

Proyecto de Ley N° 5986/2020 - CR

Los y las congresistas de la República que suscriben - miembros de la bancada del Partido Morado - a iniciativa de los parlamentarios Alberto de Belaunde de Cárdenas, Gino Francisco Costa Santolalla y Daniel Olivares Cortés en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 22 inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

LEY DE DISTRITOS SEGUROS



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, y fortalecer las capacidades de las juntas vecinales en los procesos de evaluación de la prestación de los servicios de seguridad ciudadana, conforme a lo dispuesto por el artículo 197 de la Constitución Política.

Capítulo 1

Adecuación de la Jurisdicción Policial a la Jurisdicción Política

Artículo 2.- 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 3.- Cada provincia contará con un único jefe policial provincial 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, respetando la distribución de los recursos que son asignados.

El comisario de la comisaría principal es 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 para el mantenimiento o restablecimiento del orden público.

Artículo 4.- 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 5.- Todos los meses, el comisario distrital deberá informar al alcalde correspondiente, mediante la vía adecuada, la relación de personal policial, las acciones y distribución de sus integrantes, y la evaluación de avance contra la inseguridad.

Artículo 6.- 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 7.- 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 con capacitación en las centrales de emergencia 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 8.- Los serenos podrán apoyar al personal policial cuando sea necesario y procurar la descongestión del tránsito vehicular y peatonal a pedido del jefe policial provincial o del comisario distrital.

Artículo 9.- 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 10.- 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 las 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, la infraestructura y la tecnología serán devueltos a la municipalidad.

Artículo 11.- 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 cómo fueron usados los bienes, la infraestructura y las tecnologías materia de donación o cesión en uso.

Artículo 12.- En caso se compruebe que la Policía Nacional desvió la finalidad o la jurisdicción de los bienes, la infraestructura y la tecnología materia de donación o cesión en uso, éstos deberán ser revertidos a la municipalidad correspondiente en un plazo no mayor de siete días, salvo que hayan sido utilizados para el cumplimiento de planes interdistritales, bajo aprobación expresa del alcalde de su jurisdicción.

Artículo 13.- El alcalde impartirá directivas, de cumplimiento obligatorio, por intermedio del jefe policial provincial o el comisario distrital, según corresponda, alineadas al plan local de seguridad ciudadana. Incurren en responsabilidad funcional quienes incumplan injustificadamente estas directivas o el alcalde que las imparte vulnerando 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 14.- El alcalde provincial tiene responsabilidad en el distrito capital de su jurisdicción; 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, mientras que en el distrito será el comisario distrital.

Capítulo III

Participación de las juntas vecinales en la selección, evaluación de desempeño y remoción del jefe policial provincial de su jurisdicción

Artículo 15.- Las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana y las Juntas Vecinales Comunales participan en la selección, evaluación de desempeño y remoción del jefe policial provincial de su jurisdicción, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

Artículo 16.- Las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana y las Juntas Vecinales Comunales tienen las siguientes facultades:

- a) Solicitar al Ministerio del Interior un informe detallado sobre el proceso de selección del jefe policial provincial o comisario distrital de su jurisdicción, y sobre el desempeño profesional del jefe policial o comisario distrital de su jurisdicción en otras dependencias de la Policía Nacional del Perú.
- b) Solicitar al jefe policial provincial o comisario distrital de su jurisdicción la realización de una audiencia pública en la que se informe sobre:
 - a. las acciones, avances, logros y dificultades en materia de seguridad ciudadana a nivel provincial y distrital;
 - b. la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana; y
 - c. la gestión administrativa y presupuestal correspondiente.
- c) Remitir al Ministerio del Interior informe sobre la responsabilidad y eficiencia en el desempeño profesional del jefe policial provincial o comisario distrital de su jurisdicción.
- d) Solicitar al Ministerio del Interior la remoción del jefe policial provincial o comisario distrital de su jurisdicción en casos de manifiesta falta de diligencia en el cumplimiento de los planes y acuerdos adoptados por el Comité de Seguridad Ciudadana respectivo, y/o por la Policía Nacional y el Municipio o Serenazgo.

