

Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR

Los Congresistas **GINO COSTA SANTOLALLA Y ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS**, miembros del Grupo Parlamentario **PERUANOS POR EL KAMBIO**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa

LEY DE DESARROLLO DEL ARTÍCULO 197 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, QUE REGULA LA COOPERACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ CON LAS MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

I. FÓRMULA LEGAL

Título I Objeto de la Ley

Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto precisar los alcances de la cooperación que la Policía Nacional del Perú debe brindar a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, conforme a lo dispuesto por el artículo 197 de la Constitución Política del Estado.

Título II Alcances de la Cooperación de la Policía Nacional con las Municipalidades

Artículo 2.- Los alcances de la cooperación policial con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana están referidos, cuando menos, a los siguientes ámbitos:

- a) La adecuación de la jurisdicción policial a la jurisdicción política.
- b) La adopción de un plan integrado.



- c) La participación del alcalde en la selección, evaluación y remoción del jefe policial de su jurisdicción.

Capítulo I

Adecuación de la Jurisdicción Policial a la Jurisdicción Política

Artículo 3.- La Policía Nacional adecuará las jurisdicciones territoriales de sus comisarías a la jurisdicción política de sus municipalidades.

En los distritos donde exista una sola comisaría, su jurisdicción corresponderá a la de la municipalidad. Donde exista más de una comisaría, la suma de todas sus jurisdicciones corresponderá con la de la municipalidad.

Artículo 4.- Cada provincia contará con un único jefe policial responsable de todos los servicios que la institución brinde en su jurisdicción, a saber, la prevención, la investigación criminal y el mantenimiento y restablecimiento del orden público.

El comisario de la comisaría principal del distrito será el responsable policial del distrito. Tendrá a su cargo los servicios de prevención e investigación criminal; dirigirá, coordinará, supervisará y evaluará el trabajo de todas las comisarías y unidades policiales especializadas de su jurisdicción; y, representará a la institución ante el alcalde y demás autoridades locales. Este comisario distrital dependerá del jefe policial provincial, quien supervisará el cumplimiento de sus funciones.

La investigación criminal de la Policía Nacional estará sujeta a la conducción del fiscal y sus recursos no podrán utilizarse para el servicio de prevención ni de mantenimiento y restablecimiento del orden público.

Artículo 5.- El jefe policial provincial y el comisario distrital tendrán estabilidad en sus cargos durante dos años, prorrogables por dos años más.

Los oficiales y suboficiales que prestan servicio en las comisarías tendrán una estabilidad mínima en sus cargos de dos años.

En caso de impostergable necesidad del servicio, la Policía Nacional podrá disponer el traslado temporal de los oficiales y suboficiales que prestan servicio en las comisarías, previa comunicación a la municipalidad correspondiente.

Artículo 6.- Todos los meses, el comisario distrital deberá informar al alcalde correspondiente la relación de personal policial que presta servicio en el distrito.

Artículo 7.- La Policía Nacional garantizará el equitativo despliegue territorial de sus efectivos en los distritos, el mismo que se hará en función de la densidad poblacional, su incidencia delictiva, características socioeconómicas y, de ser el caso, el número de serenos con que cuenta el distrito.

Capítulo II Plan Integrado

Artículo 8.- En el marco de los planes, programas y proyectos aprobados por los comités distritales de seguridad ciudadana, principal instancia de coordinación interinstitucional en esta materia, la Policía Nacional y los serenazgos adoptarán planes de acción integrados, con todos sus recursos institucionales, que comprenden:

- a) Patrullaje integrado, conducido operativamente por el comisario distrital, en coordinación con el gerente de seguridad ciudadana de la municipalidad correspondiente y previo planeamiento conjunto.
- b) Incorporación gratuita de los policías a los vehículos de los serenazgos, garantizando su presencia en los distintos turnos.
- c) Incorporación gratuita de los policías a los centros de control y comunicaciones de los serenazgos, garantizando su presencia en ellos las veinticuatro (24) horas del día.
- d) Integración de sus sistemas de comunicación, de información delictiva y de denuncias.
- e) Integración de sus estadísticas en una base de datos única y georreferenciada, que permitirá contar, entre otros, con un mapa actualizado del delito y de riesgos en el distrito, que identifique las zonas de mayor incidencia delictiva, los problemas de convivencia ciudadana y las zonas de desorden urbano y abandono físico.
- f) Reuniones semanales entre el comisario distrital y el gerente de seguridad ciudadana, así como sus respectivos equipos, para analizar la evolución

de la incidencia delictiva, evaluar el desempeño de ambas instituciones y planificar el despliegue de sus acciones futuras.

- g) Capacitación y trabajo conjunto con las juntas vecinales y otras formas de organización comunitaria para la seguridad ciudadana, que permita constituir un efectivo sistema de alerta temprana.

Artículo 9.- Los serenos podrán apoyar al personal policial cuando sea necesario procurar la descongestión del tránsito vehicular y peatonal, a pedido del jefe policial provincial o del comisario distrital.

Artículo 10.- Regularmente, el jefe policial provincial y el comisario distrital deberán informar al alcalde de su jurisdicción y a sus respectivos comités distritales de seguridad ciudadana, sobre la situación de seguridad y la forma de implementación de los planes de acción integrados, especialmente con respecto al servicio de patrullaje integrado.

El alcalde, en su calidad de presidente del comité distrital de seguridad ciudadana y responsable de la conducción política de la prestación de este servicio, está facultado para verificar, en cualquier momento, el cumplimiento de los planes de acción integrados, especialmente el servicio de patrullaje integrado en su jurisdicción.

Artículo 11.- Las municipalidades podrán efectuar donaciones o ceder en uso bienes, infraestructura y tecnologías a favor de las comisarías y otras unidades policiales de su jurisdicción para fortalecer los servicios de prevención y de investigación criminal, exceptuándose armas de fuego, municiones y armas químicas o eléctricas. También podrán asumir los costos de su mantenimiento.

Una vez cumplida la finalidad o el plazo de la cesión en uso, los bienes, infraestructura y tecnología serán devueltos a la municipalidad.

Artículo 12.- A solicitud del alcalde, el jefe policial provincial y el comisario distrital deberán informarle a él y al respectivo comité de seguridad ciudadana la forma en cómo se usaron los bienes, infraestructura y tecnologías materia de donación o cesión en uso.

Artículo 13.- En caso se compruebe que la Policía Nacional desvió la finalidad o la jurisdicción de los bienes, infraestructura y tecnología materia de donación o cesión en uso, éstos revertirán a la municipalidad correspondiente en un plazo no mayor de siete días, salvo que hayan sido utilizados para el cumplimiento de planes interdistritales y bajo aprobación expresa del alcalde de su jurisdicción.

Artículo 14.- El alcalde impartirá directivas por intermedio del jefe policial provincial o el comisario distrital, según corresponda, alineadas al plan local de seguridad ciudadana, estas son de cumplimiento obligatorio. Incurren en responsabilidad funcional quienes incumplan injustificadamente estas directivas. También incurre en responsabilidad funcional, el alcalde que imparta directivas que sean contrarias a la Constitución, las leyes y el respeto a los derechos humanos.

En asuntos de orden público, las disposiciones del Ministro del Interior y de la Alta Dirección de la Policía Nacional serán de aplicación preferente e inmediata frente a cualquier directiva de las autoridades municipales.

Artículo 15.- El alcalde provincial tiene responsabilidad en el distrito capital de su jurisdicción, y también en la dirección, coordinación y evaluación del plan de acción integrado interdistrital y en la supervisión de la ejecución de los planes correspondientes a cada uno de los distritos de su jurisdicción. Para ello, tendrá como contraparte al jefe policial provincial.

Capítulo III

Participación del alcalde en la Selección, Evaluación de Desempeño y Remoción del Jefe Policial de su Jurisdicción

Artículo 16.- El jefe policial provincial será seleccionado por un jurado integrado por el Ministro del Interior o su representante, el Director General de la Policía Nacional y el alcalde de su jurisdicción, sobre la base de una terna propuesta por el Director General de la Policía. La selección requiere ser aprobada por mayoría simple.

El comisario distrital será seleccionado por un jurado integrado por el Director General de la Policía Nacional o el jefe policial de la Región, el jefe policial provincial y el alcalde de su jurisdicción, sobre la base de una terna propuesta por el jefe policial de la Región. La selección requiere de mayoría simple.

Artículo 17.- La opinión del alcalde sobre la responsabilidad y eficiencia en el desempeño profesional del jefe policial provincial y del comisario distrital, según corresponda, será considerada para el proceso de ascensos para oficiales de la Policía Nacional. Esta opinión se formulará anualmente y, en caso de ser favorable, puede otorgar hasta un máximo de dos puntos en el factor Experiencia para el Servicio Policial. El comando de la Policía Nacional también podrá solicitar la opinión del alcalde sobre el desempeño de la autoridad policial cuando lo considere conveniente.

