



PROYECTO DE LEY

La congresista que suscribe, **Milagros Salazar De La Torre**, integrante del Grupo Parlamentario de Fuerza Popular, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone el proyecto de ley siguiente:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la Republica

Ha dado la Ley siguiente:



LEY QUE FORTALECE EL SERVICIO DE SERENAZGO MUNICIPAL

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer el servicio de serenazgo municipal, precisando la necesidad de establecer los lineamientos para uniformizar el perfil del sereno, su capacitación, las características de sus uniformes y fundamentalmente, el régimen laboral y los derechos laborales que les corresponde, en el marco de la rectoría que ejerce el Ministerio del Interior sobre el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Artículo 2. – De la rectoría del Ministerio del Interior.

El Ministerio del Interior en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, cumple con establecer y estandarizar los requisitos mínimos para la selección, ingreso, programas de entrenamiento, formación y capacitación de los Serenos, así como las características de los uniformes de los Serenos. A fin de facilitar el cumplimiento de sus funciones, la Policía Nacional del Perú queda

facultada para suscribir convenios con las Municipalidades que permitan potenciar y dirigir el entrenamiento de sus cuerpos de Serenos.

Artículo 3.- Régimen Laboral de los Serenos

Se precisa que el personal que brinda el servicio de Serenazgo, debe encontrarse necesariamente dentro de los alcances del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, ó del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios cuyos contratos deberán tener una duración mínima de un año, excepto aquellos que sean por suplencia. Queda prohibido que las Municipalidades contraten a personal de Serenazgo bajo la modalidad de contratos de servicios no personales, o bajo cualquier otra modalidad contractual no laboral.

Artículo 4.- Del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.

Se precisa que el personal que brinda el servicio de Serenazgo, debe encontrarse necesariamente dentro de los alcances de la Ley 30485, Ley que incorpora a los Serenos en el seguro complementario de trabajo de riesgo, cuya cobertura incluye el otorgamiento de prestaciones de salud en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales; y el otorgamiento de pensiones de invalidez temporal o permanente y de sobrevivientes y gastos de sepelio, como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

Artículo 5.- Apoyo Legal

Si en el cumplimiento de sus funciones, los Serenos se ven implicados en una situación que deviene en un proceso de investigación fiscal, un proceso judicial penal y/o un proceso judicial civil, el Municipio en el que labora le provee de asistencia legal en dichos procesos, sea en la forma del Procurador Público Municipal o un abogado contratado especialmente para tal fin.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. – Reglamentación

La presente Ley será reglamentada por el Ministerio del Interior dentro los sesenta (60) días hábiles posteriores a la publicación de la presente Ley.

Lima, 7 de enero de 2019



MILAGROS SALAZAR DE LA TORRE
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Carlos Tubino Arias Schreiber
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

D. NIEYAS O.

VENTURA

VENAGUER

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 24 de ENERO del 2019.

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 3830 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO,
DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA
CONTRA LAS DROGAS.

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes.-

Los orígenes del Serenazgo moderno en el país, se remontan al 1 de enero de 1991, cuando la Municipalidad Distrital de San Isidro, entonces liderada por el Alcalde Carlos Neuhaus Rizo Patrón, crea el Servicio de Serenazgo. Este servicio se financia mediante el Arbitrio de Serenazgo, creado especialmente para este fin, con el que se buscaba mejorar el accionar de la Policía Nacional del Perú, con el refuerzo del Cuerpo de Serenazgo.

En 1992 la Municipalidad Distrital de Miraflores sigue el ejemplo de la de San Isidro, cuando el alcalde Alberto Andrade Carmona dispone la creación del Serenazgo de Miraflores. Posteriormente siguen este modelo de gestión de refuerzo de la seguridad ciudadanas, más municipalidades, primero a nivel de Lima Metropolitana y luego al interior del país.

Como se puede verificar en el siguiente cuadro, **el número de municipalidades con servicio de Serenazgo** se ha incrementado notablemente, pasando de 721 en el año 2012, a 1003 a nivel nacional en el año 2017.