Artículo 17.- En los supuestos regulados en los incisos a), c) y d) del Artículo 16 de la presente ley, el Ministerio del Interior tiene la obligación de:

- a) Remitir la información a la que se refiere el inciso a) del artículo 16 de la presente ley en un plazo no mayor de quince días hábiles contados desde la presentación de la solicitud de la Junta Vecinal de Seguridad Ciudadana o la Junta Vecinal Comunal.
- b) Dar cuenta, en un plazo no mayor de quince días hábiles contados desde la presentación de la solicitud de la Junta Vecinal de Seguridad Ciudadana o la Junta Vecinal Comunal a la que se refiere el inciso c) del artículo 16 de la presente ley, de la evaluación del desempeño profesional del jefe policial provincial o comisario

- distrital; los motivos y fundamentos que la sustentan, así como el modo en que se tuvieron en cuenta las observaciones presentadas por la Junta Vecinal de Seguridad Ciudadana o Junta Vecinal Comunal.
- c) Remitir un informe detallado, en un plazo no mayor de quince días hábiles contados desde la presentación de la solicitud de la Junta Vecinal de Seguridad Ciudadana o la Junta Vecinal Comunal a la que se refiere el inciso d) del artículo 16 de la presente ley, sobre los motivos y fundamentos, debidamente acreditados, por los que no se realiza la remoción del jefe policial provincial o comisario distrital, así como el modo en que se tuvieron en cuenta las observaciones presentadas por la Junta Vecinal de Seguridad Ciudadana o la Junta Vecinal Comunal.

Artículo 18.- El jefe policial provincial o comisario distrital realiza la audiencia pública a la que se refiere el inciso b) del artículo 16 de la presente ley, dentro de los 30 días hábiles de presentada la solicitud de la Junta Vecinal de Seguridad Ciudadana o la Junta Vecinal Comunal.

Artículo 19.- El Ministerio del Interior, en un plazo no mayor de ciento veinte días hábiles desde la promulgación de la presente ley, emite las disposiciones para asegurar la participación de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana y las Juntas Vecinales Comunes en la selección, evaluación de desempeño y remoción del jefe policial provincial de su jurisdicción de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA.- Modificación de la los artículos 7, 20 y 24 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 policial ante el alcalde y demás autoridades locales. Depende de la Jefatura Provincial Policial».

SEGUNDA.- Incorporación del artículo 23-A de la Ley de la Policía Nacional, Decreto Legislativo 1267

Incorpórese el artículo 23-A a la Ley de la Policía Nacional, Decreto Legislativo 1267, en los siguientes términos:

«Artículo 23-A: Jefaturas Provinciales Policiales

Las Jefaturas Provinciales Policiales son unidades orgánicas cuya jurisdicción se encuentra constituida por el ámbito geográfico de una provincia. Están a cargo de Oficiales Superiores de Armas en situación de actividad en el grado de Coronel para Lima, y en el grado de Comandantes para las provincias, quienes tienen responsabilidad administrativa y operativa en su jurisdicción policial. Dependen de las Regiones Policiales y Frentes Policiales.

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.

(...)».

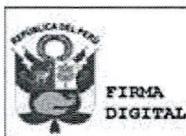
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

UNICA.- La adecuación de las jurisdicciones territoriales de las comisarías a la jurisdicción política de sus municipalidades se desarrolla de manera progresiva. 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 FINALES

PRIMERA.- El Ministerio del Interior aprobará las normas reglamentarias y modificará las normas existentes que resulten necesarias para adecuar la organización, doctrina, funcionamiento y procedimientos de la Policía Nacional del Perú 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; con excepción de lo dispuesto en el artículo 19 de la presente ley.

