente manera: "a) a nivel de Gobierno nacional, en 14 UE (2 MININTER y 12 PNP); b) a nivel de gobiernos regionales, en siete de 26 regiones intervienen en el PIP; y c) a nivel de gobiernos locales, en 1,441 de 1,874 municipalidades."⁸²

Los 1441 gobiernos locales que pueden obtener recursos del PP 0030, "intervienen con asignación de presupuesto en productos o proyectos. [Además], el programa cuenta con acciones comunes, con cinco productos (cada uno de ellos con actividades) y proyectos de inversión pública"⁸³

Ahora bien, el Observatorio de Seguridad Ciudadana del MININTER durante el año 2018 realizó una investigación consistente en seleccionar "los registros de los PIP contenidos en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe). (...) clasificados de acuerdo con las funciones «Orden Público y Seguridad» (05), «Defensa y Seguridad Nacional (04)» y «Defensa y Seguridad Nacional» (07)"⁸⁴

De esta manera, y tras una serie de filtros, se determinaron 710 PP que solo fueron

⁸¹ Ibidem. p. 47.

⁸² MININTER. Inversión Pública en Seguridad Ciudadana a nivel subnacional. Op. cit. p. 29.

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Ibidem. p. 40.

formulados y ejecutados por gobiernos locales y provinciales.

e.1 Distribución de los PIP según municipalidades:

Ahora, bien, "de los 710 PIP en seguridad ciudadana, 495 (69.7%) estuvieron alojados en los pliegos presupuestales de los municipios distritales, mientras que 215 (30.3%) provinieron de pliegos de municipalidades provinciales"⁸⁵

Entre los PIP que pertenecen al grupo que proviene de pliegos de municipios distritales encontramos que:

"286 municipalidades distritales han financiado al menos un PIP en seguridad ciudadana en los últimos diez años (ver tabla). Entre el año 2007 y el 2017, la inversión en proyectos de inversión pública en seguridad ciudadana ha sido considerablemente heterogénea en todos los distritos del país (ver mapa). Para el mismo periodo de tiempo llama la atención que el 75.5 % (1,391) de las municipalidades a nivel nacional no ha financiado un proyecto en seguridad ciudadana en la última década."⁸⁶

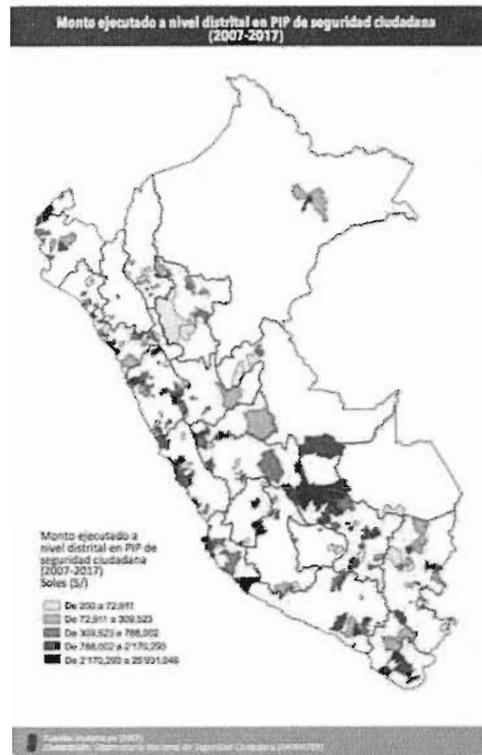
Lo anteriormente precisado se encuentra graficado en el siguiente cuadro y mapa:

| N° de municipalidades distritales | N° de PIP en SC | Total de PIP |
|---|-----------------|--------------------------------------|
| 177 | 1 | 177 |
| 43 | 1 | 134 |
| 24 | 3 | 72 |
| 5 | 4 | 20 |
| 6 | 5 | 30 |
| 3 | 6 | 18 |
| 4 | 7 | 28 |
| 1 | 10 | 10 |
| 286 (Total municipalidades distritales) | | 495 (Total PIP formulados) |

Fuente: Inicónte.pe (MEI)
Elaboración: Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (MININTER)

⁸⁵ Ibidem, p. 44.

⁸⁶ MININTER. Inversión Pública en Seguridad Ciudadana a nivel subnacional. Op. cit. p. 44.



“[E]xiste una concentración de formulación de los PIP en pocos distritos y provincias, así como una distribución desigual de su devengado acumulado. En líneas generales, una gran mayoría de municipalidades distritales (83.6%) realizaron entre uno y dos PIP en seguridad ciudadana en la última década. En contraste con ello, municipalidades como las de La Molina en Lima Metropolitana, Carmen de La Legua – Reynoso en el Callao y Nuevo Chimbote en Áncash realizaron siete PIP en seguridad ciudadana en los últimos diez años. **El caso atípico más importante es el de la Municipalidad de San Isidro, que realizó diez proyectos en el mismo periodo de tiempo.**”⁸⁷

“De la base de datos recogida, se aprecia que las municipalidades distritales y provinciales presentes en 14 de las 25 regiones del país explican el 91.63 % del devengado acumulado de los PIP estudiados. Más aún, de estas 14 regiones, Lima, Cusco y Áncash representan casi la mitad (49.05 %) de la inversión total para el periodo estudiado (2007-2017). Es decir, existe una concentración de elevados montos en PIP de seguridad ciudadana en pocas regiones del país.”⁸⁸

e.2 Diagnóstico de la criminalidad y recursos económicos asignados a través de los PIP:

“No existe evidencia de que el recurso económico destinado a los PIP esté

⁸⁷ Ibidem. p. 48.

⁸⁸ Ibidem. p. 72.

vinculado a un diagnóstico de la criminalidad, pues no hay una correlación estadística con la tasa de denuncias y la tasa de homicidios a nivel provincial. (...) [por lo] que los criterios para destinar estos recursos no se basan necesariamente en un diagnóstico específico y local del delito."⁸⁹⁹⁰

Así, la desconexión entre auténticos diagnósticos de la criminalidad y la asignación de recurso económico y la concentración de los PIP en unos pocos municipios, podemos explicarla a través de dos motivos. En primer lugar, en razón de que las exigencias de diseño metodológico para la elaboración de proyectos no ponen énfasis en la data expresada en "denunciabilidad", "victimización", "homicidios", etc. En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, no existen límites de asignación de recurso en base a criterios de necesidad criminógena o de control, por lo que los recursos se terminan concentrando en aquellos municipios que más perfiles de proyectos presentan.

e.3 Los PIP a la luz de las exigencias del ciclo de proyectos sociales:

A efectos de analizar los PIP vinculados a seguridad ciudadana a través de las exigencias del ciclo de los proyectos, se determinó una **muestra de 128 PIP⁹¹ de los 10,449 PIP** existentes según la base de datos otorgada por el MEF. La muestra se determinó en el marco del estudio realizado durante el año 2018 por el Observatorio de Seguridad Ciudadana del MININTER. A partir de ello se identificaron diversas características en los PIP estudiados.

- Exigencias de Diagnóstico para el diseño de un PIP:

La experiencia nos señala que para el diagnóstico que precede a la formulación de todo PIP de seguridad ciudadana, *"es necesario consultar un mapa del delito o criminalidad del área de estudio que permita revelar patrones o tendencias de criminalidad, estrategias de intervención, concentración de zonas y causas, así como ayudar en la gestión de información"*⁹²

"Hugo Frühling señala que el diagnóstico para proyectos de seguridad ciudadana deberá identificar el tipo o tipos de violencia y delitos que abordará el proyecto. También deberá detectar dónde se concentran esos hechos delictivos, cuándo se producen y qué circunstancias los facilitan. **Ello implica que se efectúe un análisis basado en teoría criminológica, a fin de evaluar los datos que permitan identificar el problema y las posibles estrategias de solución.**"⁹³

⁸⁹ Ídem.

⁹⁰ Ver MININTER. Inversión Pública en Seguridad Ciudadana a nivel subnacional. Op. cit. p. 73, donde se precisa que las únicas variables vinculadas al fenómeno de la seguridad que pueden asociarse a la distribución de recursos se pueden ubicar en la *"correlación estadística moderada positiva entre el devengado acumulado y el indicador compuesto de muerte violenta, un indicador que agrega la información de homicidios a la de fallecidos en accidentes de tránsito."*

⁹¹ MININTER. Inversión Pública en Seguridad Ciudadana a nivel subnacional. Op. cit. p. 76.

⁹² *Ibíd.* p. 79.

⁹³ Ídem.