CUADRO N° 21
PERÚ: MUNICIPALIDADES QUE BRINDAN SERVICIO DE SERENAZGO Y NÚMERO DE EFECTIVOS,
DIC. 2012 - MAR. 2017

Año	Municipalidades			Efectivos de serenazgo
	Total	Brindan el servicio de serenazgo	%	
Dic. 2012	1 838	721	39,2	22 776
Dic. 2013	1 838	883	48,0	25 440
Dic. 2014	1 842	924	50,2	24 590
Dic. 2015	1 851	987	53,3	25 600
Dic. 2016	1 851	991	53,5	26 500
Marz. 2017	1 851	1 003	54,2	26 661

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas e Informática - Registro Nacional de Municipalidades 2013 y 2017.

Fuente: INEI; Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2017, Capítulo 11: Seguridad Ciudadana.
p.121

Así mismo, podemos apreciar que **el número de Serenos ha aumentado en forma significativa**, pasando de 22,776 Serenos a nivel nacional en el año 2012 a 26,681 en el año 2017, produciéndose la mayor parte de ese aumento en el interior del país. A nivel de Lima Metropolitana, el promedio es de 252 Serenos por Municipalidad, mientras que el promedio en el interior es de 16 Serenos por Municipalidad (a nivel nacional el promedio es de 26 Serenos por Municipalidad)

CUADRO N° 22 PERÚ: EFECTIVOS DE SERENAZGO, SEGÚN ÁMBITO, DIC. 2012 - MAR. 2017						
Ámbito	Efectivos de serenazgo					
	Dic. 2012	Dic. 2013	Dic. 2014	Dic. 2015	Dic. 2016	Marz. 2017
Total	22 776	25 440	24 590	25 600	26 500	26 681
Provincia de Lima	10 329	11 332	10 419	10 196	10 815	10 861
Otros departamentos	12 447	14 108	14 171	15 404	15 685	15 800

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas e Informática - Registro Nacional de Municipalidades 2013 y 2017.

Fuente: INEI; Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2017, Capítulo 11: Seguridad Ciudadana.
p.122

Sin embargo, incluso a nivel de Lima Metropolitana hay grandes diferencias en el número de Serenos por distrito:

Distritos	Numero de Serenos (Dic 2016)	Población (Censo 2017)	Habitantes por Serenos	Área (Km2)	Serenos por Km2
Santiago de Surco	1,073	329,152	306	52	20.6
Lima	1,053	268,352	254	21.98	74.9
San Isidro	909	60,735	66	11.1	81.89
Miraflores	824	99,337	120	9.62	85.65
San Borja	744	113,247	152	9.95	77.78

Resto de Lima	6,956	7'675,151	1103	2672	2.6
---------------	-------	-----------	------	------	-----

Fuente: INEI. Nota de Prensa N°251, 29 de diciembre de 2016.

Esta diferencia entre el nivel de cobertura del servicio de Serenazgo entre distritos, también se repite en el monto destinado por las distintas municipalidades al Servicio de Seguridad Vecinal y Comunal. En el Presupuesto 2019 podemos apreciar que en la provincia de Lima, 10 de las 43 municipalidades concentran el 68% del gasto en este rubro.

Gasto en Seguridad Vecinal y Comunal, PIA 2019

Municipalidad	PIA
Municipalidad Metropolitana De Lima	42,851,109.00
Municipalidad Distrital De Santiago De Surco	40,891,942.00
Municipalidad Distrital De San Isidro	39,633,764.00
Municipalidad Distrital De Miraflores	34,349,282.00
Municipalidad Distrital De San Borja	21,625,000.00
Municipalidad Distrital De La Molina	15,873,543.00
Municipalidad Distrital De Ate - Vitarte	15,445,734.00
Municipalidad Distrital De Jesus Maria	13,072,744.00
Municipalidad Distrital De Lurigancho (Chosica)	12,424,175.00
Municipalidad Distrital De San Miguel	11,964,055.00
Otras 33 Municipalidades de Lima Metropolitana	116,238,637.00
Total	364,369,985.00

Fuente: MEF. Transparencia Económica Perú. Elaboración Propia.

El INEI reporta que sólo en el año 2016, se registraron más de un millón de intervenciones por parte del serenazgo, siendo más de 82% de las intervenciones relacionadas a Comercio Ambulatorio, Consumo de Bebidas Alcohólicas en la vía pública y consumo de drogas.