SEGUNDA.- Las disposiciones contempladas en el Capítulo II de la presente ley, sin perjuicio de su posterior reglamentación, son de aplicación inmediata.



Firmado digitalmente por:
DE BELAUNDE DE CARDENAS
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/08/2020 09:06:42-0500



Firmado digitalmente por:
COSTA SANTOLALLA GINO
FRANCISCO FIR 10273657 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/08/2020 15:40:30-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVARES CORTES Daniel
Federico FIR 40933730 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/08/2020 09:45:56-0500



Firmado digitalmente por:
SAGASTI HOCHHAUSLER
FRANCISCO RAFAEL FIR 07274
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/08/2020 10:10:34-0500

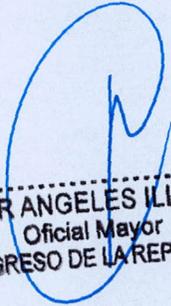


Firmado digitalmente por:
SAGASTI HOCHHAUSLER
FRANCISCO RAFAEL FIR 07274281 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/08/2020 10:11:17-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 18 de AGOSTO del 2020.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 59.86 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS.


JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO MORADO

"Año de la Universalización de la Salud"



Firmado digitalmente por:
NÚÑEZ SALAS JOSE ANTONIO
FIR 29534364 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/08/2020 15:50:15-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES SANTOS MIGUEL
ANGEL FIR 25842898 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/08/2020 16:45:47-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa recoge el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR presentado por los congresistas Gino Costa Santolalla y Alberto de Belaunde de Cárdenas; ley que 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 República², en el período legislativo 2011-2016 se presentaron 211 iniciativas legislativas relacionadas con el fortalecimiento del servicio de seguridad ciudadana. En el actual periodo legislativo 2016-2021, hasta el 30 de setiembre de 2019, se registraron 39 iniciativas legislativas en este sentido³.

El 62% (132 en estricto) de las iniciativas presentadas en el periodo legislativo 2011-2016 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: (i) instrumentos de gestión u órganos de apoyo, como los observatorios y las escuelas de serenos; recursos; (ii) organización comunitaria; aspectos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC); (iii) prevención de la violencia y el delito; cooperación policial con las municipalidades y; (iv) temas varios como estado de emergencia, armas no letales y recompensas (véase Cuadro 1).

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. (2016). Reporte de Antecedentes Parlamentarios N° 007/2016-2017: Proyectos de Ley relativos a la Seguridad Ciudadana. Periodo Parlamentario 2011-2016.

³ Congreso de la República. (2020). Reporte de Antecedentes Parlamentarios sobre Seguridad Ciudadana. Periodos 1995-2000; 2000-2001; 2001-2006; 2006-2011; 2011-2016; 2016-2021.

Durante el periodo legislativo 2016-2021, se registró una iniciativa legislativa que tiene como objetivo modificar el Código Penal. La generalidad de las iniciativas presentadas en el actual periodo parlamentario (38 de ellas) buscan regular normas extrapenales en materia de seguridad ciudadana; siendo estas enfocadas en: (i) instrumentos de gestión u órganos de apoyo; (ii) aspectos vinculados al funcionamiento del SINASEC; (iii) prevención de la violencia y el delito; (iv) cooperación entre la PNP y las Municipalidades y; (v) temas varios como la incorporación de licenciados FFAA, la protección legal PNP, las juntas vecinales, iniciativas de tipo declarativo y delegación de facultades (véase Cuadro 1).

CUADRO 1

Materia de Seguridad Ciudadana	Proyectos de Ley 2011-2016		Proyectos de Ley 2016-2021	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Instrumentos de Gestión u órganos de apoyo (observatorios, escuelas de serenos)	19	24.0%	3	7.9%
Recursos	10	12.6%	-	-
Organización comunitaria para la seguridad ciudadana	8	10.0%	-	-
Aspectos del SINASEC	6	7.6%	10	26.3%
Prevención de la violencia y el delito	6	7.6%	6	15.8%
Cooperación entre la Policía Nacional del Perú y las Municipalidades	3	3.8%	8	21.1%
Temas varios: estado de emergencia, armas no letales, recompensas, incorporación de licenciados FFAA, protección legal PNP, juntas vecinales, declarativos y delegación de facultades	27	34.1%	11	28.9%
TOTAL	79	100.0%	38	100.0%

Fuente: Congreso de la República (2016, 2020).