Sin embargo, la revisión de los 128 PIP permitió descubrir que

“los diagnósticos presentan información general, la cual no siempre se relaciona con temas de seguridad. En algunos casos, no efectúan aproximaciones al problema del delito y de violencia a nivel del ámbito de su jurisdicción, sino a nivel nacional e internacional. En la mayor parte de ellos no se muestran datos de encuestas u otros instrumentos de recolección de información; tampoco lo concierne al recojo de información de denuncias policiales a nivel de la zona de influencia del proyecto.”⁹⁴

“El hecho de que consideren importantes el empleo de planes, diagnósticos, estudios especializados y líneas de base, pero que no se evidencie de forma clara su uso en la elaboración de los perfiles estudiados, demuestra limitaciones en las capacidades del recurso humano responsable de la formulación.”⁹⁵

- Implementación de los PIP:

“Respecto de las unidades productoras del servicio, **en la mayoría de casos no se evidencian con detalle las condiciones en las que se encuentra el tipo de servicio que se viene ejecutando en la municipalidad y sus estándares de calidad.** Tampoco se registró información sobre las restricciones que impiden la provisión del servicio de manera adecuada. **Por lo general, la descripción de los factores productivos se limita a identificar la infraestructura, equipamiento y mobiliario con el que se cuenta para el servicio mediante un listado de equipos y sus condiciones.”⁹⁶**

“[S]e evidencian esfuerzos particulares de las entidades de gobierno subnacional en la implementación de proyectos de inversión pública en materia de seguridad ciudadana, pero que **no necesariamente buscan trabajar en prevención, fortalecimiento del tejido social, recuperación de espacios públicos o protección de poblaciones vulnerables, así como de la población migrante.** El paradigma dominante suele ser la adquisición de sistemas de video vigilancia y compra de patrulleros. De similar manera, en cuanto a actividades vinculadas como son el patrullaje integrado o generación de juntas vecinales, se evidencia escasa articulación entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos subnacionales, generando incluso duplicidad de esfuerzos respecto de una misma actividad.”⁹⁷

e.4 PNSC 2013-2018, instrumentos de gestión local y asignación de recursos:

⁹⁴ *Ibidem.* p. 80.

⁹⁵ *Ibidem.* p. 81.

⁹⁶ *Ídem.*

⁹⁷ *Ibidem.* p. 14.

"En materia presupuestal el Decreto Supremo N° 012-2013-IN que aprueba el PNSC 2013-2018, estableció que todas las acciones y medidas destinadas a implementar los objetivos del Plan Nacional **deberían contar con un financiamiento con cargo al Presupuesto Institucional autorizado por los pliegos, sin que ello demande recursos adicionales al Tesoro.** Durante la evaluación se aprecia que la asignación de recursos para el cumplimiento de las actividades previstas en el Plan, ha sido escasa y/o deficiente. Y que a su vez, la asignación presupuestal no obedeció en estricto a una articulación entre el Plan y otros instrumentos de gestión tales como el Plan Estratégico Sectorial (PESEM), Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Institucional (POI)."⁹⁸

"[S]e observa que el Estado Peruano cuenta con determinados fondos o programas presupuestales cuyos objetivos se encuentran vinculados directa o indirectamente a la reducción de la inseguridad ciudadana, como son i) el Programa presupuestal 0030 "Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana", ii) el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana (FESC) y iii) el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL). Cada uno de ellos, cuenta con objetivos definidos, así como requisitos y condiciones particulares para el acceso a los mismos. Al respecto se advirtió que **los referidos fondos o programas no tienen una vinculación directa al cumplimiento de las actividades del Plan.** Estos fueron utilizados por las entidades para otras labores en función a demandas políticas y coyunturales propias del cambio de gestiones y o de perfiles de los servidores públicos. **Las actividades cuyo financiamiento se ejecutaron a través de dichos fondos o programas, se efectuaron de manera aislada y desarticulada, no siendo posible medir el impacto de los mismos en la reducción de la criminalidad e inseguridad ciudadana.**"⁹⁹

F. Violencia y el servicio de Seguridad Ciudadana: Dos formas de exclusión

"[E]l Perú ha vivido en sus últimas décadas un contexto de crecimiento económico singular en su reciente vida republicana. Esto ha motivado el mejoramiento de la calidad de vida de una parte de su población, pero también **ha incrementado algunas brechas históricas de desigualdad y ha generado la aparición de crímenes que no necesariamente están vinculados con la pobreza sino con las nuevas dinámicas de consumo.** El robo por motivos "aspiracionales", es decir, no relacionado a la necesidad sino a una expectativa de vida más alta y alcanzable a corto plazo mediante el crimen, es un buen ejemplo en este sentido"¹⁰⁰

⁹⁸ Ibídem. p. 15.

⁹⁹ Ídem.

¹⁰⁰ COSTA, G., & ROMERO, C. ¿Quiénes son los delincuentes en el Perú? y ¿por qué?. PNUD. Lima. 2014

La situación descrita es expresión concreta de las diversas dinámicas sociales de exclusión que existen en nuestro país. Ahora bien, dicha explicación no queda del todo clara si no precisamos que la inequidad y las diversas formas de exclusión económica, territorial y étnica no solo estarían motivando trayectorias violentas haciendo surgir delincuentes en los estratos sociales excluidos, sino que también hace que sus víctimas se encuentren principalmente en dichos estratos. De esta forma, nuestra sociedad y la ausencia del Estado para atender las causas, hace que los excluidos sean

"entrapados en un círculo vicioso de inseguridad que obstaculiza su movilidad social (...) [Así] por un lado, son las principales víctimas de la violencia, pero, por otro lado, la incidencia nos indica que la raíz de la *violencia reactiva* se encuentra a menudo en una percepción de injusticia y desigualdad entre aquellos que se sienten excluidos del crecimiento económico. Estamos observando principalmente una violencia de "pobres contra pobres". En esa medida, son estos sectores los que merecen especial atención en las políticas públicas, tanto en lo que se refiere a protección como a prevención."¹⁰¹

Frente a dicha realidad el servicio de seguridad brindado por la PNP no ha logrado ofrecer líneas de acción preventivas que permitan desarrollar cohesión social. Ello tiene una explicación histórica, dado que

"los cuerpos de policía peruanos, aunque fueron organizados con una misión distintiva, llena de principios éticos, no desarrollaron sino de manera muy lenta e incipiente una actividad centrada en la protección de los derechos y libertades. [Creemos que] ello se debió a la ausencia de desarrollo urbano e industrial, que es el elemento en el que un siglo antes surgió el policía británico"¹⁰²

"A diferencia de España, que siempre tuvo una fuerte tradición de cabildos y fuerza pública local diferente de la Guardia Civil, aquí la policía local no tuvo un perfil propio y así nos acostumbramos los peruanos a ver patrullar los centros urbanos a guardias civiles de uniformes vistosos y con ostentoso armamento."¹⁰³

El déficit del perfil adecuada en el personal policial, ha permitido que los "excesos en el uso de la fuerza" y "descuido del trabajo cercano con el ciudadano" se reproduzcan con facilidad. Sin embargo, dicho déficit no ha afectado de forma homogénea a toda la ciudadanía, ya que la salvaguarda de *"los derechos y libertades ha continuado concentrada mayormente en las personas adineradas e influyentes, pues estas, debido a la naturaleza prebendista del sistema*

¹⁰¹ ZÁRATE Patricia y otros. Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú. Op. cit. p. 44.

¹⁰² ACHA Elizabeth y DIEZ CANSECO Javier. Patios interiores de la vida policial. Op. cit. p. 121.

¹⁰³ *Ibidem.* p. 122.

*judicial, son las que pueden activar sus derechos y movilizar a la fuerza pública a su favor*¹⁰⁴

Dicha forma de exclusión practicada desde el aparato de control se consolidó aun más durante la década del 90, puesto que, *"la vieja tendencia a defender con prioridad los bienes de los sectores pudientes alcanzó (...) magnitudes grotescas, pues se legalizó la protección policial preferencial a locales comerciales e institucionales por medio de contratos de prestación de servicios"*¹⁰⁵

Algo similar sucede con el servicio de seguridad ofrecido por el cuerpo de serenazgo, ya que también dicha labor se encuentra supeditada

"a las dinámicas de oferta y demanda de seguridad de las municipalidades. En ese sentido, muchas veces los mejores serenos dejan de trabajar en los distritos que más necesitan de su resguardo (con mayores índices delictivos) porque reciben mejores ofertas laborales de municipalidades que les pueden ofrecer mayores salarios. **Esto genera una dinámica de permanente renovación del cuerpo que conforma este servicio en los distritos de menos recursos y mayores necesidades en seguridad.**"¹⁰⁶

En el caso del serenazgo, esta distribución excluyente no solo se explica por variables socioeconómicas sino también porque a nivel de la regulación de los recursos humanos con los que cuenta el Estado para desarrollar el servicio, no ha habido la intención de dotar a los serenos de estabilidad y beneficios sociales. Por dicha razón, aunque "[l]os serenos desean capacitarse. Sin embargo, carecen de incentivos para hacerlo. No hay una línea de carrera que los motive a seguir trabajando en labores de seguridad. Por lo tanto, **este trabajo evidencia una rotación laboral muy alta.**"¹⁰⁷

G. El serenazgo como forma de expresión de la "nueva" Policía Municipal:

Cuando el servicio de serenazgo comenzó a extenderse y a ser valorado positivamente por la población, se comenzó a discutir si era preciso regular dicho servicio a manera de una policía municipal, dado que, propiamente la PNP, no cuenta con un servicio similar. Recordemos, pues que

"Al principio, los gobiernos locales comenzaron a emplear para esta tarea, en mayor parte, los servicios individualizados de policías de franco y en retiro. Sin embargo, conforme la demanda pública por seguridad fue creciendo, el Serenazgo se legitimó como una alternativa importante para brindar apoyo a las labores policiales. Así, la demanda por seguridad de la ciudadanía creó una

¹⁰⁴ Ídem.