CUADRO N° 23
PERÚ: INTERVENCIONES REGISTRADAS POR EL SERENAZGO, 2016

Tipo de intervención	Número	%
Total	1 041 530	100,0
Comercio informal	401 862	38,6
Consumo de alcohol en la vía pública	357 687	34,3
Consumo de drogas	111 273	10,7
Accidentes de tránsito	50 386	4,8
Violencia familiar	37 432	3,6
Robo a transeúntes	27 209	2,6
Pandillaje	18 071	1,7
Robo a domicilio	8 568	0,8
Robo de vehículos	6 035	0,6
Robo a establecimientos	3 912	0,4
Robo de autopartes	3 557	0,3
Otro 1/	15 538	1,5

1/ Comprende: Auxilio a la comunidad, contra la tranquilidad pública, contra el cuerpo, la vida y la salud, abigeato, estafa, entre otros.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Registro Nacional de Municipalidades 2017.

Fuente: INEI; Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2017, Capítulo 11: Seguridad Ciudadana.
p.124

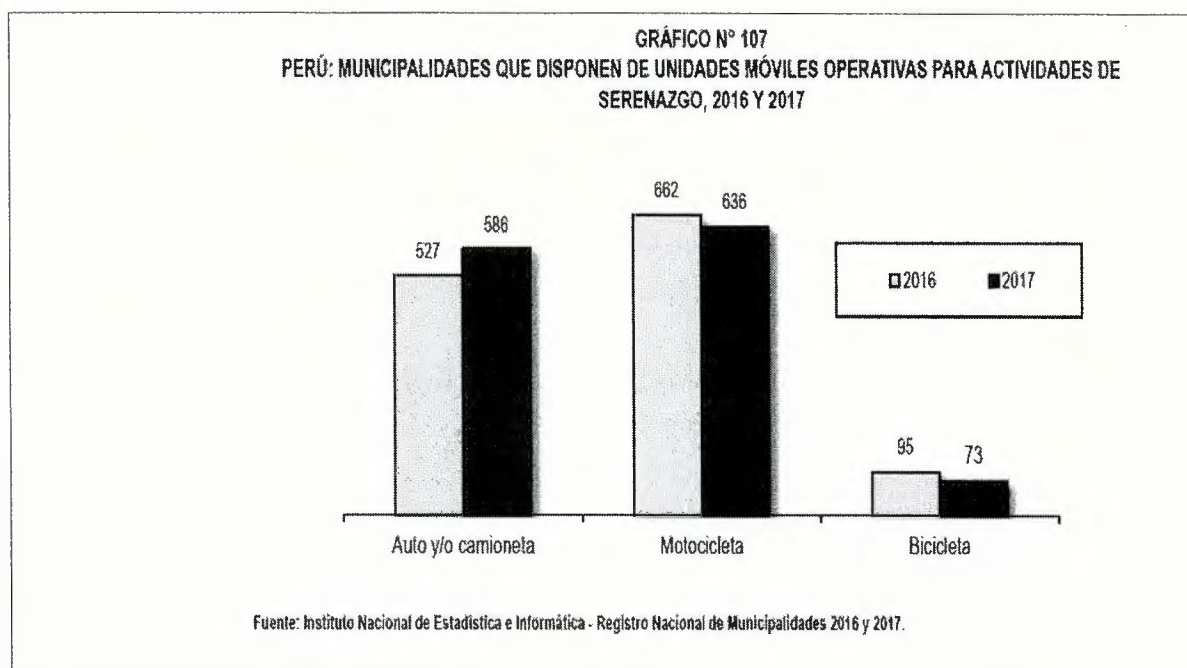
Las municipalidades a nivel nacional disponen de equipamiento e infraestructura para las actividades de Serenazgo. Sin embargo, la calidad de las mismas es variada según cada jurisdicción.