La opinión del alcalde sobre el desempeño profesional de los oficiales de las comisarías de su distrito también será considerada para el proceso de ascensos. Esta opinión se formulará anualmente y, en caso de ser favorable, puede otorgar hasta un máximo de un punto en el factor Experiencia para el Servicio Policial.

Artículo 18.- La opinión anual del alcalde sobre el desempeño profesional del jefe policial provincial, del comisario distrital y de los oficiales de las comisarías, según corresponda, deberá considerar, cuando menos:

- a) Diligencia para cumplir los planes, programas, proyectos y acuerdos aprobados por el comité de seguridad ciudadana.
- b) Diligencia para cumplir los planes integrados que adopten la Policía Nacional y el serenazgo.
- c) Diligencia para cumplir las directivas del alcalde.
- d) Logros en reducir la victimización y la percepción de inseguridad.
- e) Logros en mejorar la aprobación ciudadana de la Policía Nacional.
- f) Logros en organización comunitaria para la seguridad ciudadana.

Artículo 19.- El alcalde podrá solicitar la remoción del jefe policial provincial o de los comisarios de su jurisdicción al Director General de la Policía, en casos de manifiesta falta de diligencia en el cumplimiento de los planes, programas y proyectos; así como de los acuerdos del comité de seguridad ciudadana, de los planes integrados que adopten la Policía Nacional y el serenazgo, y de las directivas que imparta el alcalde.

La solicitud de remoción será resuelta por el Director General de la Policía Nacional, quien para ello deberá solicitar un informe al jefe policial de la Región,

si el oficial cuestionado es el jefe policial provincial; o a éste, si el cuestionado es un comisario. Esta solicitud deberá resolverse en un plazo no mayor de siete (7) días.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA: El Ministerio del Interior aprobará las normas reglamentarias y modificará las normas existentes que resulten necesarias para adecuar su organización, doctrina, funcionamiento y procedimientos a los alcances de la cooperación que debe brindar a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, conforme al artículo 197 de la Constitución y a la presente Ley, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días.

SEGUNDA: Sin perjuicio de su posterior reglamentación, las disposiciones contempladas en el Título II, Capítulo II de la presente ley son de aplicación inmediata.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA: Cuando en la jurisdicción de una municipalidad no exista ninguna comisaría, tendrá la calidad de comisario distrital aquel que se encuentre encargado de la comisaría del distrito colindante cuyo ámbito de competencia comprenda la menor población.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA: Modificación de la Ley de Carrera y Situación Personal de la Policía Nacional del Perú, Decreto Legislativo 1149

Modifíquese el artículo 52 de La Ley de Carrera y Situación Personal de la Policía Nacional del Perú, Decreto Legislativo 1149, en los siguientes términos:

«Artículo 52.- Factores de evaluación de los Oficiales y Suboficiales
Los factores de evaluación del desempeño profesional o técnico, formación académica, experiencia para el servicio policial y moral y disciplina, son evaluados por las juntas selectoras, sobre la base de la

información que obra en el legajo personal, considerando los méritos acumulados hasta el mes de julio del año del proceso de ascenso, salvo las condecoraciones de la Orden al Mérito de la Policía Nacional del Perú para el personal, por la causal Servicios Meritorios, que son reconocidas en el año del proceso de ascenso.

Los deméritos impuestos se ponderan hasta el 31 de diciembre del año del proceso de ascenso.

1. Factor desempeño profesional o técnico: Alcanza cien (100) puntos. Se obtiene del promedio aritmético centesimal de las notas anuales de desempeño profesional, correspondiente a los años anteriores al año del proceso de ascenso, conforme a los diferentes grados:
 - a) Generales, Coroneles, Comandantes, Mayores, Capitanes, Tenientes y Alféreces de Armas: cuatro (4) años.
 - b) Coroneles, Comandantes, Mayores y Capitanes de Servicios: cinco (5) años.
 - c) Suboficial Brigadier, Suboficiales Técnicos de Primera, Segunda y Tercera; Suboficiales de Primera, Segunda y Tercera, de Armas y de Servicios: cuatro (4) años.
2. Factores Formación Académica y Experiencia para el Servicio Policial: Alcanzan la puntuación de acuerdo a las tablas de los Anexos I y II, respectivamente que forman parte del presente Decreto Legislativo. La suma de ambos factores alcanza 100 puntos.

En los casos del jefe policial provincial, el comisario distrital y los oficiales que prestan servicio en las comisarías se tendrá en cuenta los puntos que pueden asignarse por la evaluación realizada por el comité de seguridad ciudadana y que es transmitida por alcalde a la Alta Dirección de la Policía Nacional, conforme lo establece la Ley que regula la cooperación de la Policía Nacional con las Municipalidades en materia de Seguridad Ciudadana.

3. Factor moral y disciplina: Alcanza cien (100) puntos, conforme a lo establecido en el Anexo III que forma parte del presente Decreto Legislativo. El postulante que obtenga menos de sesenta y cinco (65) puntos, será eliminado del proceso de ascenso.

El postulante que durante el proceso de ascenso se encuentre involucrado en una falta Muy Grave prevista en la Ley de Régimen Disciplinario, será suspendido en su ascenso hasta que el órgano disciplinario correspondiente adopte una decisión en instancia final».

SEGUNDA: Modificación de la Ley de la Policía Nacional, Decreto Legislativo 1267

Modifíquense los artículos 7, 20 y 24 de la Ley de la Policía Nacional, Decreto Legislativo 1267, en los siguientes términos:

«Artículo 7.- Estructura Orgánica

La Policía Nacional del Perú tiene la siguiente estructura orgánica:

(...)

8. Órganos Desconcentrados
 - 8.1 Macro Regiones
 - 8.2 Regiones y Frentes Policiales
 - 8.3 Jefaturas Policiales Provinciales**
 - 8.4 Comisarías Distritales**
 - 8.5 Comisarías.

(...))».

«Artículo 20.- Órganos Desconcentrados

Los órganos desconcentrados cumplen funciones específicas asignadas dentro de un ámbito territorial determinado. Actúan en representación y por delegación dentro del territorio de su jurisdicción, sobre el cual ejercen mando y comando. Dependen de la Sub Dirección General y se organizan en:

1. Macro Regiones Policiales
2. Regiones Policiales o Frentes Policiales

3. Jefaturas Provinciales Policiales
4. Comisarías Distritales
5. Comisarías.

El Reglamento de la presente norma establecerá su estructura funcional; así como los criterios para la creación, fusión o supresión».

«Artículo 24.- Comisarías

La Comisaría es la célula básica de la organización de la Policía Nacional del Perú. Desarrolla la labor de prevención, orden, seguridad e investigación; mantiene una estrecha relación con la comunidad, Gobiernos Locales y Regionales, con quienes promueven la participación de su personal en actividades a favor de la seguridad ciudadana, coadyuvando al desarrollo económico y social de la jurisdicción.

Están a cargo de personal policial de armas en las jerarquías de Oficiales Superiores de Armas, Oficiales Subalternos y Suboficiales Superiores en situación de actividad, según corresponda.

Las comisarías son de naturaleza urbana o rural, según su ubicación geográfica.

En los distritos donde exista una sola comisaría, ésta constituye la comisaría distrital y su jurisdicción corresponde a la de la municipalidad. Donde exista más de una comisaría, la suma de todas sus jurisdicciones corresponde con la de la municipalidad y la principal será considerada la comisaría distrital.

La Comisaría Distrital asume la responsabilidad policial en el distrito. Tiene a su cargo los servicios de prevención e investigación criminal; dirige, coordina, supervisa y evalúa el trabajo de todas sus comisarías y unidades policiales especializadas en su jurisdicción; y, representa a la institución ante el alcalde y demás autoridades locales. Depende de la Jefatura Provincial Policial».

TERCERA: Modificación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley 27933.

Modifíquese el artículo 13 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley 27933, en los siguientes términos:

«Artículo 13.- Comités Regionales, Provinciales y Distritales

(...)

Los Comités Regionales, se reúnen trimestralmente de forma ordinaria; **los Comités Provinciales y Distritales se reúnen de manera ordinaria dos veces al mes**, y extraordinariamente cuando lo convoque su respectivo presidente.

(...)).».