¹⁰⁵ Íbidem. pp. 123 y 124.

¹⁰⁶ IDL. Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2019. Op. cit. p. 115.

¹⁰⁷ Ídem.

demanda laboral por personal para realizar este oficio. Demanda que eventualmente resultaría en el Serenazgo como lo conocemos ahora. Han transcurrido más de sesenta años desde la concepción de esta institución y, sin embargo, el gobierno central nunca tomó medidas para reglamentarlo y/o estandarizarlo. La prerrogativa siempre se dejó en manos de las municipalidades."¹⁰⁸

Sin embargo, la discusión por transformar en una policía municipal al sereno, nunca llegó a buen puerto, ya que implicaba regular un conjunto de aspectos de importancia gravitante, tales como la dependencia funcional, competencia, escuela de formación, presupuesto y derechos laborales.

Además, en atención a dichos aspectos, se viene advirtiendo también que al municipalizar la policía - es decir, al transformar al sereno en policía municipal - *"se correría el riesgo de que los cuerpos policiales locales cumplan funciones más allá de la atención de la "seguridad ciudadana", orientadas según los fines políticos de turno"*.¹⁰⁹

Se precisa también que *"se acentuaría la competencia y enfrentamiento entre cuerpos policiales, más aun si se tiene en cuenta el pasado de conflictos entre la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones del Perú y la Guardia Republicana"*¹¹⁰

Se advierte que *"si hoy en día existen importantes celos entre unidades policiales especializadas y unidades policiales básicas, es fácil imaginar las dificultades de coordinación y cooperación que existirían en el caso en que estos sean cuerpos separados y no tuvieran relaciones de subordinación entre sí"*¹¹¹

Frente a ello, y expresando la conveniencia de mantener una sola estructura orgánica como la que tiene la PNP, se señala que el hecho de que esta última *"se encuentre organizada a nivel nacional, permite que la adquisición de bienes para el servicio y, en general, la satisfacción de sus derechos pueda realizarse a menores costos y con mayor calidad que la que sucede en el caso de los serenatos"*.¹¹²

Aun así, la valoración positiva de las ventajas que ofrece la PNP no permite cubrir la brecha de servicio que hoy viene ejecutando el sereno, y tratar de hacerlo desde la PNP implicaría toda una reforma policial. Proceso que desde la transición a la democracia, ha enfrentado severos obstáculos¹¹³

¹⁰⁸ *Ibidem.* p. 113.

¹⁰⁹ BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos. Manejo y Gestión de la Seguridad. De la reforma al inmovilismo. ¿Municipalizar la Policía?. Siete razones para oponerse. Op. cit. p. 35.

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ *Ibidem.* pp. 35 y 36.

¹¹² *Ibidem.*

¹¹³ IDL. Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2019. Op. cit. p. 106.

II. APROXIMACIÓN SOCIAL AL SERVICIO DE SERENAZGO Y AL SERENO:

A. Actualidad de la Presencia del sereno en el país.

1. Distribución del capital humano por localidades

"De conformidad a la información recopilada en el Registro Nacional de Municipalidades 2019, del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, en el Perú existen 196 municipalidades provinciales, 1678 municipalidades distritales y 2658 municipalidades de centros poblados; precisándose que al 31 de marzo de 2019, son 1047 municipalidades a nivel nacional que brindan el servicio de serenazgo con 28 mil 702 serenos."¹¹⁴

Saber con cuanto personal se cuenta en cada uno de los distritos es un factor determinante para la elaboración de políticas públicas y regulaciones normativas del servicio de serenazgo.

"Así, tenemos que el mayor promedio está en el grupo 2¹¹⁵, con 132 serenos por municipalidad, y el menor se encuentra en el grupo 5¹¹⁶, con solo 19 serenos por municipalidad. Por otro lado, las 463 entidades declararon que cuentan con 22 913 serenos en total, por lo que la media nacional es de 49 serenos por municipalidad, la misma que solo es superada por el grupo 2."¹¹⁷

"A nivel de entidad, es la Municipalidad Metropolitana de Lima la que cuenta con mayor cantidad de serenos, con 1258. Otras 19 municipalidades declararon no contar con personal para serenazgo, a pesar de que las mismas tienen una población promedio que deben atender de 12 231 pobladores."¹¹⁸

En el siguiente cuadro podemos apreciar el número promedio de personal de serenazgo. Veamos:

¹¹⁴ Proyecto de Ley 06387-2020-CR del 07/10/2020. p. 27.

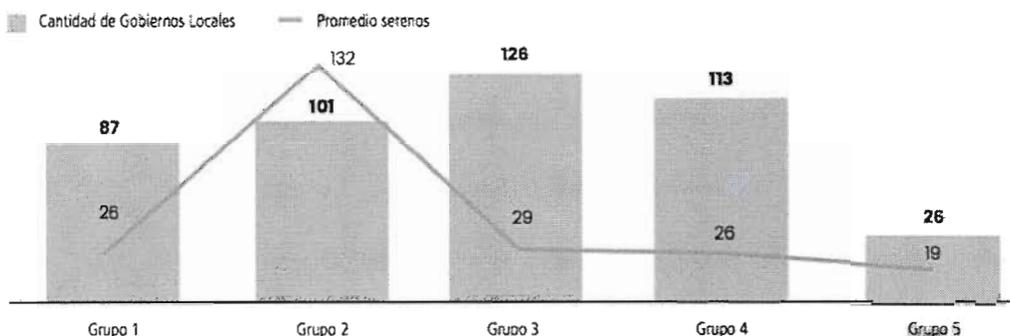
¹¹⁵ Está conformado por un total de 101 municipalidades que pertenecen a los departamentos de Arequipa, Ayacucho y Huancavelica, así como la Provincia Constitucional del Callao y Lima Metropolitana.

¹¹⁶ Las municipalidades corresponden a los departamentos de la zona norte del país.

¹¹⁷ QUISPE Erika. Seguridad Ciudadana. Una mirada al servicio efectuado por las Municipalidades. Op. cit. p. 24.

¹¹⁸ Ídem.

FIGURA 6. PROMEDIO DE SERENOS POR GOBIERNO LOCAL, SEGÚN NIVEL DE VICTIMIZACIÓN

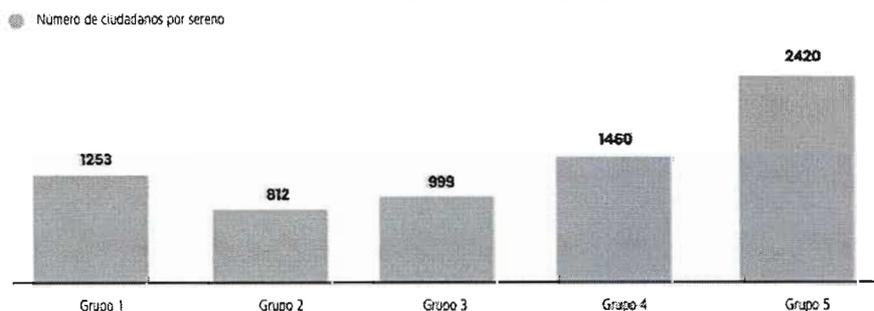


ELABORACIÓN: Subdirección de Estudios e Investigaciones - Escuela Nacional de Control

"Con relación a la población que corresponde atender por sereno, obtenido de dividir el número de población entre los serenos, los resultados muestran que la mayor cantidad está en el grupo 5¹¹⁹, donde cada sereno atiende en promedio a 2420 ciudadanos. Es decir, gran cantidad de ciudadanos para el escaso número de serenos con el que cuentan las municipalidades de dicho grupo."¹²⁰

"La media nacional de serenos por ciudadano es de 927, solo encontrándose por debajo de ésta el grupo 2¹²¹ con 812 ciudadanos a cargo de un sereno, mientras que todos los demás grupos superan la cobertura que debe atender cada sereno, tal como se puede observar en el grupo de mayor riesgo de inseguridad, grupo 1¹²², donde en promedio un sereno debe atender a 1253 personas."¹²³ Eso se observa a continuación:

FIGURA 7. COBERTURA DE CIUDADANOS POR CADA SERENO.



ELABORACIÓN: Subdirección de Estudios e Investigaciones - Escuela Nacional de Control

¹¹⁹ Las municipalidades corresponden a los departamentos de la zona norte del país.