CUADRO N° 24
PERÚ: MUNICIPALIDADES QUE BRINDAN EL SERVICIO DE SERENAZGO Y DISPONEN DE EQUIPAMIENTO
E INFRAESTRUCTURA, 2013 - 2017

Año	Total Municipalidades	Municipalidades que brindan el servicio de serenazgo	Municipalidades que disponen de equipamiento e infraestructura para actividades de serenazgo	%
2013	1 838	721	594	82,4
2014	1 838	883	679	76,9
2015	1 842	924	781	84,5
2016	1 851	987	900	91,2
2017	1 851	1 003	993	99,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Registro Nacional de Municipalidades 2013 - 2017.

Fuente: INEI; Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2017, Capítulo 11: Seguridad Ciudadana.
p.125



Fuente: INEI; Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2017, Capítulo 11: Seguridad Ciudadana. p.126

Del mismo modo, podemos ver que hay una diversidad y variedad de la capacitación de Serenos por distrito. Es así que un Sereno de San Isidro es capacitado 436 horas, mientras que uno de Miraflores sólo es capacitado durante 96 horas. Es por ello que resulta imperativo estandarizar tanto el perfil profesional del Sereno, como el programa de entrenamiento de los mismos.

LEY QUE FORTALECE EL SERVICIO DE SERENAZGO MUNICIPAL.

CIFRAS DEL SERENAZGO



**Entrenamiento
de serenitos
en municipios**

**Mayor horas de
capacitación por distrito**

San Isidro	436
Ate	192
Callao	180
Lince	168
Lima	148
San Borja	140
S. M. de Porres	135
S. J. de Lurigancho	100
Miraflores	96
La Punta	80

**Menor horas de
capacitación por distrito**

C. de la Legua Reynoso	0
Punta Negra	2
El Agustino	3
Santa Rosa	4
Cieneguilla	4
Carabayllo	4
V. María del Triunfo	6
Puente Piedra	6
La Victoria	6
Chorrillos	6



**Asistencia a
cursos de la Escuela
Metropolitana de
Serenitos**

**Distritos con mayor
asistencia de serenitos**

Cercado	5,253
Comas	945
Puente Piedra	785
V. M. del Triunfo	723
Villa El Salvador	597
S. J. de Miraflores	496
Santa Anita	436
Lurigancho-Chosica	298
Ate	296
Surquillo	236

Con menor asistencia

La Molina	0
Punta Negra	2
San Isidro	3
Lince	3
San Bartolo	4
Barranco	12
Chorrillos	14
San Miguel	20
Santa María del Mar	21
Miraflores	34

Fuente: Briceño, Ana (17 de diciembre de 2018); *Integración de Serenitos en espera: servicio no cuenta con ley que defina sus funciones*, El Comercio; ¹

¹ <https://elcomercio.pe/lima/seguridad/integracion-Serenos-sigue-espera-servicio-ley-funciones-noticia-588570?href=mwapp>

Problemática Laboral y Social de los Serenos

Pese al incremento de la cobertura del servicio de Serenazgo a nivel nacional en los últimos años, los Serenos no cuentan con un régimen laboral estable, estando contratados tanto bajo el Decreto Legislativo 276, el Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, y en la modalidad de contratos de servicios no personales. Asimismo, una parte significativa de aquellos que se encuentran en el régimen del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, se encuentran contratados por plazos que van de 1 a 3 meses.

Esta situación, junto con el alto número de Serenos en el régimen de terceros, lleva a una inestabilidad del servicio de Serenos y a una alta rotación de personal la cual no es el reflejo de una política laboral que excluye a malos elementos, sino el reflejo de una improvisación en la gestión de los Recursos Humanos destinada a apuntalar el clientelismo político y laboral.

El resultado de esta política, es un servicio irregular e inestable en buena parte de las jurisdicciones municipales, pues el personal se encuentra más enfocado en procurar su renovación, y en el caso de los contratados en la modalidad de terceros, en asegurar el pago de sus remuneraciones.

Finalmente, actualmente existe una desprotección jurídica del Sereno ya que si en el ejercicio de sus funciones, se producen incidentes que devienen en procesos judiciales, lo cierto es que un gran número de serenos no cuenta con apoyo legal por parte del Municipio contratante. Esto origina a su vez, que muchos Serenos tengan dudas de intervenir.