DR. GINO COSTA SANTOLALLA
Congresista de la República



ALBERTO DE BELAUNDE
Congresista de la República

G. Violeta.

ZEBALLOS

OLIVA
LOMBARDI

BRUCE

ZEBALLOS
VOCERO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 13 de SEPTIEMBRE del 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1870 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS; DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley desarrolla el artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que establece la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades para la presentación del servicio de seguridad ciudadana, a partir de la propuesta formulada a fines del 2011 por Gino Costa y Carlos Romero en el libro «*Inseguridad en el Perú: ¿Qué hacer desde el Congreso?*».¹

Desde el punto de vista de las políticas públicas, el artículo 3 del Reglamento de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), aprobado por Decreto Supremo 011-2014-IN, define la seguridad ciudadana como la acción integrada, multisectorial e intergubernamental que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía para asegurar el libre ejercicio de los derechos y libertades de la persona, y su convivencia pacífica, a través de la prevención y control de la violencia y el delito, así como de la rehabilitación y reinserción social de los infractores, y la atención a sus víctimas.

2.1. ANTECEDENTES DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS

De conformidad con el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República,² en el período legislativo 2011-2016 se presentaron 211 iniciativas legislativas relacionadas con el fortalecimiento del servicio de seguridad ciudadana.

De estas iniciativas, más del 62.0% (132 en estricto) están referidas a modificaciones o incorporaciones de disposiciones contenidas en el Código Penal, Código Procesal Penal, Código de Ejecución Penal o de leyes penales especiales. Las 79 iniciativas restantes se ocupan de temas de seguridad ciudadana extrapenales, a saber, instrumentos de gestión u órganos de apoyo, como los observatorios y las escuelas de serenos; recursos; organización comunitaria; aspectos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC);

¹ En efecto, la fórmula legal y su exposición de motivos recogen la propuesta formulada por Gino Costa y Carlos Romero en el libro «*Inseguridad en el Perú ¿Qué hacer desde el Congreso?*», publicado en diciembre del 2011 por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana "Ciudad Nuestra" y el Centro para la Competitividad y el Desarrollo de la Universidad de San Martín de Porres (USMP), páginas 10 a 23.

² Congreso de la República, Reporte de Antecedentes Parlamentario 007/2016-2017: Proyectos de Ley relativos a la Seguridad Ciudadana (Período Parlamentario 2011-2016).

prevención de la violencia y el delito; cooperación policial con las municipalidades; y, temas varios, como estado de emergencia, armas no letales y recompensas.

Cuadro 1

Materia de Seguridad Ciudadana	Proyectos de Ley	
	Número	Porcentaje
➤ Instrumentos de Gestión u órganos de apoyo (observatorios, escuelas de serenos)	19	24.0%
➤ Recursos	10	12.6%
➤ Organización comunitaria para la seguridad ciudadana	8	10.0%
➤ Aspectos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)	6	7.6%
➤ Prevención de la violencia y el delito	6	7.6%
➤ Cooperación entre la Policía Nacional y las municipalidades	3	3.8%
➤ Temas varios: estado de emergencia, armas no letales, recompensas, declarativos y delegación de facultades	27	34.1%
TOTAL	79	100.0%

Fuente: Congreso de la República, Reporte de Antecedentes Parlamentarios 007/2016-2017 del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria

Elaboración: Despacho Congresal Alberto De Belaunde

Solo tres proyectos del periodo legislativo anterior se ocuparon de proponer un desarrollo del mandato constitucional de coordinación de la Policía Nacional con las municipalidades para la prestación del servicio de seguridad ciudadana en el ámbito local, a saber, los proyectos de ley 2046/2012,³ 2215/2012⁴ y 2360/2012.⁵

³ El Proyecto de Ley 2046/2012 fue presentado el 1 de abril del 2013 a iniciativa del Congresista Víctor Isla Rojas, integrante del Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú.

⁴ El Proyecto de Ley 2215/2012 fue presentado el 10 de mayo del 2013 a iniciativa de la Congresista Rosa Mavila León, integrante del Grupo Parlamentario Acción Popular por la Gran Transformación.

⁵ El Proyecto de Ley 2360/2012 se presentó el 13 de junio del 2013 a iniciativa de los Congresistas Luis Iberico Núñez y Fernando Andrade Carmona, integrantes de los Grupos Parlamentarios Alianza por el Gran Cambio y Perú Posible, respectivamente.

Estos proyectos, que asumían la propuesta formulada el 2011 por Gino Costa y Carlos Romero,⁶ fueron acumulados por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, en cuyo trámite el Ministerio del Interior opinó que la propuesta de adecuar la jurisdicción de las comisarías a la jurisdicción política de las municipalidades, así como otras medidas de cooperación, afectaban la autonomía organizativa y operativa de la Policía Nacional.

Sin embargo, esta posición del Ministerio del Interior no considera que la Policía Nacional tiene el mandato constitucional establecido en el artículo 197 de la Constitución de cooperar con las municipalidades, entidades públicas que, según el mismo precepto constitucional, son las responsables de brindar el servicio de seguridad ciudadana.

2.2. NECESIDAD DE REGULAR LA COORDINACIÓN ENTRE LAS MUNICIPALIDADES Y LA POLICÍA NACIONAL PARA BRINDAR EL SERVICIO DE SEGURIDAD CIUDADANA

2.2.1. Marco constitucional que dispone la coordinación y experiencias de implementación

El artículo 195 inicial de la Constitución Política de 1993 estableció, por primera y única vez en la historia constitucional de la República, que: *«La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana»*.

Nueve años después, en marzo del 2002, la Ley 27680 modificó el capítulo de descentralización de la Constitución Política, haciendo más explícitas las atribuciones de las municipalidades en seguridad ciudadana. El nuevo artículo 197, que reemplazó al 195 inicial, dice a la letra: *«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, conforme a ley»*.

⁶ Costa, Gino y Carlos Romero (2011). Inseguridad en el Perú ¿Qué hacer desde el Congreso? Lima, Ciudad Nuestra, páginas 10 a 23.

En marzo del 2004, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), adscrita al Ministerio del Interior, llegó a un acuerdo con veintidós municipalidades de Lima y el Callao para integrar el patrullaje en cada distrito, involucrando a todas las unidades policiales y del serenazgo, bajo el comando del comisario.⁷

Ante la falta de una ley de desarrollo constitucional, en marzo del 2009, el Director General de la Policía Nacional emitió la Directiva 001-2009-DIRGEN-PNP/EMG «*Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú*»,⁸ aprobada mediante la Resolución Directoral 233-2009-DIRGEN/EMG.

El aspecto más importante que reguló esta disposición fue el patrullaje integrado, organizado y dirigido por el comisario en coordinación con la Gerencia de Seguridad Ciudadana del Municipio y previo planeamiento conjunto.⁹

La Directiva 001-2009 contempló, además, la distritalización de las comisarías, la implementación de mecanismos de rendición de cuentas policiales y el trabajo coordinado con las juntas vecinales. En efecto, dispuso que la Policía adecúe sus jurisdicciones a la demarcación territorial de los gobiernos locales y que limite la rotación de los comisarios a un mínimo de cada dos años. También, comprometió al comisario a informar mensualmente al alcalde sobre la situación delictiva del distrito, con el fin de que se puedan tomar las decisiones más adecuadas. Asimismo, el comisario debía exponer ante el alcalde y sus regidores la correspondiente orden de operaciones para el uso de los recursos municipales, mientras que el alcalde fue facultado para verificar el servicio de patrullaje integrado en su jurisdicción.¹⁰ La autoridad policial también reconoció

⁷ Yépez, Enrique (2004). Seguridad ciudadana. Catorce lecciones fundamentales. Lima, Instituto de Defensa Legal (IDL).

⁸ Esta directiva policial recogió el Proyecto «*Efectividad Municipal en Seguridad Ciudadana*» suscrito el 2 de setiembre del 2008 por once alcaldes distritales de Lima y el Callao.

⁹ A este respecto, la directiva recogió lo establecido en los artículos 21 y 27 del primer reglamento de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), aprobado por Decreto Supremo 012-2003-IN.

¹⁰ Esta prerrogativa del alcalde fue ampliada por el Decreto Supremo 002-2009-IN, que estableció, por primera vez, que la opinión del alcalde sobre la responsabilidad y eficacia de los oficiales que prestan servicio en comisarías será tomada en cuenta para el ascenso. No obstante, esta norma legal ya no forma parte del ordenamiento jurídico vigente, según el artículo 3 del Decreto Supremo 118-2013-PCM.

un antiguo pedido de los alcaldes para que la Policía trabaje exclusivamente con las juntas vecinales promovidas por las municipalidades.¹¹

A fines de noviembre de 2010, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional suscribieron acuerdos de cooperación con dieciocho municipalidades de Lima y el Callao para *«pasar del modelo actual de colaboración espontánea y discrecional, a un modelo de mayor integración, por convenio y vinculante; en el que el liderazgo político corresponderá al alcalde, mientras que el liderazgo operacional estará a cargo del comisario distrital, a quien se dotará de la autoridad, responsabilidad y de los recursos humanos y logísticos necesarios»*.