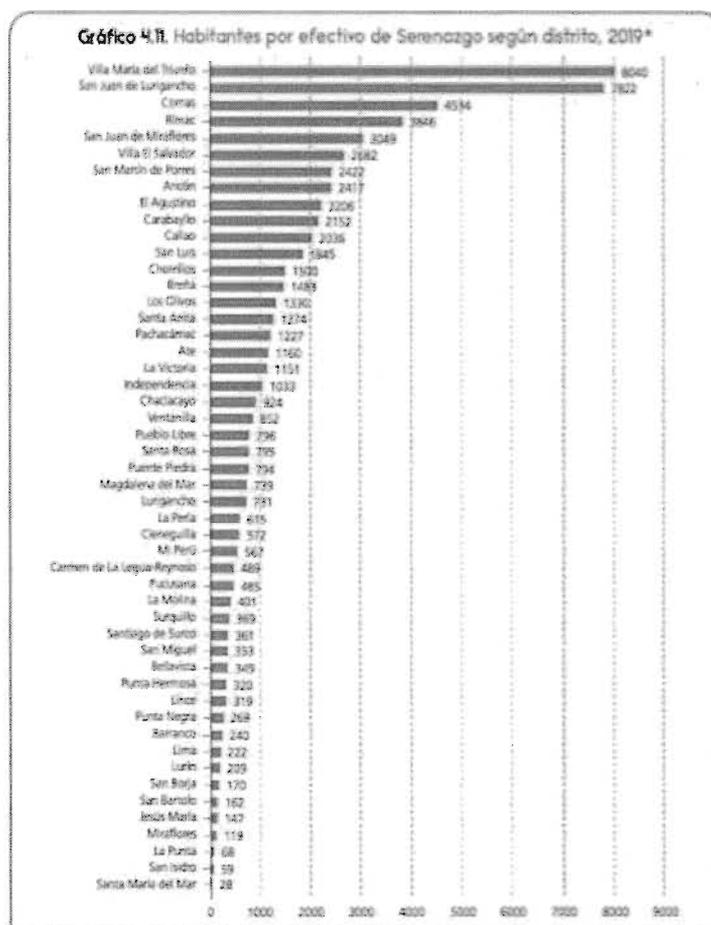
¹²⁰ QUISPE Erika. Seguridad Ciudadana. Una mirada al servicio efectuado por las Municipalidades. Op. cit. p. 25.

¹²¹ Está conformado por un total de 101 municipalidades que pertenecen a los departamentos de Arequipa, Ayacucho y Huancavelica, así como la Provincia Constitucional del Callao y Lima Metropolitana.

¹²² Conformada por 87 municipalidades. Las municipalidades que se encuentran en este grupo pertenecen a los departamentos de Cusco, Junín, Madre de Dios, Puno y Tacna.

¹²³ QUISPE Erika. Seguridad Ciudadana. Una mirada al servicio efectuado por las Municipalidades. Lima. Op. cit. p. 26.

Una lectura interesante, para completar el análisis que venimos realizando relativo a al número de serenos por habitante en los diversos distritos de la capital se puede apreciar en el siguiente cuadro, donde podremos observar que “*distritos populosos como Villa María del Triunfo, San Juan de Lurigancho, Comas y Rimac se encuentran en notable desventaja al respecto.*”¹²⁴ Veamos:



* Las cifras para este año corresponden de enero hasta setiembre.
Nota: Las municipalidades de San Juan de Miraflores y San Borja no brindaron información; la data que se muestra es la que reportaron en el 2018.
Fuente: Respuesta a solicitudes de acceso a la información pública a cada una de las municipalidades (2019).
Elaboración propia (IDL-Seguridad Ciudadana).

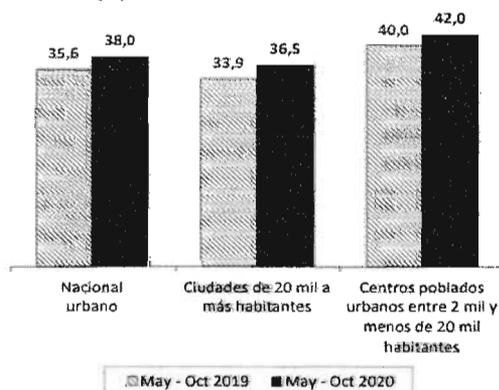
“[L]as municipalidades que cuentan con mayor presupuesto y, en general, poseen mayor capacidad económica son las que invierten más en recursos logísticos. Sin embargo, resulta importante detallar que esto depende también de otras variables, como la realidad sociocriminalística, la distribución poblacional, las dimensiones del territorio, las actividades económicas predominantes y, no es un dato menor, la voluntad política de los gobernantes.”¹²⁵

¹²⁴ IDL. Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2019. Op. cit. p. 210.

¹²⁵ *Ibidem.* p. 215.

Asimismo, existen cifras más actuales, dentro del contexto de pandemia, es así que en el semestre mayo - octubre 2020, se obtuvo que el 38% de la población de 15 años a más en el área urbana nacional cuenta con vigilancia de serenazgo en su zona o barrio; a nivel de ciudades de 20 mil a más habitantes la cifra es de 36.5%; mientras que en los centros poblados urbanos de entre 2 mil y menos de 20 mil habitantes esta cifra es de 42%. De esto último vale precisar que en comparación al mismo semestre del año anterior se evidencia un ligero incremento.¹²⁶

Población de 15 y más años de edad, con existencia de vigilancia del serenazgo en su zona o barrio, por ámbito de estudio
Semestre: mayo – octubre 2019 / mayo – octubre 2020
(Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2019-2020 (información preliminar).

2. Perfiles de serenos y la presencia de los mismos en la composición total del personal

a. La policía comunitaria como antecedente a valorar:

“[D]esde el 2017, se viene impulsando un esfuerzo por fortalecer el componente comunitario de la Policía, **enmarcándolo dentro de las principales metas y objetivos planteados por el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023 (...)**. Así, mediante la resolución de la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú N° 764-2019-CG-PNP se aprueba el Protocolo para la Aplicación de la Policía Comunitaria por Sectores (Vecindario Seguro).”¹²⁷

En ese sentido, resulta importante y *“rescatable que [se] incluya un perfil de policía comunitario, señalando las principales características que los agentes policiales deben tener para poner en práctica este enfoque. No obstante, esto significa todo un reto para la institución policial si tomamos en consideración que esta línea está poco desarrollada en lo que concierne a la*

¹²⁶ Además, tal y como se precisa en el Proyecto de Ley 06887-2020 del 30/12/2020. p. 16, según precisa el INEI, “se tiene que a nivel departamental, el mayor número de efectivos de serenazgo se concentra en la provincia de Lima y representa el 40,1% (10 mil 471), Arequipa (1 mil 299), Piura (1 mil 214) y la Región Lima (1 mil 140); es decir, la vigilancia del Servicio de Serenazgo se ha incrementado en las zonas urbanas, así como también en las zonas rurales en los últimos años a nivel nacional”

¹²⁷ IDL. Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2019. Op. cit. p. 107.

formación que reciben los futuros oficiales."¹²⁸

Las dificultades del cambio de filosofía en la policía pueden encontrarse recogidas

"en una investigación que realizó el Área de Seguridad Ciudadana del IDL sobre la implementación del modelo de Policía comunitaria en distintas comisarías de Lima, [siendo que] **cuando se les preguntó a los dos grupos de policías encuestados cuál era la mayor dificultad para la ejecución de este modelo, en ambos grupos la mayoría respondió: actitud del personal policial** (29.87 % en el 2015 y 46.7 % en el 2016). Indudablemente, esas actitudes deben cambiar, y para que ello ocurra en una institución como la Policía, la voluntad siempre debe venir desde arriba."¹²⁹

En un sentido similar es que la Municipalidad de Los Olivos, precisó que el concepto de Sereno debe comprenderse en la línea del

*"Sereno Comunitario, en el cumplimiento de la doctrina global de acercamiento a la comunidad ciudadana en materia de Seguridad Ciudadana, como lo hace la PNP con su Policía Comunitario, una concepción proactiva y de servicio fortaleciendo sus competencias y habilidades para sostener relaciones fluidas de cooperación con la comunidad, a fin de impactar positivamente en la percepción de inseguridad ciudadana y en la confianza ciudadana"*¹³⁰

b. El perfil del sereno:

"De acuerdo con la información que remitieron las propias municipalidades, **diez superan las 100 horas de capacitación, siendo Pucusana, Ate y Lurín las que lideran la lista.** En cambio, **las municipalidades de Chaclacayo, Lince y San Martín de Porres realizan una capacitación previa casi nula, que pone en cuestión a qué tipos de personas dejamos a cargo el cuidado y la prevención de cada distrito.** La disparidad de las cifras nos obliga a pensar en la necesidad

¹²⁸ Los autores DE LA JARA BASOMBRÍO, Ernesto y César BAZÁN SEMINARIO en el libro ¿Cómo se forman los policías?. Lima. 2018. p. 167, comentan al analizar el "plan de estudios 2014 de la Escuela de Oficiales de la Policía Nacional del Perú que no había ningún curso de policía comunitaria en esa malla curricular. Si bien esa temática era abordada en la tercera unidad del curso Relaciones Humanas, no existe un curso que se dedique a tratar exclusivamente este enfoque y, por lo tanto, incentive el seguimiento de esta línea de trabajo y especialización a futuros oficiales. Es inevitable preguntarse cómo se piensa desarrollar el per l de Policía comunitaria si no es con una temática que es abordada con dedicación desde las primeras instancias de formación policial. Sin embargo, debemos remarcar que el protocolo de Vecindario Seguro menciona que la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial (ENFPP) incorporará en su currículo académico los procedimientos del Protocolo. Además, esta misma instancia deberá formular un manual de capacitación para que los comisarios puedan implementarlos como parte de sus actividades formativas en sus respectivas jurisdicciones. Es indispensable que, en el 2020, estos productos se vean materializados e implementados de manera descentralizada."