Elaboración: Despacho Congresal Alberto de Belaunde.

En el periodo legislativo anterior, únicamente tres proyectos 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; siendo estos los proyectos de ley N° 2046/2012-CR⁴; 2215/2012-CR⁵ y 2360/2012-CR⁶. Estos proyectos, que asumían la propuesta formulada el 2011 por Gino Costa y Carlos Romero⁷, 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

⁴ Proyecto de Ley 2046/2012-CR, presentado el 1 de abril del 2013 a iniciativa del Congresista Víctor Isla Rojas, integrante del Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú.

⁵ Proyecto de Ley 2215/2012-CR, 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.

⁶ Proyecto de Ley 2360/2012-CR, presentado 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.

⁷ Costa, G. y Romero, C. (2011). Inseguridad en el Perú ¿Qué hacer desde el Congreso? Lima: Ciudad Nuestra, pp. 10-23.

jurisdicción política de las municipalidades, así como otras medidas de cooperación, afectaban la autonomía organizativa y operativa de la Policía Nacional.

En el actual periodo legislativo, se han presentado cinco iniciativas legislativas que buscan desarrollar este mandato constitucional; a saber, los proyectos de ley N° 169/2016-CR⁸; 1870/2017-CR⁹; 2721/2017-CR¹⁰; 4036/2018-CR¹¹ y; 4479/2018-CR¹². El Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR que recoge la propuesta formulada el 2011 por Gino Costa y Carlos Romero¹³ cuenta con un Dictamen Negativo en Mayoría de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo alternativo y Lucha contra las Drogas. En el mismo sentido que en las anteriores iniciativas legislativas, 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 los principios de unidad de comando y unidad de la función policial.

Es importante destacar que los argumentos entonces expuestos se orientaban a cuestionar la constitucionalidad en dos sentidos. El primer argumento sostenía que el artículo 166 de la Constitución, sobre la finalidad de la policía, debía leerse a través de la normativa ya emitida, generándose así una contraposición entre lo hasta hoy regulado y el proyecto de ley 1870/2017-CR. El segundo argumento -que podría entenderse como uno de orden competencial- propugnaba la especialidad y necesidad de concentrar la finalidad de la seguridad ciudadana en la Policía Nacional. No obstante, ambos argumentos son errados.

En cuanto al primero de ellos, el dictamen incurrió en el error de considerar el texto de la ley como parámetro constitucional, pretendiendo así que la Constitución sea leída a través de la ley y no como un parámetro en sí mismo. Así, se le restó la fuerza normativa que le corresponde. En un contexto de constitucionalización del Derecho la operación es más bien la opuesta: el parámetro constitucional es normativo y el texto legal se adecua al mismo.

En la situación concreta, al afirmarse que el proyecto de ley se opone a los principios recogidos en el Decreto Legislativo 1267-lo cual a su vez no es cierto- intenta generar una contradicción entre normas que se resuelve por el criterio de jerarquía. Sin embargo, los principios del Decreto Legislativo 1267 no se encuentran en la Constitución ni en la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, no puede sostenerse que sean parámetros de control constitucional aun cuando tengan plena compatibilidad con la Constitución. Por lo tanto, su reforma legal por norma de similar jerarquía es

⁸ Proyecto de Ley 169/2016-CR, presentado el 26 de agosto de 2016 a iniciativa del Congresista Octavio Salazar Miranda, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular.