En diciembre del 2014, el segundo reglamento de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), aprobado mediante Decreto Supremo 011-2014-IN, precisó que la Policía Nacional y las municipalidades adoptarán en forma coordinada planes de patrullaje integrado bajo el liderazgo operativo del comisario de la jurisdicción, empleando los bienes y recursos no dinerarios disponibles, como los vehículos, el personal, los sistemas informáticos, las cámaras de video vigilancia y los equipos de comunicaciones, entre otros. Estos planes deberán ser visados por el comisario y el gerente municipal de seguridad ciudadana.

Este reglamento estableció, además, otros ámbitos de cooperación entre la Policía Nacional y las municipalidades, a saber, la adecuación de la jurisdicción policial a la jurisdicción política distrital; el intercambio de información sobre la incidencia delictiva territorial para el diseño, formulación y evaluación de los planes locales de seguridad ciudadana; la realización de reuniones semanales para la planificación y evaluación de acciones operativas conjuntas en prevención y persecución del delito; la coordinación para la implementación y gestión del mapa del delito georreferenciado; la promoción conjunta de programas, campañas y actividades destinadas a desarrollar una cultura

¹¹ En junio del 2011 se publicó la Ley 29701, Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las juntas vecinales y establece el «Día de las juntas vecinales de seguridad ciudadana». El artículo 2 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 002-2013-IN, las define como agrupaciones de vecinos que se organizan en forma voluntaria y solidaria para contribuir al accionar de la Policía Nacional en el desarrollo de actividades preventivas, disuasivas, informativas y de proyección social, orientadas a mejorar el orden, la seguridad y la percepción de inseguridad en sus localidades; son promovidas por las oficinas de participación ciudadana (OPC) de las comisarías, con las cuales coordinan y colaboran permanentemente.

ciudadana de derechos y deberes, y de respeto a la ley y las normas de convivencia pacífica; así como la implementación de programas de capacitación y entrenamiento policial a los serenazgos.

Unos meses después, a mediados del 2015, el Director General de la Policía Nacional emitió la Directiva 03-13-2015-DIRGEN-PNP/EMG-DIRASOPE-B «Ejecución del servicio de patrullaje local integrado entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos locales», aprobada mediante Resolución Directoral 538-2015-DIRGEN/EMG-PNP.¹²

La nueva directiva detalla las formas de materializar el patrullaje local integrado, ya sea mediante **acuerdo de cooperación** o a través de **convenio**. En el primer caso, los comisarios promueven la adopción de acuerdos con la municipalidad de su ámbito territorial y disponen que los efectivos policiales que se encuentren en servicio sean asignados a esta modalidad de patrullaje sin percibir bonificación económica alguna. En el segundo, el Ministerio del Interior celebra convenios de cooperación interinstitucional con las municipalidades para la prestación remunerada del servicio policial.

Además, dispone que todos los servicios de patrullaje de los espacios públicos que brindan las distintas unidades policiales se integren bajo el comando único del comisario.

Lo anterior da cuenta que a pesar de que no se contaba con una ley de desarrollo constitucional que regule la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, se construyeron consensos importantes y se aprobaron acuerdos interinstitucionales y normas de carácter reglamentario referidas a este tema.

Más recientemente, en diciembre del 2016 por primera vez una norma con rango de ley abordó la referida cooperación. En efecto, en el marco de la delegación de facultades para legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y

¹² Esta Resolución Directoral dejó sin efecto la Directiva Policial 001-2009 «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», de marzo del 2009.

reorganización de Petroperú,¹³ el Poder Ejecutivo emitió una norma con rango de ley – el Decreto Legislativo 1316, que modifica la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) y regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades para fortalecer el sistema de seguridad ciudadana.

Específicamente, el artículo 4 del citado Decreto Legislativo, establece que la cooperación policial se realiza de manera articulada con las diferentes municipalidades, a través de los comisarios y de acuerdo a las posibilidades materiales de los mismos.

El comisario, por tanto, es el responsable de organizar el patrullaje integrado como parte del plan de seguridad ciudadana correspondiente a su jurisdicción, sobre la base de información estadística y mapa del delito, elaborados conjuntamente, así como de coordinar la ejecución de operativos integrales para la prevención de delitos.

El mencionado artículo 4 también establece que en el marco de la cooperación, la Policía Nacional informa a la municipalidad respectiva las deficiencias de infraestructura de la jurisdicción local y brinda opinión para la formulación de proyectos de inversión pública en seguridad ciudadana cuando éstas dificulten la ejecución de actividades sobre seguridad ciudadana. Asimismo, también puede brindar capacitaciones para el personal de serenazgo

Por ello, recogiendo estos avances normativos, el presente proyecto de ley propone un cuerpo legal autónomo que se avoca a desarrollar, de manera integral, sistemática y con mayor detalle que el artículo 4 del Decreto Legislativo 1316, los ámbitos que abarca la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades, conforme lo dispone la Constitución Política.

2.2.2. La política local de seguridad ciudadana que orienta los distintos esfuerzos institucionales

La norma de desarrollo constitucional que se propone guarda correspondencia con la Ley 27933, que regula el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

¹³ Ley 30506, publicada el 9 de Octubre de 2016

(SINASEC), que data del 2003 y constituye el sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en esta materia para lograr una situación de paz social y el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas¹⁴.

En la cúspide del Sistema se encuentra el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), que es presidido por el Presidente del Consejo de Ministros y constituye la instancia responsable de diseñar los grandes lineamientos de la política pública en esta materia en el ámbito nacional. Inmediatamente después se ubican los comités regionales, que cumplen funciones técnico-normativas, y los comités provinciales, encargados de articular los esfuerzos de sus distritos y de desarrollar funciones ejecutivas en el ámbito del Cercado de la capital provincial.

En la base del Sistema se encuentran los comités distritales, presididos por los alcaldes, que constituyen los órganos ejecutivos de la política de seguridad ciudadana, y son responsables de realizar el diagnóstico situacional e institucional en el ámbito local, así como de diseñar, implementar, supervisar y evaluar el respectivo plan de acción.¹⁵ Este último, conforme lo dispone el artículo 46 del reglamento de la Ley 27933, aprobado por Decreto Supremo 011-2014-IN, es el instrumento de gestión que orienta el quehacer interinstitucional y multidisciplinario en el ámbito distrital con un enfoque de resultados, con el propósito de hacerle frente a los desafíos de la inseguridad, la violencia y el delito.

Por lo expuesto, los diferentes ámbitos que comprende esta relación de cooperación entre la Policía Nacional y las municipalidades, entre los cuales destaca el plan de patrullaje integrado, debe desarrollarse en el marco del plan local aprobado por el correspondiente comité de seguridad ciudadana.

2.2.3. La integración del patrullaje policial y municipal

¹⁴ Ver el artículo 3 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) y el artículo 4 de su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 011-2014-IN.

¹⁵ Costa, Gino; Enrique Yépez y Carlos Romero (2008). La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana. Serie de Documentos de Política Pública 1. Lima, Ciudad Nuestra., página 9.

El principal ámbito en el cual se manifiesta la necesidad de hacer efectivo el mandato constitucional de cooperación entre de la Policía Nacional y las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, es el patrullaje que brindan ambas instituciones a través del despliegue de sus efectivos en los espacios públicos para prevenir o evitar la comisión de hechos violentos y delictivos.

Las modalidades del patrullaje son **a pie** y en **unidades vehiculares**. En el primer caso, el efectivo puede hacerlo solo o con un perro, modalidad conocida como «guía canino»; en el segundo, mediante automóviles, camionetas, motocicletas y bicicletas.

El patrullaje es una de las tres funciones principales de la Policía Nacional; las otras dos son la inteligencia e investigación criminal, y el mantenimiento y restablecimiento del orden público. El patrullaje policial se organiza no solo desde las comisarías, que constituyen la unidad básica de la institución policial en el territorio, sino también desde otras unidades especializadas, como los departamentos de patrullaje a pie; el Escuadrón de Emergencias, que tiene a su cargo los patrulleros inteligentes; Los Halcones, que realizan el patrullaje en motocicletas; el Escuadrón Verde; y, el grupo Terna.¹⁶

El módulo referido a seguridad ciudadana de la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) que aplica el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) da cuenta que entre los años 2010 y 2016 menos de la cuarta parte de los peruanos (23.0%) afirmaron que existe vigilancia o patrullaje policial en sus barrios. El porcentaje se incrementó entre el 2010 y 2012, del 24.6% al 27.4% siendo, el más alto del período, para luego caer a solo la quinta parte (19.7%) el 2016, el más bajo de todos.¹⁷ Llama preocupantemente la atención esta caída de ocho puntos porcentuales durante los cuatro últimos años, por cuanto ocurre en un período en el que el número neto de policías se incrementó en 25.9% (24 920), pasando de 96 304 a 121 224, además de que se duplicaron sus remuneraciones y se adquirieron 2818 nuevos vehículos, conocidos como «*patrulleros inteligentes*».