¹²⁹ IDL. Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2019. Op. cit. p. 108.

¹³⁰ Proyecto de Ley 06387-2020-CR del 07/10/2020. p. 34

centros poblados en su respectivo ámbito" (Resolución Ministerial N.o 772-2019- IN, 2019).¹³²

"[E]l capítulo IV describe las 16 funciones generales que deberá cumplir esta institución como parte principal de sus labores. Una de las más interesantes es la oficialización de su capacidad de retener a presuntos implicados en casos de delitos flagrantes en aplicación de la Ley N.o 29372, Ley de Arresto Ciudadano y Código Procesal Penal, para luego ponerlos de manera inmediata a disposición de la Policía."¹³³

"En caso de hurto o robo a inmuebles, no debe ingresar, salvo flagrante delito, peligro inminente de su perpetración o autorización expresa de la persona que lo habita; debiendo en estos casos, tener en consideración los riesgos y condiciones adversas"¹³⁴ (Resolución Ministerial N.o 772-2019-IN, 2019).

Sin embargo, aun con dichas precisiones, resulta evidente *"la falta de un perfil que contemple requisitos mínimos para la realización del servicio"*¹³⁵¹³⁶, dado que *"las situaciones descritas en el manual son demasiado generales, lo que no permite que se ajusten a la realidad específica y diferenciada de los diversos distritos."*¹³⁷ *"La elaboración de requisitos mínimos y equipamiento básico para los serenos debe reflejar las posibilidades de procurar estos por parte de todas las municipalidades."*¹³⁸

Por dicho motivo y continuando por el camino de la regulación del perfil, es que a través de la prepublicación de Decreto Supremo (sin número) mediante la Resolución Ministerial N° 725-2020-IN se establecieron requisitos mínimos para poder ser sereno municipal, aprobándose disposiciones respecto al servicio de serenazgo municipal y a su articulación con la Policía Nacional del Perú para fortalecer la seguridad ciudadana. Así, su artículo 7 detalla como requisitos:

¹³² *Ibidem.* p. 113.

¹³³ *Ídem.*

¹³⁴ Cabe mencionar que el derecho a la inviolabilidad del domicilio está considerado en el artículo 2, inciso 9, de la Constitución política del Perú de la siguiente manera: "Nadie puede ingresar en él ni efectuar investigaciones o registros sin autorización de la persona que lo habita o sin mandato judicial, salvo flagrante delito o muy grave peligro de su perpetración. Las excepciones por motivos de sanidad o de grave riesgo son reguladas por la ley". Hasta antes de la inclusión de esta potestad en el Manual del Sereno Municipal, solamente se había considerado a la Policía para el ejercicio de las excepciones en estos casos.

¹³⁵ IDL. Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2019. Op. cit. 114.

¹³⁶ De ahí que a través de Dictamen de la Comisión de Defensa Nacional y Orden Interno del 18/06/2019, se haya precisado que será *"SERVIR en coordinación con la DGSC del MININTER, quienes definirán el perfil de los serenos municipales. (...) la Resolución de Presidencia Ejecutiva 063-2016-SERVIR-PE de fecha 12 de abril de 2016, formalizó la aprobación de la modificación de la Directiva 001-2015-SERVIR/GPGSC "Familias de Puestos y Roles y Manual de Puestos Tipo, aplicables al régimen del servicio civil"*

¹³⁷ IDL. Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2019. Op. cit. p. 114.

¹³⁸ *Ídem.*

- a. Ser mayor de 18 años.
- b. No registrar antecedentes policiales, penales ni judiciales.
- c. Acreditar haber concluido satisfactoriamente los estudios de educación secundaria.
- d. Acreditar experiencia laboral general de 3 años y experiencia laboral específica de un año realizando funciones relacionadas al puesto.
- e. Contar con la constancia de aptitud de las evaluaciones médico-física y psicológica.

Asimismo, se detalla que el proceso de selección consta de cuatro etapas:

- a. Evaluación curricular
- b. Examen médico físico (óptimas condiciones)
- c. Evaluación psicológica (óptimas condiciones)
- d. Entrevista personal

Aun con todo ello, nunca se llegó a establecer perfiles estratégicos en atención a la diversidad de nuestro territorio y los entornos urbanos concreto. Un ejemplo de ellos hubiese sido, establecer tipos de perfiles. A continuación un ensayo de ello:

- **TIPO A:** Su ejercicio se efectúa en zonas donde priman la presencia de pandillaje, robo y consumo de drogas.
- **TIPO B:** Su ejercicio se efectúa en zonas donde prima la presencia del comercio formal o informal (aglomeración de personas).
- **TIPO C:** Su ejercicio se efectúa en zonas donde prima un posicionamiento empresarial o turístico.
- **TIPO D:** Su ejercicio se efectúa en zonas (urbana o rural) donde existe una convivencia sin presencia notable de delitos comunes.

III. APROXIMACIÓN JURÍDICA Y OPERATIVA AL SERVICIO DE SERENAZGO

"La Constitución Política del Perú en su artículo 197 establece que **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. Por otro lado, el inciso 1 del artículo 85 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, **señala como función exclusiva de las municipalidades provinciales, establecer un sistema de seguridad ciudadana,** con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional del Perú, **y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo de nivel distrital o de centros poblados en la jurisdicción provincial,** de acuerdo a ley; asimismo, el inciso 3, **expone la organización de un servicio de serenazgo o vigilancia municipal por parte de las municipalidades distritales** cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva."¹³⁹

¹³⁹ Proyecto de Ley 06387-2020-CR del 07/10/2020. p. 19.

En dicho contexto, el servicio de serenazgo continuó organizándose y regulándose a nivel distrital y *"el gobierno central nunca tomó medidas para reglamentarlo y/o estandarizarlo. La prerrogativa siempre se dejó en manos de las municipalidades"*¹⁴⁰. Por lo que el presente proyecto de ley debe apuntar a *"(...) consolidar los servicios de serenazgo", "se pretende concebir los estándares del servicio de serenazgo, fomentando su expansión a más gobiernos locales, generando un beneficio a favor del ciudadano en términos de [por ejemplo] propiciar espacios seguros que fomenten el desarrollo de la comunidad"*¹⁴¹

*"[Además] el Tribunal Constitucional estableció que el servicio de serenazgo cumple el objetivo de brindar seguridad ciudadana, por lo general, mediante servicios de vigilancia pública y atención de emergencias. Como servicio esencial, la seguridad es una necesidad que aqueja por igual a todo ciudadano"*¹⁴²

Además, a efectos de poder determinar el régimen laboral que le corresponde a los serenos es preciso recordar que *"El TC ha establecido la naturaleza permanente de las labores de un policía municipal, STC Exp. N° 00998-2011-AA, como trabajo relacionado a la Seguridad Ciudadana, a la que considera una de las funciones principales de las municipalidades:"*¹⁴³. De la misma forma es necesario mencionar que *"este Tribunal considera que las labores de un Policía Municipal no pueden ser consideradas como eventuales debido a que son de naturaleza permanente en el tiempo por ser la Seguridad Ciudadana una de las funciones principales de las municipalidades, estando sujetas a un horario de trabajo y a un superior jerárquico"*¹⁴⁴

Por lo que podemos precisar que en la actualidad existe un evidente *"acto discriminatorio contra los miembros que integran los serenazgos de las diferentes municipalidades del país, a quienes no se le reconoce sus derechos fundamentales."*¹⁴⁵. Por lo que el establecimiento del marco normativo general que regule el régimen laboral y demás funciones, obligaciones y competencias relacionadas al ejercicio de Serenazgo municipal, coadyuvará al fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana.

En este contexto, la fórmula propuesta por el **Dictamen de la Comisión de Defensa y Orden Interno que acumula los proyectos de ley 2871/2017-CR, 3815/2018-CR, 3830/2018-CR, 4036/2018-CR y otros**, no establece ni en su objeto (Artículo 1°) ni definición (Artículo 3°), un marco de regulación que promueva la cohesión social y la participación ciudadana, o que articule las actividades del sereno con servicios que puedan ser ofrecidos por el Gobierno Central o Local en clave de prevención social de la violencia.