⁹ Proyecto de Ley 1870/2017-CR, presentado el 12 de setiembre de 2017 a iniciativa de los Congresistas Gino Costa y Alberto de Belaunde, integrantes del Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio.

¹⁰ Proyecto de Ley 2721/2017-CR, presentado el 18 de abril de 2018 a iniciativa del Congresista Javier Velásquez, integrante de la Célula Parlamentaria Aprista.

¹¹ Proyecto de Ley 4036/2018-CR, presentado el 14 de marzo de 2019 a iniciativa del Congresista Jorge del Castillo, integrante de la Célula Parlamentaria Aprista

¹² Proyecto de Ley 4479/2018-CR, presentado el 14 de junio de 2019 a iniciativa del Congresista Lucio Ávila, integrante del Grupo Parlamentario Cambio 21.

¹³ Costa, G. y Romero, C. (2011). Inseguridad en el Perú ¿Qué hacer desde el Congreso? Lima: Ciudad Nuestra, pp. 10-23.

constitucional y, en tal sentido, una nueva regulación que deje sin efecto alguno de estos principios no vulnera la Constitución.

Dicho esto, lo cierto es que tanto en el proyecto de ley 1870/2017-CR, como en el presente proyecto de ley, los principios de unidad de función policial y unidad de comando del Decreto Legislativo 1267, no se oponen a lo que se busca regular. Respecto del primero, este no se ve vulnerado en tanto que ninguna de las medidas traslada la competencia policial a otra entidad. Tampoco puede entenderse que la intervención de otras instituciones en el control de la Policía Nacional suponga una afectación de una fuerza pública unitaria o cohesionada.

Entender lo contrario, nos conduciría al absurdo de convertir a la Policía Nacional en una institución aislada, como -en efecto- no lo es. Basta citar la posibilidad de control que se realiza por medio de la Contraloría General de la República o las propias prerrogativas de los y las congresistas para ejercer fiscalización, como formas en las que la Policía Nacional interactúa con otras entidades e incluso Poderes del Estado sin que ello suponga una vulneración al principio de unidad de la función policial¹⁴.

De igual manera, el proyecto de ley tampoco implica una afectación al principio de comando único. Este principio se encuentra referido a que el comando no se encuentre dividido entre varios órganos de decisión. Lo anterior no supone una prohibición y/o limitación para la incorporación de mecanismos de control e interrelación y colaboración con actores locales.

Sumado a lo expuesto, la posición del Ministerio del Interior no considera que la Policía Nacional tiene el mandato constitucional establecido por el artículo 197 de la Constitución de cooperación con las municipalidades, entidades públicas que, según el mismo precepto constitucional, son las responsables de brindar el servicio de seguridad ciudadana. Asimismo, la actual Ley de la Policía Nacional del Perú -aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1267- establece como principios institucionales de la Policía Nacional: (i) el promover la rendición de cuentas de su gestión a la ciudadanía¹⁵ y; (ii) la articulación de sus acciones operativas y administrativas de manera coordinada y alineadas con las políticas nacionales, sectoriales y los intereses del Estado, Gobiernos Regionales y Locales¹⁶.

Sobre el segundo argumento, referido a la necesidad de rescatar un criterio de especialidad en materia de seguridad ciudadana, a manera de competencia exclusiva, el mismo no resiste un mínimo análisis sistemático de la legislación. Contrario a ser una competencia exclusiva -sin que ello signifique una situación de desmedro a la labor de la Policía Nacional- la seguridad ciudadana es una materia compleja que inspira la participación de diversas entidades públicas y privadas. Esto involucra el trabajo articulado con los gobiernos locales, pero también la ciudadanía en sí misma, la cual

¹⁴ Cabe anotar que la unidad de función policial es un principio de muy reciente recepción en la legislación, dado que a lo largo de la historia la función policial ha sido asignada a una pluralidad de instituciones y recién se incorporó en el Decreto Legislativo 1148 del año 2012.