¹⁶ Programa Presupuestal 0030 «*Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana*».

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). *Victimización en el Perú 2010-2016. Principales resultados*. Lima, página 176.

De otro lado, a inicios de la década de 1990, en medio del repliegue policial ocasionado por las acciones terroristas, las municipalidades comenzaron a constituir los serenazgos, cuerpos de seguridad ciudadana sin atribuciones policiales, que brindan el servicio de patrullaje en los espacios públicos y son un instrumento de la autoridad municipal para ordenar la ciudad y hacer respetar sus disposiciones, atendiendo además los pedidos de intervención de los vecinos. Estos pedidos se realizan principalmente, por tres razones: para solicitar que los serenazgos intervengan en la solución de problemas de convivencia o para encarar conductas antisociales, para prevenir hechos delictivos o responder ante ellos, y para solicitar auxilio ante emergencias.¹⁸

Inicialmente, los serenazgos se constituyeron en las municipalidades más prósperas. Sin embargo, en el 2016, ya estaban presentes en 987 de las 1851 municipalidades provinciales y distritales del país (53.3%) y contaban con 26 690 efectivos, 2220 automóviles y camionetas, 2614 motocicletas, 954 bicicletas y 4609 cámaras de videovigilancia.¹⁹

La Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) muestra que entre los años 2010 y 2016, los serenazgos tuvieron una mayor presencia en las calles que la Policía. En promedio, el 38.3% de los peruanos señalaron que existe vigilancia o patrullaje municipal en sus barrios, quince puntos porcentuales por encima que el promedio del patrullaje policial. El porcentaje se elevó del 39.9% el 2010 al 43.6% el 2012, el más alto del período, para caer a una tercera parte (33.4%) el 2016, el más bajo.²⁰

Solo el 9.1% de los peruanos precisaron que los policías y los serenos integraron sus esfuerzos de patrullaje en sus barrios durante el período 2010-2016. El porcentaje se ubicó en el 6.3% el 2010, incrementándose de manera importante a un promedio del 10% entre el 2011 y el 2014, para caer los dos últimos años a 8.5%, dos puntos porcentuales por encima de inicios del período.²¹ En la práctica, el patrullaje integrado se ha materializado principalmente con la

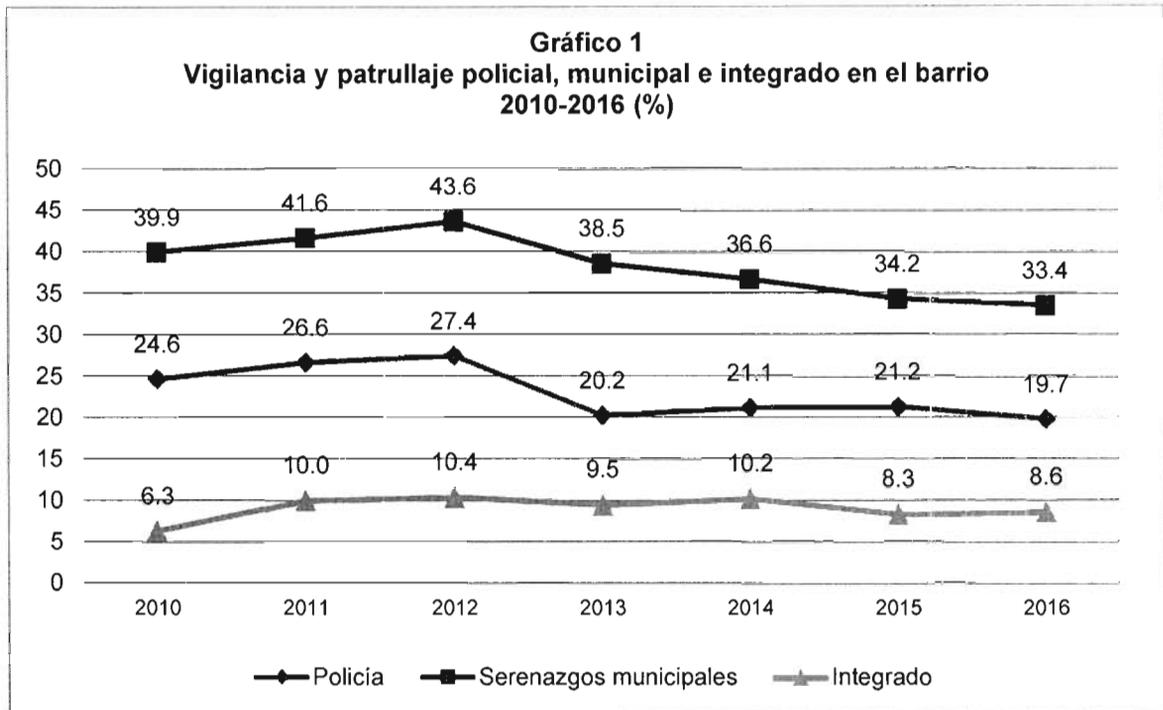
¹⁸ Costa, Gino y Carlos Romero (2010). Los serenazgos en Lima ¿Le ganan las calles a la Policía? Lima, Ciudad Nuestra, página 19 y siguientes.

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Estadísticas Municipales 2016. Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU). Lima, páginas 111 y 114.

²⁰ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Victimización en el Perú 2010-2016. Principales resultados. Lima, página 176.

²¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Victimización en el Perú 2010-2016. Principales resultados. Lima, página 176.

presencia de un efectivo policial en el automóvil o camioneta del serenazgo durante su día de franco o descanso, a cambio de una contraprestación económica.

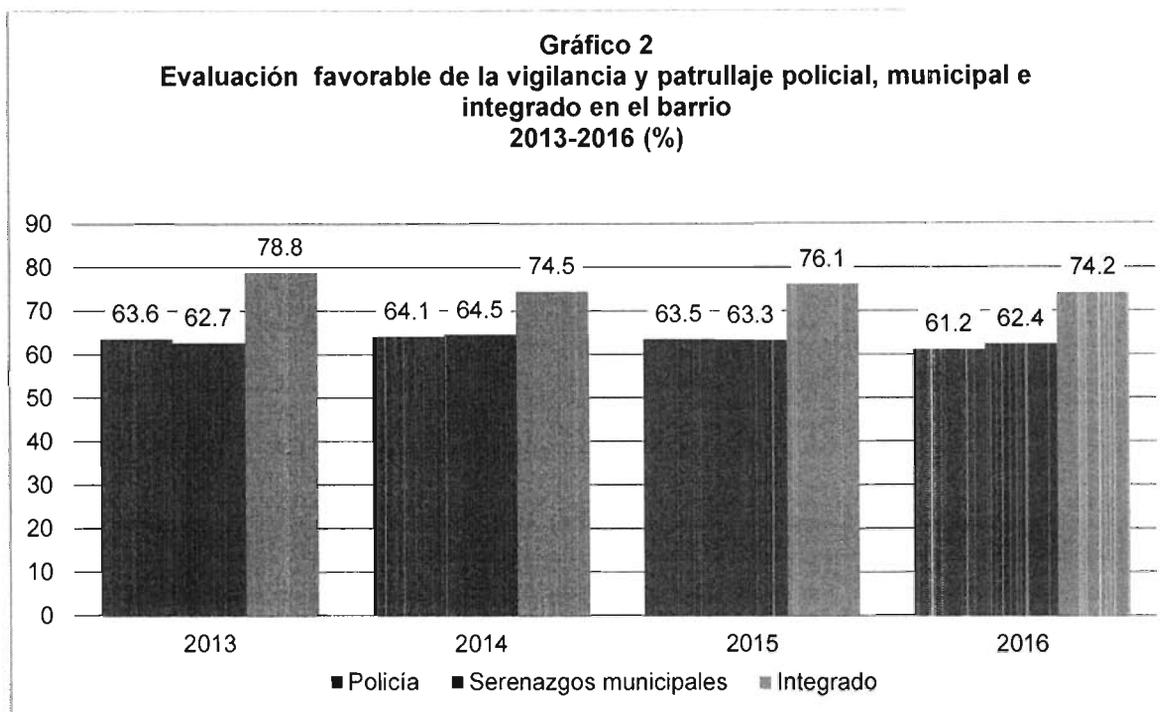


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES)

Elaboración: Despacho Congresal Gino Costa

Si bien el patrullaje integrado entre la Policía Nacional y los serenazgos municipales es el menos extendido en el país y solo se presenta en uno de cada diez barrios, es el mejor evaluado por los peruanos entre los años 2013 y 2016, pues, en promedio, el 75.9% lo calificó como bueno o muy bueno. Le siguieron, a casi trece puntos porcentuales de distancia, el patrullaje municipal (63.2%) y el policial (63.1%).²²

²² Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Victimización en el Perú 2010-2016. Principales resultados. Lima, página 180.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES)

Elaboración: Despacho Congresal Gino Costa

En consecuencia, se requiere promover que en todos los barrios peruanos se implemente el patrullaje integrado, la modalidad mejor evaluada para prevenir los hechos violentos y delictivos en los espacios públicos. Este patrullaje debe ser dirigido por el comisario en estrecha coordinación con el gerente municipal de seguridad ciudadana y contar con todos los recursos disponibles de la Policía Nacional y el serenazgo correspondiente, así como con una estrategia que optimice el servicio a través de la delimitación territorial, la asignación de responsabilidades y la distribución eficiente de los mencionados recursos.