¹⁴⁰ Íbidem. p. 21

¹⁴¹ Íbidem. p. 22

¹⁴² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente 0041-2004-AI/TC, del 11 de noviembre de 2004, sobre la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría del Pueblo contra las Ordenanzas 171-MSS y 172-MSS expedidas por la Municipalidad de Santiago de Surco, fundamento 44. Citado en la Resolución Ministerial 787-2020-IN del 04/09/2020. p. 14

¹⁴³ SSTC Exps. N° 06235-2007-PA/TC, 4058-2008-PA/TC, 1896-2008-PA/TC, entre otras.

¹⁴⁴ Dictamen de la Comisión de Defensa Nacional y Orden Interno del 18/06/2019. pp. 31 y 32

¹⁴⁵ Íbidem. pp. 35 y 36

Ello, también se traduce en las funciones (Artículo 5°), que son establecidas por el mismo Dictamen, en cuya relación no vamos a encontrar actividades dirigidas a promover la cohesión social y el desarrollo humano de la comunidad, así como tampoco aquellas que tengan un carácter preventivo ni de promoción de la participación ciudadana en la implementación de programas comunitarios o desarrollo de rutas de fiscalización.

Y es que casi en ningún extremo del Dictamen en comentario hay un desarrollo de las actividades preventivas y promotoras de la participación ciudadana

Así, si lo que se está haciendo es cada vez más convertir al serenazgo en una policía municipal, entonces tal y como nos señala la experiencia comparada, deberían precisarse un conjunto de **funciones en el marco de la prevención social y comunitaria de la violencia, bajo premisas criminológicas**. No podemos estar postergando eternamente esta función, que en el marco de la **Ley del SINASEC** y del **Plan Nacional de Seguridad Ciudadana** se establecen como prioritarios, y que, además, van en la línea del **concepto de Seguridad Humana establecido por Naciones Unidas**.

A. Componente de Organización, funciones y derechos del sereno

1. Organización y regulación laboral actual del servicio de serenazgo

Para el año 2019, solo 206 municipalidades habían *"regulado la organización del servicio de serenazgo, ya sea mediante ordenanza municipal u otro documento de gestión."*¹⁴⁶

*"Si bien la Ley Orgánica de Municipalidades establece en su artículo 85° que las municipalidades deben organizar el servicio de seguridad ciudadana"*¹⁴⁷, se puede ver en los resultados que ello no se encuentra determinado por el nivel de victimización que experimente el distrito. A continuación podemos ver cómo diversos grupos de distritos - organizados por nivel de victimización - han organizado su servicio de serenazgo.

CUADRO 12. DOCUMENTO CON EL QUE SE ORGANIZÓ EL SERVICIO DE SERENAZGO

| Nivel de victimización | N° de Municipalidades visitadas | Cuenta con documento de organización | | N° de Municipalidades con documento de organización |
|------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|------------|---|
| | | Si | No | |
| Grupo 1 | 87 | 44% | 56% | 100% |
| Grupo 2 | 101 | 50% | 50% | 100% |
| Grupo 3 | 120 | 38% | 62% | 100% |
| Grupo 4 | 113 | 48% | 52% | 100% |
| Grupo 5 | 36 | 44% | 56% | 100% |
| TOTAL | 463 | 44% | 56% | 100% |

ELABORACIÓN: Subdirección de Estudios e Investigaciones - Escuela Nacional de Gestión

¹⁴⁶ QUISPE Erika. Seguridad Ciudadana. Una mirada al servicio efectuado por las Municipalidades. Op. cit. p. 34.

¹⁴⁷ Ibidem.

Así, en la praxis ha habido diversos tipos de regulaciones relativas a las relaciones laborales con el personal de serenazgo. Por ejemplo,

“el Reglamento de la Ordenanza 638 y sus modificatorias señala que **“el Sereno es el servidor civil que presta su servicio en una municipalidad y cuyas principales funciones son las de prestar orientación, información y auxilio inmediato al vecino.** Realizan acciones preventivas y disuasivas, propiciando y resguardando el orden, la tranquilidad y la seguridad en una convivencia pacífica, el control de la violencia y facilitando la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Coadyuvan en la detección y reporte de infracciones a las ordenanzas municipales y apoyan con los distintos órganos que componen los Gobiernos Locales, cuando lo soliciten o se requiera, para el cumplimiento de sus competencias, tienen la responsabilidad de apoyar a las personas en su evacuación y control ante desastres naturales o provocados por el hombre”¹⁴⁸

Por otro lado, debe señalarse que la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, como Organismo Técnico Especializado, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, *“mediante la Resolución 063-2016-SERVIR-PE modificó la Directiva 001-2015-SERVIR/GPGS, en relación a “Familias de Puestos y Roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al régimen del servicio civil” entre los cuales incluyó en forma específica en el grupo de servidores civiles, al Sereno Municipal”*¹⁴⁹

Por ello, se entiende que a través de la RM 787-2020-IN del 04/09/2020 se haya sugerido que *“los serenos municipales deben ser regulados por la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, a fin de estandarizar un solo régimen de contratos en razón al desempeño de sus funciones y capacitación en diversos ámbitos competenciales”*¹⁵⁰

En este sentido, a través del presente proyecto de Ley vamos a establecer que **“los serenos municipales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren prestando servicios bajo los regímenes de los Decretos legislativos 276, 728 y 1057 podrán trasladarse voluntariamente y previo concurso público de méritos al régimen del servicio civil regulado por la Ley 30057, Ley del Servicio Civil”**¹⁵¹.

Por ello, identificamos que en los artículos 10°, 16° y 17° del Dictamen de la Comisión de Defensa y Orden Interno que acumula los proyectos de ley 2871/2017-CR, 3815/2018-CR, 3830/2018-CR, 4036/2018-CR y otros, no se motiva el por qué ni establece el cómo podría darse una línea de carrera para el sereno, ni los requisitos que se deberán cumplir para acceder a cada uno de los niveles jerárquicos.

Veamos en detalle:

- El Art. 10 **“Acreditación y continuidad en funciones del sereno municipal”** Solo precisa como prerrequisito el haber culminado satisfactoriamente el programa de

¹⁴⁸ Dictamen de la Comisión de Defensa Nacional y Orden Interno del 18/06/2019. pp. 15 y 16

¹⁴⁹ Resolución Ministerial 787-2020-IN del 04/09/2020. p. 16

¹⁵⁰ Íbidem. p. 18.

¹⁵¹ Véase en sentido similar lo precisado por la RM 787-2020-IN del 04/09/2020. pp. 18 y 19

formación. **No se establece mayor regulación ni se hace mención a otra norma que regule el sistema de promoción, suspensión y sanciones de los serenos.**

- El Art. 16 "Régimen de los serenos municipales" no señala requisitos que permitan que se cuente con adecuados perfiles de serenos, ni tampoco brinda estabilidad laboral para hacer carrera al interior. Esto es más preocupante si verificamos que **buena parte de municipalidades contratan por modalidades precarias a los serenos, lo que hace que no haya especialización en el servicio y que los serenos terminen aceptando ofertas de las municipalidades con mejores recursos.**

- El Art. 17 "Línea de carrera", no establece las jerarquías, ni el por qué y cómo se encamina la línea de carrera, y esto entraría en contradicción con las competencias de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR y con la Dirección General de Seguridad Ciudadana del MININTER, y podría llevar a que se reproduzcan nichos de corrupción bajo el argumento de la autonomía de las municipalidades.

Además, no se entiende por qué no se vincula a los diferentes niveles jerárquicos de la línea de carrera con un perfil cada vez más técnico y experimentado por parte del sereno, más aun si como ya desarrolláramos líneas arriba, existe un marco regulatorio del perfil del sereno que ha sido establecido tanto por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR como por la Dirección General de Seguridad Ciudadana del MININTER. Estas exigencias son también compartidas por parte del Poder Judicial, quien ha precisado que el sereno deberá contar con **competencias cognoscitivas, físicas, psicológicas y sociales, las que deberían ser desarrolladas por los Centros de Capacitación de Serenos y no por la PNP.**¹⁵²

2. Derechos del sereno

"A diferencia del personal del INPE, el Serenazgo no cuenta con una ley propia que considere los derechos y labores específicas que comprende su cargo. Hasta el personal de las agencias de seguridad privada que vemos trabajando en bancos y otros tipos de establecimientos similares cuentan con una ley que rigen sus derechos y obligaciones"¹⁵³

Así, pues, en la actualidad *"los serenos que laboran en diferentes gobiernos locales, no cuentan con seguro médico, por el tipo de contratación"*¹⁵⁴ y algunos se encuentran en *"Régimen de la Actividad Privada (Decreto Legislativo 728), Contratación Administrativa de Servicios – CAS (Decreto Legislativo 1057) y otros son locadores de servicios, evidenciándose que no existe una estandarización de contratos en el personal de serenazgo"*¹⁵⁵

Y se sabe que respecto a aquellos miembros del Serenazgo, que vienen realizando labores durante la pandemia, **"el reconocimiento todavía no ha llegado, pero sí las bajas y los contagios. Solo en Lima Metropolitana, según datos de la Asociación de Serenos del Perú**

¹⁵² Resolución Ministerial 725-2020-IN prepublicada el 17/08/2020.