Proceso de Elaboración y Consulta

Este proyecto de Ley nace como resultado de las gestiones de la Asociación de Serenos del Perú (ADESEP), quienes hicieron conocer sobre la situación del Serenazgo mediante varias comunicaciones al Despacho. En base a esas comunicaciones y a fin de conocer más sobre su problemática, **el 14 de noviembre de 2018 se celebró una reunión de trabajo con la dirigencia de ADESEP.**



Como resultado de dicha reunión, se identificaron varios aspectos que necesitan del auxilio de la legislación. El siguiente paso fue obtener la opinión del Ministerio del Interior, a fin de tener la visión integral por parte del ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Posteriormente, **el 29 de noviembre de 2018 se sostuvo una reunión de trabajo con el Ministro del Interior**, General PNP (r) Carlos Morán Soto para discutir la problemática del Servicio de Serenazgo Municipal. En dicha reunión el Ministro expresó su apoyo a la necesidad de un nuevo marco regulatorio para los Serenos y se mostró favorable a que su sector, elabore un perfil profesional del Sereno y que la Policía Nacional del Perú, desarrolle los planes de capacitación de los Serenos, dejando abierta la posibilidad que participe en la implementación de los mismos.



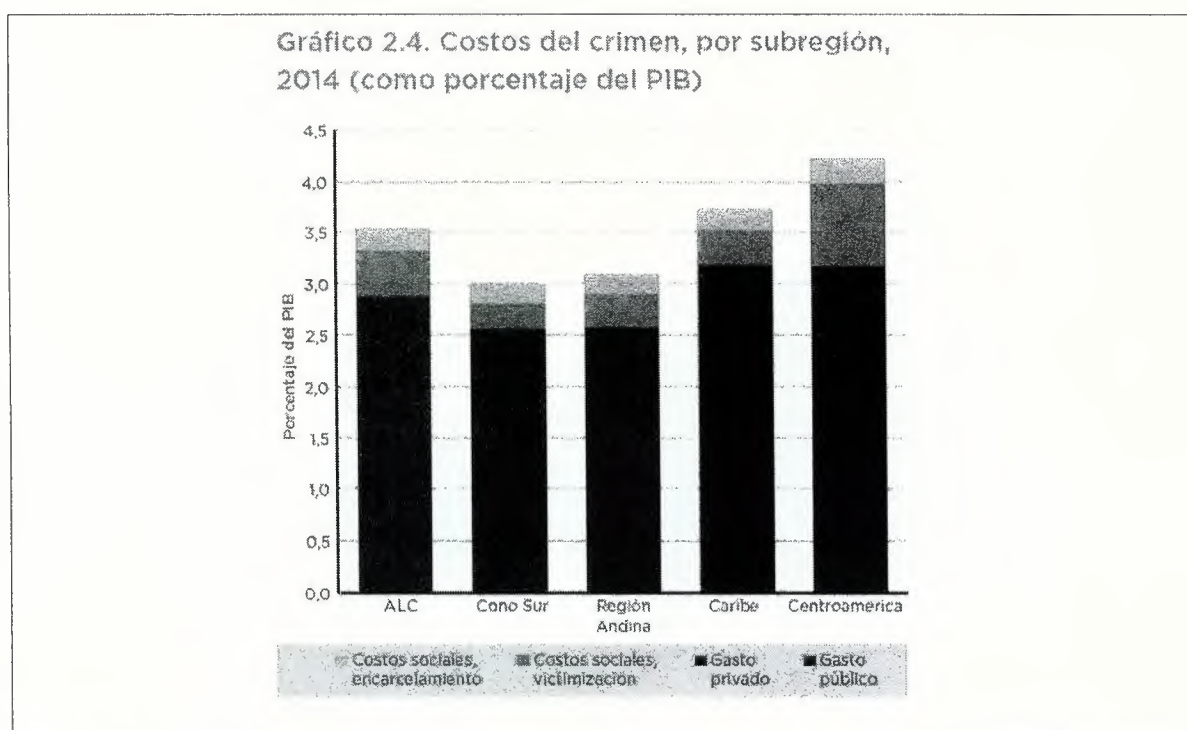
Con estos insumos, se elaboró un primer borrador del presente proyecto de ley. Dentro del contexto de la Semana de Representación de diciembre de 2018, **el 11 de diciembre se celebró una mesa de trabajo con ADESEP**. Esta mesa tuvo el objeto de socializar el proyecto y obtener sus sugerencias y recomendaciones para el mismo.