Los comisarios y los gerentes municipales de seguridad ciudadana deben realizar cuatro tareas conjuntamente para prestar adecuadamente este servicio de patrullaje, a saber, el diagnóstico situacional e institucional, la sectorización del territorio, el diseño del plan operativo y la evaluación del servicio.²³

²³ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2015). Guía informativa del Programa Presupuestal 0030 «Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana» dirigida a los gobiernos locales. Lima, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Programa de Cooperación al Desarrollo Económico de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO) y Cooperación Alemana, implementada por GIZ, página 64.

El diagnóstico permitirá conocer e identificar los siguientes aspectos en el territorio objeto del patrullaje: las características demográficas y geográficas, las condiciones viales y de circulación, las actividades económicas predominantes, los principales espacios públicos y las zonas de mayor afluencia, la dinámica delictiva y sus posibles factores de riesgo,²⁴ y los recursos policiales, municipales y otros disponibles para la prevención y persecución de los delitos.²⁵

Sobre la base del mencionado diagnóstico será posible dividir el distrito en sectores, los que constituyen las áreas geográficas en las que se organiza el servicio de patrullaje. Una vez definidos los sectores será necesario diseñar el plan de patrullaje integrado, que explicita, cuando menos, los equipos humanos que estarán a cargo de cada sector y sus respectivos turnos, así como los recursos logísticos de que dispondrán; las modalidades de patrullaje que se utilizarán; y, el recorrido, la frecuencia y la velocidad.

Por último, la evaluación dará cuenta del cumplimiento de los objetivos en la prevención del delito y la calidad del patrullaje por sectores, y permitirá, además, enriquecer el servicio, en la medida que permitiría identificar qué funciona y qué no, para posteriores ajustes que incrementen su eficacia.

2.3. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

En diecinueve artículos, el presente proyecto de ley desarrolla tres ámbitos en los que se concreta la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades provinciales y distritales en materia de seguridad ciudadana, al que se refiere el artículo 197 de la Constitución Política, a saber, la adecuación de la jurisdicción policial a la jurisdicción política, la adopción de un plan integrado y la participación del alcalde en la selección, la evaluación y la remoción del jefe policial de su circunscripción territorial.

En primer lugar, se establece que las **jurisdicciones territoriales de las comisarías, unidades básicas de la institución policial en el ámbito local, coincidan con las que corresponden a las municipalidades, es decir, con la**

²⁴ Esto implica la elaboración y actualización permanente de mapas del delito, que permitan ubicar los delitos en el tiempo y en el espacio.

²⁵ A este respecto, resulta especialmente relevante lo referido al personal con que cuentan estas instituciones, así como los medios de transporte, las cámaras de video vigilancia y los equipos de comunicaciones e informáticos, entre otros.

organización política del país. En los distritos donde exista una sola comisaría, su jurisdicción corresponderá a la de la municipalidad; mientras que donde exista más de una comisaría, la suma de todas sus jurisdicciones corresponderá a la de la municipalidad.

Esta adecuación territorial va acompañada de una adecuación de la organización interna de la Policía Nacional a un enfoque local, a efectos de constituir un mando único policial en cada distrito. Esta autoridad es el comisario responsable de la comisaría principal o más importante del distrito, que se constituye en la contraparte del alcalde y las demás autoridades locales. Tiene a su cargo los servicios de prevención, especialmente el patrullaje en los barrios y la organización comunitaria para la seguridad ciudadana, así como de investigación criminal, para lo cual dirigirá, coordinará, supervisará y evaluará el trabajo de las comisarías y todas las unidades especializadas que la institución policial tiene en el distrito.

Se precisa que la función de investigación criminal de la Policía Nacional está sujeta a la conducción del fiscal²⁶ y que sus recursos no deben ser utilizados para el servicio de prevención ni para el mantenimiento y restablecimiento del orden público.

El superior jerárquico de los mencionados comisarios distritales es el jefe policial provincial, quien se constituye en la contraparte del alcalde de la provincia y tiene a su cargo todos los servicios que brinda la institución policial en dicho territorio, a saber, la prevención, la inteligencia e investigación criminal, y el mantenimiento y restablecimiento del orden público.

Se establece, además, que tanto el jefe policial provincial como los comisarios y los oficiales y suboficiales que prestan servicio en las comisarías tengan una estabilidad mínima de dos años en sus respectivos cargos. Esta estabilidad permitirá un mejor planeamiento y ejecución de las políticas institucionales, que redundará en servicios policiales más eficientes y eficaces en favor de los ciudadanos.

²⁶ Ver numeral 3 del artículo 65 del Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo 957, referido a la investigación del delito destinada a ejercitar la acción penal.

Por último, se promueve que el servicio policial se brinde de manera equitativa entre los distritos del país, para lo cual se señala que la Policía Nacional debe garantizar que el despliegue de sus efectivos se realice en función, cuando menos, de cuatro criterios: la densidad poblacional, la incidencia delictiva, las características socioeconómicas y las capacidades del serenazgo municipal.

El segundo ámbito que comprende el mandato constitucional de cooperación se refiere a la **obligatoriedad de la adopción de planes de acción integrados entre la Policía Nacional y las municipalidades**, los mismos que deben estar alineados a los planes, programas y proyectos aprobados por los correspondientes comités distritales de seguridad ciudadana, que constituyen los lineamientos orientadores de la política integral local y de los esfuerzos interinstitucionales en esta materia. En este contexto, la segunda disposición complementaria modificatoria del proyecto plantea que estos comités de seguridad ciudadana se reúnan, de manera ordinaria, dos veces al mes y no una como en la actualidad.

Estos planes de acción se traducen principalmente en el patrullaje integrado que deben realizar la Policía Nacional y los serenazgos municipales, bajo la conducción operativa del comisario distrital, en coordinación y previo planeamiento conjunto con el gerente de seguridad ciudadana de la correspondiente municipalidad, involucrando para ello todos sus recursos humanos y logísticos. Esto no siempre sucede en la actualidad, pues los comisarios, pese a ser las autoridades policiales con mayor contacto con las municipalidades, no disponen de la mayoría de los recursos humanos y los vehículos para el patrullaje, que son controlados por el Escuadrón de Emergencia y otras unidades especializadas, como Los Halcones, el Escuadrón Verde y los grupos Terna.²⁷

El patrullaje integrado, así entendido, implica la incorporación gratuita de los efectivos policiales a los vehículos y a los centros de control y comunicaciones de los serenazgos, garantizando su presencia en los distintos turnos; la integración de los sistemas de comunicación y de información delictiva policial y municipal, así como de sus sistemas de denuncias y estadísticas; la elaboración conjunta del mapa del delito y de riesgos; la capacitación y el trabajo unificado

²⁷ Costa, Gino y Carlos Romero (2015). Lima: ¿cómo hacerla más segura? Lima, Ciudad Nuestra, página 111.

con las juntas vecinales y otras formas de organización comunitaria para la seguridad ciudadana;²⁸ y, la programación de reuniones semanales entre el comisario distrital y el gerente municipal de seguridad ciudadana, con sus respectivos equipos, para evaluar sus acciones de patrullaje y planificar sus actividades futuras.

La integración de esfuerzos también puede efectivizarse en la descongestión del tránsito vehicular y peatonal, para lo cual el jefe policial provincial o el comisario distrital pueden solicitar el apoyo de los miembros de los serenazgos.

Para fortalecer estos servicios, se autoriza a las municipalidades a invertir en la Policía Nacional, a través de donaciones o cesión en uso de bienes, infraestructura y tecnología, con excepción de armas de fuego, municiones y armas químicas o eléctricas.