¹⁵³ Proyecto de Ley 06887-2020 del 30/12/2020. p. 16

¹⁵⁴ Proyecto de Ley 06387-2020-CR del 07/10/2020. p. 22

¹⁵⁵ Ídem.

(ADESEP), hasta el mes de Julio [del 2020] se registraron más de 383 serenos contagiados con la COVID-19, mientras que 25 de ellos han fallecido a causa de la enfermedad¹⁵⁶

Por ello, creemos que la regulación sobre el régimen laboral del sereno, debe ajustarse a la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, siendo complementado, por lo establecido en la Ley 30485, Ley que incorpora a los serenos en el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, que

*"en junio del 2016, incorpora a los serenos en el seguro complementario de trabajo de riesgo, la cual establece que los afiliados regulares y potestativos del régimen contributivo del Seguro Social de Salud que desarrollen actividades para el mantenimiento del orden público y de seguridad – serenazgo, tienen la cobertura adicional del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo"*¹⁵⁷

De esta forma, no podemos permitir que sean los recursos recaudados por cada Municipalidad la que determine el número de serenos con los que cuente, el monto a remunerar, ni el perfil a contratar. Puesto que ello solo contribuye a una exclusión social y territorial del servicio de seguridad ciudadana, donde las Municipalidades que cuenten con más recursos sean las que terminen contando con más y mejores perfiles serenos.

Por ello, nos manifestamos en contra de lo establecido en los **Artículos 8° y 16° del Dictamen de la Comisión de Defensa y Orden Interno que acumula los proyectos de ley 2871/2017-CR, 3815/2018-CR, 3830/2018-CR, 4036/2018-CR y otros**. Toda vez que en dicho Dictamen no se señala sobre la existencia de ningún seguro complementario por trabajo de riesgo a favor del sereno, aun cuando existe ya una normativa aprobada para ello. Además – y esto es lo más preocupante – se deja en la completa precariedad laboral a los serenos, toda vez que se brinda libertad a las municipalidades para que continúen contratando a los serenos, por lo que las variables de determinación de la cantidad y calidad del servicio de seguridad ciudadana no estará determinada a partir de indicadores criminológicos, sino por la capacidad recaudadora del Municipio y la fortaleza de gestión para aprovechar los PIP.

En ese mismo sentido, el presente proyecto de ley debe asegurar que los serenos cuenten con un contrato de trabajo estable y un seguro complementario de trabajo de riesgo, esto último tal y como ha sido dispuesto por ley desde el año 2016, pero que no ha podido ser implementado en su totalidad lamentablemente por las entidades empleadoras¹⁵⁸

B. Centros de Capacitación

El Decreto Legislativo 1454 que modificó la Ley del SINASEC en relación a la competencia y funciones del ente rector del SINASEC, precisa en cuanto a los centros de capacitación de serenos que el SINASEC se encargará de:

"(...)

¹⁵⁶ *Ibíd.* p. 23.

¹⁵⁷ Resolución Ministerial 787-2020-IN del 04/09/2020. p. 19

¹⁵⁸ En ese mismo sentido véase la Resolución Ministerial 787-2020-IN del 04/09/2020. p. 19. En un sentido similar y llamando la atención sobre ello también se ha pronunciado la Defensoría del Pueblo, a través de diversas opiniones recogidas por el proyecto de Ley 06387-2020-CR del 07/10/2020. p. 36

- g) *Administrar el Registro Nacional de Serenazgos, el Registro Nacional de Serenos y el Registro de Centros de Capacitación de Serenos.*
- h) ***Certificar a los Centros de Capacitación de Serenos.***
- i) ***Establecer los requisitos mínimos para la selección, ingreso, formación y capacitación de los serenos; y aprobar la estructura curricular básica de cualquier Centro de Capacitación de Serenos. (...)***

En este sentido ya ha habido propuestas que han precisado que

"las municipalidades provinciales y municipalidades distritales (...) con capacidad presupuestaria, mayor cantidad de serenos municipales y cobertura del ámbito de acción, puedan implementar centros de capacitación para serenos municipales, las cuales deberán ser certificadas por el MININTER de acuerdo a la Ley 27933, Ley del SINASEC. Cabe mencionar que la capacitación se lleve a cabo en coordinación con la PNP a través de las Escuelas Técnico Superiores donde estas se encuentren ubicadas y las unidades de instrucción de las Jefaturas Regionales de la PNP"¹⁵⁹¹⁶⁰.

Dicha medida regulada en el marco del SINASEC, se condice con lo establecido en el PNSC 2019-2023, publicado mediante DS 013-2019-IN que **establece como uno de los objetivos relacionados al Serenazgo el "Fortalecimiento del Serenazgo Municipal"** a través de la capacitación de serenos en centros especializados y la aprobación de instrumentos técnicos y/o normativos sobre el servicio de serenazgo, con la finalidad de disminuir el índice de percepción de seguridad ciudadana.

Ahora bien, a efectos de centralizar, según las competencias ya existentes, la evaluación de los requisitos de acceso, el diseño de los Planes de Capacitación y la acreditación de los Centros de Capacitación, a través del presente proyecto de ley pretendemos otorgar dicha responsabilidad a la Escuela nacional de Administración Pública – ENAP, la que con asistencia técnica de la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE y la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, deberá ser quién implemente ello.

Por lo que, frente a lo establecido por los artículos 9°, 10° y 17° del Dictamen de la Comisión de Defensa y Orden Interno que acumula los proyectos de ley 2871/2017-CR, 3815/2018-CR, 3830/2018-CR, 4036/2018-CR y otros, ofrecemos fórmulas distintas que permitan fortalecer la institucionalidad del servicio de serenazgo y reconocer la competencia con la que ya cuentan la Escuela nacional de Administración Pública y la Dirección General de Seguridad Ciudadana.

Pues bien, a efectos de descentralizar el servicio en términos operativos y brindar atención al conocimiento real local que las mismas municipalidades puedan tener, es que también creemos preciso que **se establezcan convenios entre cada una de las Municipalidades y la Escuela Nacional de Administración Pública**, para la *"creación de escuelas especializadas de formación*

¹⁵⁹ Resolución Ministerial 787-2020-IN del 04/09/2020. p. 17

¹⁶⁰ Ver Dictamen de la Comisión de Defensa Nacional y Orden Interno del 18/06/2019. p. 13 donde se precisa que "La capacitación del personal de Serenazgo en los 43 distritos de Lima lo viene realizando satisfactoriamente la **Escuela metropolitana de Serenos, con la dirección de la Municipalidad metropolitana de Lima**"

y capacitación de serenos [que permita] además (...) [la] integración, participación y coordinación directa entre los miembros de serenazgo municipal y los miembros de la PNP"¹⁶¹

En este marco y a efectos de precisar el aporte de la PNP, el Reglamento de la Ley 27933, Ley del SINASEC, aprobado mediante Decreto Supremo 011-2014-IN, ha precisado en su Art.70, "Capacitación y asistencia técnica al Serenazgo Municipal" lo siguiente:

"la Policía Nacional del Perú, a través de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina y la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana, IMPLEMENTARÁ programas de capacitación y entrenamiento del Serenazgo Municipal, para lo cual suscribirá convenios de cooperación interinstitucional con las municipalidades. Estos convenios serán suscritos también por un representante del Ministerio del Interior con las facultades respectivas"

Por dichos motivos, es que cuestionamos de forma especial el **Art. 9° de la del Dictamen de la Comisión de Defensa y Orden Interno que acumula los proyectos de ley 2871/2017-CR, 3815/2018-CR, 3830/2018-CR, 4036/2018-CR y otros** que en cuanto a "Formación y capacitación del sereno municipal", solo regula la "formación", "adiestramiento" y "capacitación" del sereno municipal en coordinación con las municipalidades, **no estableciendo mayores requisitos. Además, dicha situación no debería estar a cargo de la PNP, sino de un equipo técnico liderado por SERVIR y con asistencia técnica de la Dirección General de Seguridad Ciudadana que ejerce la secretaría técnica del SINASEC, ya que se encuentra dentro de las competencias del ente rector y de la Ley del SINASEC.** Más aun si el SINASEC cuenta con experiencias de desarrollo de lo que es BARRIO SEGURO, una estrategia de Prevención Social que contiene componentes preventivos, territoriales y criminológicos clave para dar contenidos de capacitación a los serenos.