¹⁵ Artículo VII inciso 6 de la Ley de la Policía Nacional del Perú - Decreto Legislativo N° 1267.

¹⁶ *Ibidem*, artículo VII inciso 9.

puede tomar medidas para atender el bien jurídico de «seguridad ciudadana», como ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia.¹⁷

En ese sentido, comprender que la pauta constitucional del artículo 197 se refiere a una exclusividad en las competencias sobre seguridad ciudadana en favor de la Policía Nacional, no solo desconoce el rol de la ciudadanía en la tutela de este bien jurídico, sino que resta a la propia Policía Nacional oportunidades de cooperación para lograr en mejor medida sus objetivos constitucionales.

2.2. NECESIDAD DE REGULAR LA COORDINACIÓN ENTRE LAS MUNICIPALIDADES Y LA POLICÍA NACIONAL PARA BRINDAR EL SERVICIO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y FORTALECER LA PARTICIPACION DE LA CIUDADANIA EN LA EVALUACIÓN DE ESTE SERVICIO

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: «*[l]a 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 N° 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, señala a la letra que: «*[l]as 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*».

En marzo de 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 comisario¹⁸.

Ante la falta de una ley de desarrollo constitucional, en marzo del 2009, el Director General de la Policía Nacional emitió la Directiva N° 1-2009-DIRGENPNP/EMG «*Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú*», 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

¹⁷ STC 04382-2005-PHC/TC

¹⁸ Yépez, E. (2004). Seguridad ciudadana. Catorce lecciones fundamentales. Lima: Instituto de Defensa Legal - IDL.

en coordinación con la Gerencia de Seguridad Ciudadana del Municipio, previo planeamiento conjunto¹⁹.

Asimismo, esta directiva contempló: (i) la distritalización de las comisarías; (ii) la implementación de mecanismos de rendición de cuentas policiales y; (iii) 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 jurisdicción²⁰. La autoridad policial también reconoció un antiguo pedido de los alcaldes para que la Policía trabaje exclusivamente con las juntas vecinales promovidas por las municipalidades²¹.

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 de 2014, el segundo reglamento de la Ley N° 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, como: (i) la adecuación de la jurisdicción policial a la jurisdicción política distrital; (ii) el intercambio de información sobre la incidencia delictiva

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

territorial para el diseño, formulación y evaluación de los planes locales de seguridad ciudadana; (iii) la realización de reuniones semanales para la planificación y evaluación de acciones operativas conjuntas en prevención y persecución del delito; (iv) la coordinación para la implementación y gestión del mapa del delito georreferenciado; (v) la promoción conjunta de programas, campañas y actividades destinadas a desarrollar una cultura ciudadana de derechos y deberes, y de respeto a la ley y las normas de convivencia pacífica; y (vi) la implementación de programas de capacitación, y entrenamiento policial a los serenazgos.

Unos meses después, a mediados de 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-PNP²².

La nueva directiva detalla las formas de materializar el patrullaje local integrado, siendo estas: **acuerdo de cooperación** o **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. Asimismo, establece 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 evidencia 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 por medio de acuerdos interinstitucionales y normas de carácter reglamentario referidas a este tema.

En diciembre de 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 reorganización de Petroperú²³, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo 1316 que modifica la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC).

Por medio de esta norma se reguló la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades con el fin de fortalecer el sistema de seguridad ciudadana. Específicamente, en su artículo 4 establece que la cooperación policial se realiza de manera articulada con las diferentes municipalidades, a través de los comisarios y de

²² 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.

²³ Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A - Ley 30506, publicada el 9 de octubre de 2016

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 de manera conjunta con las municipalidades, 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. 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 el artículo 197 de 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 N° 27933, que regula el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (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 ciudadanas²⁴.

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 acción²⁵. 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

²⁴ 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.

²⁵ Costa, G.; Yépez, E. y Romero, C. (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, p. 9.

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

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 Terna²⁶.

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. 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*».

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

²⁶ Programa Presupuestal 0030 «Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana».