Se establece, además, la atribución del alcalde para impartir directivas de cumplimiento obligatorio por intermedio del jefe policial provincial o el comisario distrital, según corresponda. Tratándose de asuntos de mantenimiento y restablecimiento del orden público, las disposiciones del Ministro del Interior y de la Alta Dirección de la Policía Nacional tienen preferencia frente a las directivas municipales.

La manera cómo se implementan estos planes de acción integrados serán materia de un informe mensual de las autoridades policiales a sus respectivos comités de seguridad ciudadana, los cuales constituyen la principal instancia de coordinación interinstitucional en esta materia.

El último ámbito de cooperación lo constituye la **participación del alcalde en los procesos de selección, evaluación de desempeño y remoción de las autoridades policiales de su jurisdicción**. Esta atribución del alcalde se

²⁸ Otras organizaciones comunitarias que complementan a las juntas vecinales de seguridad ciudadana son las redes de cooperantes (vigilantes privados, taxistas, mototaxistas y cambistas de moneda extranjera, entre otros), las Brigadas de Autoprotección Escolar, la Policía Escolar, los Clubes de Menores y las Patrullas Juveniles. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2015). Guía informativa del Programa Presupuestal 0030 «Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana» dirigida a los gobiernos locales. Lima, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Programa de Cooperación al Desarrollo Económico de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO) y Cooperación Alemana, implementada por GIZ, página 81.

consagra toda vez que es la máxima autoridad política elegida democráticamente y, como tal, representante de los vecinos y por ello, responsable de la conducción política de la prestación del servicio de seguridad ciudadana en el ámbito local.²⁹

Se prevé, por tanto, que el alcalde sea miembro del jurado que selecciona al jefe policial provincial o al comisario distrital, según corresponda, conjuntamente con autoridades del Ministerio del Interior y de la propia Policía Nacional.

La opinión sobre el desempeño profesional del jefe policial provincial, el comisario distrital y todos los oficiales que prestan servicio en las comisarías que formula el alcalde, se tomará en consideración para los procesos anuales de ascensos. Dicha opinión debe considerar, cuando menos, la diligencia para cumplir los acuerdos del comité, los planes de acción integrados entre la Policía Nacional y el serenazgo de su jurisdicción y las directivas de cumplimiento obligatorio que emita el alcalde, así como también los logros obtenidos en reducir la victimización y la percepción de inseguridad, y en la mejora de la aprobación ciudadana sobre la institución y en el fortalecimiento de la organización comunitaria para tareas de seguridad ciudadana.

Además, el alcalde puede solicitar al Director General de la Policía Nacional la remoción del jefe policial provincial o del comisario de su jurisdicción cuando se presente una manifiesta falta de diligencia en el cumplimiento de sus labores, la misma que debe ser resuelta por las propias autoridades policiales.

2.4. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa desarrolla el mandato constitucional comprendido en el artículo 197 de la Constitución Política, que establece que las municipalidades brindan servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía Nacional, conforme a ley. Lo hace, además, en el marco del enfoque integral, multisectorial e intergubernamental del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), creado el 2003 por la Ley 27933, cuyo reglamento vigente fue aprobado mediante Decreto Supremo 011-2014-IN.

²⁹ Ver el artículo 10-A de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), incorporado por el artículo 3 del Decreto Legislativo 1316.

Para ello, establece con mayor detalle los ámbitos de la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades establecidos en el artículo 4 del Decreto Legislativo 1316, primera norma con rango de ley que desarrolla la cooperación, sobre la base de los principales consensos interinstitucionales y las normas de carácter infra legal que se aprobaron en los últimos trece años, a saber, el acuerdo suscrito en marzo del 2004 entre veintidós municipalidades de Lima y el Callao con la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC); la iniciativa de once alcaldes distritales también de Lima y el Callao sobre la efectividad municipal en seguridad ciudadana; la Directiva Policial 001-2009-DIRGEN-PNP/EMG, que establece los lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional; el Decreto Supremo 002-2009-IN, que estableció que la opinión del alcalde sobre el desempeño de los oficiales que prestan servicio en las comisarías será tomada en consideración para su ascenso; los acuerdos de cooperación de dieciocho municipalidades de Lima y el Callao con el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del 2010 para pasar de un modelo de colaboración espontánea a uno de mayor integración; y, la Directiva Policial 03-13-2015-DIRGEN-PNP/EMG-DIRASOPE-B, que regula la ejecución del servicio de patrullaje local integrado entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos locales.

Esta propuesta legal de desarrollo constitucional permitirá que la cooperación sea **obligatoria** y no dependa de los vínculos que establezcan los alcaldes con los comisarios y otras autoridades policiales en su distrito o provincia, y de la buena disposición que ellos tengan de cooperar.³⁰

Su adopción exige que el Ministerio del Interior emita las correspondientes normas reglamentarias y administrativas para adecuar la organización, doctrina, funcionamiento y procedimientos de la Policía Nacional a los alcances de su cooperación obligatoria con las municipalidades y al mando policial único en el ámbito local.

Inicialmente, el proyecto plantea la modificación de los artículos 7, 20 y 24 del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional, a efectos de incluir las

³⁰ Costa, Gino y Carlos Romero (2015). Lima: ¿cómo hacerla más segura? Lima, Ciudad Nuestra, página 110.

jefaturas provinciales policiales entre sus órganos desconcentrados y precisar las jurisdicciones territoriales de las comisarías, respectivamente. También establece la modificación del artículo 13 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, para que los comités provinciales y distritales de seguridad ciudadana se reúnan dos veces al mes de manera ordinaria.

2.5. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El desarrollo del mandato constitucional de cooperación policial con las municipalidades tiene como principal objetivo sumar esfuerzos de estas dos instituciones, con el objetivo común de mejorar la eficiencia y eficacia del servicio de seguridad ciudadana que se presta en el ámbito local.

Por tanto, como se detalla a continuación, los beneficios esperados con la implementación de la presente propuesta son mayores que los costos que podrían asumirse para conseguir su objetivo.

2.5.1. Beneficios

A. Integración de presupuestos para mejorar el servicio de seguridad ciudadana

El 2016 se contaba con 1474 comisarías, que tienen presencia en 1036 distritos, el 56.0% de un total de 1851 distritos en el país. El Censo Nacional de Comisarías llevado a cabo dicho año por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI)³¹ constata las siguientes deficiencias en el equipamiento de las comisarías:

- El 87.0% no tienen acceso a los antecedentes penales, el 79.0% a Registros Públicos, el 51.0% al sistema de denuncias policial, el 45.0% a la base de datos de personas naturales del Registro Nacional de Estadística e Informática (RENIEC), el 36.0% a las requisitorias de vehículos y el 27.0% a las requisitorias policiales.
- El 40.0% no cuentan con conexión propia y adecuada a internet.

³¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). V Censo Nacional de Comisarías y Unidades Especializadas, 2016. Principales resultados. Lima.

- El 35.0% no disponen de servicios básicos adecuados, es decir, no tiene disponibilidad del servicio de agua, desagüe y electricidad en forma permanente todos los días de la semana y las veinticuatro horas del día.
- El 16.0% no tienen equipo multifuncional de impresión, escaneo y fotocopiado propio y operativo.
- El 12.0% no cuentan con vehículo motorizado operativo, sea automóvil, camioneta, motocicleta, lancha, deslizador u otro.
- El 8.0% no disponen de equipos de comunicación propios y operativos.

Esto se explica, en parte, por el reducido presupuesto del Ministerio del Interior para estos fines. En efecto, el 2016 el gasto de capital –que incluye la construcción, la ampliación y el equipamiento de las comisarías, así como la adquisición de armamento– ascendió a 458 millones de soles, lo cual representó sólo el 5.0% del presupuesto institucional de 9394 millones de soles.³²