ANÁLISIS COSTO Y BENEFICIO

Costo de la Delincuencia

En un estudio del año 2016, el Banco Interamericano de Desarrollo ha estimado que el Costo de la Delincuencia en la Región Andina ronda en el 3.1% del PIB. En Perú, esto representaría un monto cercano a los US\$ 6 mil millones anuales.



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo; Los Costos del crimen y de la violencia: Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe (2016) p.28

En el caso del crimen organizado, la Oficina de las Naciones Unidas para el Crimen y Drogas (UNODC) estima que ésta genera pérdidas al sector privado por S/. 1705 millones de soles

Tabla 11 COSTO PRIVADO ANUAL DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y OTROS DELITOS GRAVES (cifras en nuevos soles)	
DELINCUENCIA ORGANIZADA	TOTAL
NARCOTRAFICO	
COSTO ANUAL	32'548,641
PANDILLAJE	
COSTO ANUAL DE DISCAPACIDAD	108'260,735
CORRUPCION	
COSTO ANUAL DE CORRUPCION	146'303,144
MEDIDAS DE PREVENCION	1 418'190,564
TOTAL	1 705'303,084

Las cifras han sido obtenidas a través de una encuesta nacional de victimización realizada a inicios del 2009.

Fuente UNODC, El Costo Económico de la Delincuencia Organizada en el Perú (2011)

En el caso del costo social de los homicidios, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima su costo para el Perú en 0.08% del PBI para el año 2014.

Cuadro 3.1. Costo social de los homicidios como porcentaje del PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
Argentina	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,07%	0,06%
Bahamas	0,47%	0,64%	0,52%	0,48%		0,53%
Barbados	0,13%	0,1%	0,09%	0,09%	0,06%	0,10%
Brasil	0,22%	0,18%	0,25%	0,24%	0,24%	0,23%
Chile	0,04%	0,05%	0,04%	0,04%	0,05%	0,04%
Colombia	0,44%	0,39%	0,36%	0,33%	0,28%	0,36%
Costa Rica	0,21%	0,20%	0,16%	0,17%	0,16%	0,18%
Ecuador	0,23%	0,20%	0,16%	0,15%	0,10%	0,17%
El Salvador	0,80%	0,82%	0,48%	0,67%	0,94%	0,73%
Guatemala	0,39%	0,38%	0,35%	0,34%	0,36%	0,36%
Honduras	2,24%	2,63%	2,31%	1,89%	1,62%	2,14%
Jamaica	0,6%	0,42%	0,38%	0,45%	0,56%	0,44%
México	0,20%	0,19%	0,17%	0,16%	0,13%	0,17%
Paraguay	0,25%	0,25%	0,22%	0,21%	0,21%	0,23%
Perú	0,06%	0,06%	0,07%	0,08%	0,08%	0,07%
Trinidad & Tobago	0,31%	0,22%	0,21%	0,24%		0,24%
Uruguay	0,07%	0,07%	0,09%	0,09%	0,09%	0,08%
Promedio ALC	0,40%	0,40%	0,35%	0,33%	0,32%	0,36%
Costo total (en millones de dólares de EE.UU.)	9.776,3	10.026,6	11.433,0	11.012,1	10.480,9	10.545,8

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo; Los Costos del crimen y de la violencia: Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe (2016) p.38

Considerando el costo del Crimen para la sociedad, la reducción del mismo lleva a una mejora de la situación económica de la Sociedad en general.

Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Ciudadanos	• Reducción de Costos a la sociedad por Delincuencia • Perfil Estandarizado da garantía de un servicio continuo en todas las jurisdicciones.	• Mejora en la Ciudad Ciudadana.
Municipalidades	• Cuentan con un personal más motivado y capacitado. • Esto resulta en mejor actuación de los Serenos	• Mejor provisión del servicio de Seguridad Ciudadana
Gobierno Central	• La Policía Nacional contará con un apoyo de Serenazgo más eficiente, motivado y profesional.	• Mejor provisión del servicio de Seguridad Ciudadana

IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene el ordenamiento legal vigente ni colisiona con otras normas.