D. Uso de la Fuerza

El MININTER a través del Informe 81-2020/IN7VSP7DGSC/DEP/PLP del 01/12/20, llamó la atención sobre aquellos dispositivos que **indirectamente podrían estar regulando el uso de armas no letales**, precisando que no se puede permitir el acceso a uso de armas por parte de los serenos. De esta forma, advierte que, para que ello se pueda implementar se requiere una **debida capacitación de los serenos, situación que lamentablemente no se condice con la realidad. Permitir el acceso a armas sin mayor regulación pondría en riesgo no solo al mismo sereno sino también a cualquier ciudadano de a pie, abriéndose la posibilidad de que los serenos sean denunciados penalmente.**

En este contexto, consideramos que la regulación establecida en la **Dictamen de la Comisión de Defensa y Orden Interno que acumula los proyectos de ley 2871/2017-CR, 3815/2018-CR, 3830/2018-CR, 4036/2018-CR y otros**, específicamente en su Artículo 14°, "Equipamiento" que regula todo lo relativo al equipamiento necesario para que los serenos puedan cumplir sus funciones, puede generar dudas de interpretación, por lo que hemos creído conveniente incorporar de forma expresa una obligación en el artículo 7° del presente proyecto de Ley, que deje en claro que no se debe ejercer el uso de la fuerza de manera desproporcional ni hacer uso de armamento para el ejercicio de las funciones de serenazgo, **dado que no existe**

¹⁶¹ Ver Proyecto de Ley 06887-2020 del 30/12/2020. p. 18

respaldo constitucional ni técnico (grado de formación del personal actual de serenazgo), para que dicha forma de actuación sea puesta en práctica.

E. Otras apreciaciones sobre el Dictamen de la Comisión de Defensa y Orden Interno que acumula los proyectos de ley 2871/2017-CR, 3815/2018-CR, 3830/2018-CR, 4036/2018-CR y otros:

Creemos que el resto de articulados que forman parte del Dictamen en comentario (Artículos 2°, 4°, 6°, 11°, 12°, 13°, 14° y 15°, básicamente) deben ser mantenidos sustancialmente, por lo que en el presente proyecto de ley los recogemos casi en su integridad y queremos dejar constancia de que esto es así.

Sin embargo, sí creemos que **debe derogarse la Segunda Disposición Complementaria Final del Dictamen en comentario**, debido a que la misma no cuenta con ninguna justificación técnica sino todo lo contrario, entra en colisión directa con los fines perseguidos por el presente proyecto de ley (sobre todo con lo establecido en los artículos 1°, 3° y 5°), **promoviendo la militarización del servicio de seguridad**, lo cual, como hemos expresado en las primeras secciones del presente Proyecto, nos lleva por **caminos de seguridad reactivos, excluyentes y de posible vulneración de derechos fundamentales**. En todo caso, siempre quedará abierta la posibilidad de que los ex miembros de las FF.AA y de la PNP puedan superar los requisitos de acceso y evaluación que proponemos, a efectos de contar con sus servicios.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La aprobación del presente proyecto de Ley, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal, apunta a superar diversas debilidades técnicas, materiales y formales que la actual regulación guarda.

De esta forma, se promueven nuevos mecanismos normativos para fortalecer la protección de los derechos de los serenos, desarrollar dispositivos para hacer efectivo el acceso a una línea de carrera, fortalecer la capacitación técnica e integral de las diversas competencias requeridas para brindar el servicio y regular expresamente el uso de la fuerza a efectos de proteger al sereno frente a posibles irregularidades en la capacitación para el uso de armas o, incluso, frente a posibles denuncias por parte de los ciudadanos.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

Debe precisarse que el presente proyecto de ley no genera gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Público, toda vez que se realizarán con cargo al presupuesto institucional de los gobiernos locales, los cuales cuentan con una partida presupuestal en materia de seguridad ciudadana, al ser considerado un gasto operativo esencial de los Gobiernos Locales.

Asimismo, se beneficiará de manera directa a 28 mil 702 serenos en 1047 municipalidades a nivel nacional que brindan el servicio de serenazgo; y, de manera indirecta a la población de las

1047 municipalidades que tienen servicio de serenazgos, vale decir el 55.9% del total de municipalidades del país (1874).

A su vez, la labor de capacitación por parte de la Escuela Nacional de Administración Pública y la acreditación de los centros de capacitación de serenos no genera gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Público en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 del DS 011-2014-IN, que aprueba el Reglamento de la Ley 27933, Ley de Seguridad Ciudadana, que establece, que el financiamiento de la implementación se realizará con cargo al presupuesto institucional de las entidades públicas que integran el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Finalmente, debe también apreciarse que el presupuesto de los Gobiernos Locales representa en promedio el 12% del Presupuesto total del Sector Público nacional, las principales fuentes de financiamiento que los componen son principalmente los Recursos determinados que representan el 67% del presupuesto total de los Gobiernos Locales, seguido de los Recursos Directamente Recaudados que representan el 16% del presupuesto total de los Gobiernos Locales, luego encontramos los Recursos Ordinarios (del Tesoro Público) con un 13%; y las Donaciones y Transferencias y los Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito que en conjunto representan el 5%.

5.1. CONTEXTO DE LA INICIATIVA

Las cifras de victimización, denunciabilidad y percepción de inseguridad de los últimos años exigen una respuesta integral desde el aparato de control, y una de los ámbitos importantes para hacer efectiva dicha respuesta, es el que corresponde al ámbito que se encuentra bajo la competencia de los gobiernos locales y donde el brazo operativo de las actividades de prevención, control y apoyo a la persecución se encuentra materializado a través del servicio de serenazgo.

En este contexto, resulta también pertinente señalar que en términos institucionales esta iniciativa tiene como contexto toda una larga historia de expansión del servicio local de seguridad ciudadana que inició hace más de medio siglo y que ha tenido diversos hitos trascendentes en lo relativo a su configuración integral.

Ahora bien, dicha expansión del servicio local de seguridad ciudadana que fue una respuesta a las exigencias de la población, no evolucionó hacia una regulación homogénea y óptima de un conjunto de componentes que giran en torno al servicio, originando que hasta la actualidad los serenos padezcan de una precariedad laboral, un déficit de capacitación y una irregular e irresponsable regulación del uso de armas.

5.2. EL OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Hay que indicar, de manera general, que el objetivo de este proyecto de ley va dirigido a fortalecer el desarrollo humano a través de la seguridad que se brinde a los ciudadanos. Lo cual, no solo impactará positivamente sobre indicadores importantes de percepción y denunciabilidad

sino, además, sobre aspectos vinculados a la cohesión social que serán abordados a través de actividades de prevención y promoción de la participación ciudadana por parte de los serenos.

5.3. EL CONTENIDO DE LOS CAMBIOS

El ordenamiento jurídico peruano tendría un cambio sustantivo, ya que la presente proposición de ley busca robustecer el sistema de seguridad ciudadana a través del fortalecimiento de derechos para el sereno, derechos que no solo se expresan en el régimen laboral y de seguros, sino también mediante la capacitación y regulación adecuada del uso de la fuerza.

5.4. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES

Con la aprobación de la presente proposición de ley, tanto el Estado como la ciudadanía en general, se verían involucrados en la consolidación de los indicadores de desarrollo humano, la confianza interpersonal y la democracia en general, a su vez, ello permitirá hacer cumplir la Constitución y demás normas del ordenamiento jurídico.

5.5. IMPACTO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

La aprobación del presente proyecto de ley tendrá un impacto positivo en mejorar las posibilidades de prevención, control y persecución de los hechos de violencia y delictivos que día a día afectan a los peruanos. Contribuirá a la consolidación de la Democracia a través del fomento de la confianza interpersonal y, de forma inmediata, fortalecerá diversos componentes del aparato de control a nivel de los territorios locales.

Ello coadyuvará a traer beneficios de naturaleza económica y social, pues, es por todos conocido que la recomposición del tejido social y de la confianza interpersonal no solo brindan mayores posibilidades de desarrollo a los ciudadanos de a pie, sino también a aquellos ciudadanos que cuentan con empresas que son afectadas por los hechos de violencia delictiva.

Además, regular de forma homogénea el servicio de seguridad ciudadana permite promover la igualdad ante la ley, puesto que los estándares de calidad del servicio de serenazgo se elevarán producto de nuevas exigencias normativas que harán posible que los gobiernos locales mejoren los indicadores de gestión de sus recursos. Asimismo, esta iniciativa no genera gasto público, debido a que únicamente realiza cambios de carácter normativo.

VI. VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA DE LEY CON EL ACUERDO NACIONAL.

El presente proyecto de ley se encuentra alineado al **Acuerdo Nacional**, específicamente a su Séptima Política del Estado Peruano que se denomina "Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana".



YVAN QUISPE APAZA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

A su vez, también se encuentra alineada al **Plan Bicentenario**, en su Eje Estratégico 2: "Oportunidad y Acceso a los Servicios, específicamente a lo expresado en sus objetivo 6: "Mejoramiento de la gestión y prevención de la Seguridad Ciudadana". En un sentido similar, se encuentra alineada al Eje Estratégico 1: "Derechos fundamentales y dignidad de las personas".