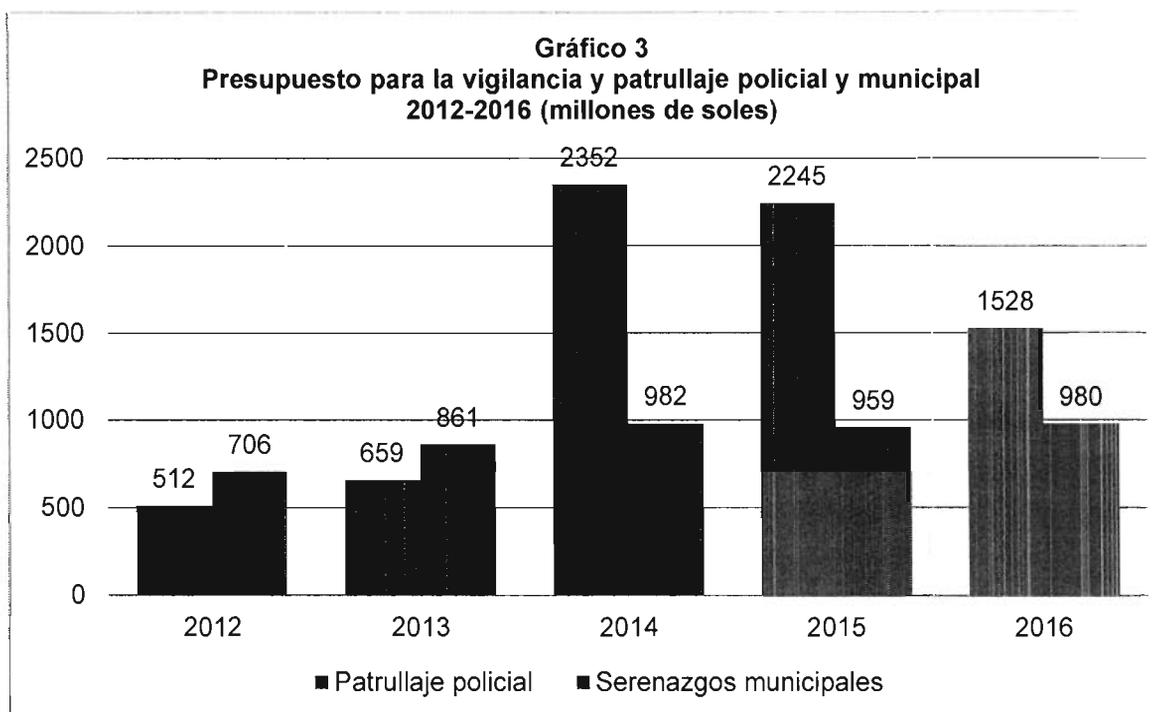
La implementación de este proyecto de ley permitiría contribuir a saldar esta brecha en cuanto a infraestructura, equipamiento y servicios de las comisarías, por cuanto al presupuesto del Ministerio del Interior se sumaría la inversión que pueden realizar las municipalidades a favor de la Policía Nacional. Sin embargo, se precisa que de desviarse la finalidad o jurisdicción de los bienes, la infraestructura y la tecnología, éstos revertirán a la municipalidad correspondiente.

Asimismo, la cooperación entre la Policía Nacional y los serenazgos municipales para la vigilancia y el patrullaje de los espacios públicos implicará que ambas instituciones involucren sus recursos institucionales para la ejecución de un único plan integrado en cada distrito. Cabe precisar que esta modalidad de patrullaje es la mejor evaluada por la ciudadanía.

En el marco del Programa Presupuestal 030: «Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana», la Policía Nacional contó en el año 2016 con 1528 millones de soles para el servicio de vigilancia y patrullaje en el ámbito local. Esta cifra triplicó los 512 millones que se asignaron el 2012; no obstante, representó las dos terceras partes del promedio de 2300 millones entre los años 2014 y 2015.

³² Apoyo Consultoría, citado en el diario El Comercio de fecha 31 de agosto del 2016. Ver: <<http://elcomercio.pe/peru/gasta-presupuesto-ministerio-interior-253409>>.

A estos recursos para el patrullaje policial se sumarían los recursos presupuestales de los serenazgos municipales, que se han incrementado en 38.0% en los últimos cinco años, pasando de 706 a 979 millones entre el 2012 y el 2016.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Transparencia Económica

Elaboración: Despachos Congresales Gino Costa y Alberto De Belaunde

Los planes de acción integrados contarán, además, con los más de 40 mil policías que prestan servicios en todas las comisarías en el ámbito nacional³³ y los cerca de 27 mil miembros de los serenazgos municipales que existen en 987 de las 1851 municipalidades provinciales y distritales del país, y que representan en total un 53.3%. Los serenazgos, hoy, cuentan con 2220 automóviles y camionetas, 2614 motocicletas, 954 bicicletas y 4609 cámaras de video vigilancia.³⁴

³³ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). V Censo Nacional de Comisarías y Unidades Especializadas, 2016. Principales resultados. Lima, página 32.

³⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Estadísticas Municipales 2016. Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU). Lima, páginas 111 y 114.

B. Asignación de recursos necesarios para la seguridad ciudadana conforme a criterios objetivos

De otra parte, el proyecto de ley propone tres ámbitos en los cuales se pueden mejorar los criterios de asignación de recursos o tareas que se requieren para prestar el servicio de seguridad ciudadana en el ámbito local.

El alcalde preside el comité de seguridad ciudadana y es el responsable de la política integral e interinstitucional en esta materia, por lo que debe coordinar con las distintas autoridades locales, entre quienes destaca el comisario. Cuando en su jurisdicción existe más de una comisaría, el alcalde debe coordinar con varios comisarios.³⁵ Esto último requiere mayor gasto de tiempo y tiene mayores riesgos de ineficiencia; igual dificultad se presenta en el caso de los comisarios cuya jurisdicción abarca más de un distrito, pues debe coordinar con varios alcaldes, que bien pueden tener diferentes políticas. Esta duplicidad de funciones se superaría si, como pretende el proyecto, el alcalde tiene como contraparte a una única autoridad policial en su territorio, el jefe policial provincial o el comisario distrital, según corresponda, y viceversa.

Asimismo, se plantea que la Policía Nacional y los serenazgos municipales elaboren conjuntamente las estadísticas y las integren en una sola base de datos georreferenciada, a efectos de construir un único mapa del delito y de riesgos en cada distrito. Esto permitirá no solo reducir los costos de elaboración de los instrumentos, sino también aumentar su efectividad.

Finalmente, el proyecto establece que el despliegue de los efectivos policiales en el ámbito local debe realizarse en función de la densidad poblacional de cada distrito, la incidencia delictiva, las características socioeconómicas y, de ser el caso, el número de miembros del serenazgo, lo que permitirá racionalizar la asignación de este valioso recurso y promover la prestación equitativa del servicio de seguridad ciudadana.

2.5.2. Costos

³⁵ En los 43 distritos de Lima, por ejemplo, existen 126 comisarías. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). V Censo Nacional de Comisarías y Unidades Especializadas, 2016. Principales resultados. Lima, página 5.

Si bien la homologación de la jurisdicción policial con la jurisdicción política de los distritos podría implicar la construcción de comisarías, también es cierto que el mismo proyecto de ley reconoce que ello es un proceso de implementación gradual.

Además, la unión de los presupuestos del Ministerio del Interior y de las municipalidades provinciales y distritales reduce el impacto económico que la construcción podría representar si la tarea fuese encargada solo a la Policía Nacional.

La aprobación del proyecto de ley también tendrá un impacto en la estructura interna de la Policía Nacional, pues exige una reformulación de sus procesos organizativos, que si bien no implica necesariamente un costo monetario, sí representa un costo que se traduce en la presencia de algunos actores que podrían resistirse a los cambios y en el tiempo que se requiere para que se instale como un patrón regular de interacción interna. Sin embargo, estos costos resultan de bajo impacto con relación a los beneficios que se generarían.

2.5.3. Matriz de Análisis

Cuadro 2

Población impactada	Beneficios	Costos
Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> • Una mayor cantidad de barrios del país se beneficiarán del patrullaje integrado entre la Policía Nacional y los serenazgos municipales. • Mayor eficiencia y eficacia en la distribución y asignación de los recursos para la seguridad ciudadana (elimina duplicidad de funciones, asigna los recursos en función a criterios objetivos, etcétera). 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo impacto porque se comparten presupuestos de dos instituciones y, además, se reconoce implementación gradual.
Policía Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Comparte recursos con las municipalidades y elimina duplicidad de coordinaciones, reduciendo el riesgo de ineficacia 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos organizacionales para adecuarse al nuevo régimen de cooperación policial con las

	del servicio de seguridad ciudadana.	municipalidades en seguridad ciudadana.
Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> • Comparte recursos con la Policía Nacional y elimina duplicidad de coordinaciones, reduciendo el riesgo de ineficacia del servicio de seguridad ciudadana. 	

Elaboración: Despachos Congresales Gino Costa y Alberto De Belaunde

2.6. LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley guarda correspondencia con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio del 2002, con el propósito de definir el rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática.

Específicamente, la séptima política *«Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y la Seguridad Ciudadana»*, se enmarca en el objetivo Democracia y Estado de Derecho. A través de ella, se busca *«normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales»*.

Con ese propósito, el Acuerdo Nacional establece que *«el Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas, así como la propiedad pública y privada; (b) propiciará una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y los deberes de los peruanos; (c) pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; (d) garantizará su presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia; (e) fomentará una cultura de paz a través de una educación y una ética públicas que incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación; (f) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana; (g) promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución; (h) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presididos por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía»*.