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 emergencias²⁷.

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 video vigilancia²⁸.

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 bajo²⁹.

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 período³⁰. En la práctica, el patrullaje integrado se ha materializado principalmente con la 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.

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 %) ³¹.

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

²⁷ Costa, G. y Romero, C. (2010). Los serenazgos en Lima ¿Le ganan las calles a la Policía? Lima: Ciudad Nuestra, pp. 19 y ss.

²⁸ Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2017). Estadísticas Municipales 2016. Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU). Lima, pp. 111 - 114.

²⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2017). Estadísticas Municipales 2016. Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU). Lima, p. 176.

³⁰ Ídem.

³¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2017). Victimización en el Perú 2010-2016. Principales resultados. Lima, p. 180.

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 servicio³².

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 riesgo³³, y los recursos policiales, municipales y otros disponibles para la prevención y persecución de los delitos³⁴.

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.

2.2.4. La participación ciudadana en las políticas de seguridad ciudadana

El Estado ha perdido el monopolio del conocimiento, la experiencia y los recursos necesarios para resolver por sí sólo los problemas de las sociedades modernas. En ese sentido, es necesario reinventar nuevas formas de gobernar que permitan la articulación del Estado con otros actores estratégicos, entre los que se encuentran la ciudadanía³⁵.

³² 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: MEF, SECO, GIZ, p. 64.

³³ Esto implica la elaboración y actualización permanente de mapas del delito, que permitan ubicar los delitos en el tiempo y en el espacio.

³⁴ 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.

³⁵ Castillo, M. (2011). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *FLACSO*, 23, pp. 157-180. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n23/2011-0324-recs-23-00157.pdf>

En el actual escenario de la gobernanza, la participación ciudadana en los asuntos del Estado tiene un rol fundamental en la gobernabilidad, al ser el mecanismo a través del cual los ciudadanos participan en la formulación y ejecución de las políticas públicas, y los Estados recogen y procesan las demandas de las comunidades³⁶.

La participación ciudadana en la formación de las acciones de gobierno fortalece la democracia, promueve el desarrollo y garantiza el ejercicio de derechos fundamentales.

En función a ello, la mayoría de los sistemas democráticos han implementado un conjunto de sistemas o mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos; es decir, la sociedad civil en su conjunto, pueden tomar parte de las decisiones públicas, o incidir en las mismas, con el objetivo de que estas representen sus intereses, ya sea de ellos como particulares o como grupo social³⁷.

La importancia del rol de la ciudadanía en los asuntos públicos ha hecho que diversos tratados internacionales desarrollen e incluyan como derecho la facultad de toda persona a participar en el gobierno de su país directamente o a través de representantes libremente elegidos. En el Sistema Universal, este derecho ha sido reconocido en el artículo 21 la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A nivel Interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha recogido este derecho en su artículo 23.

En nuestro país, la participación ciudadana en los asuntos públicos ha sido reconocida en el artículo 31 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

[...]

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

En el marco de ese mandato constitucional, se han implementado en nuestro país diversos mecanismos de participación ciudadana, entre los que destacan:

- Iniciativa de reforma constitucional;
- Iniciativa en la formación de las leyes;
- Referéndum;
- Iniciativa en la formación de dispositivo, municipales y regionales;
- Consulta previa;
- Revocatoria de autoridades;

³⁶ Idem

³⁷ Valdiviezo del Carpio, M. (2013). La Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla. *Gestión Pública y Desarrollo*, pp. A9-A12.

- Remoción de autoridades;
- Consejos de Coordinación Regional;
- Presupuestos participativos;
- Demanda de rendición de cuentas; y
- Acceso a la información pública.

En relación con las políticas de seguridad ciudadana, el cambio del paradigma de seguridad pública por el de seguridad humana, trajo consigo el diseño de programas más inclusivos que incluyeron la participación más activa de la población en los problemas de la seguridad, a través de la creación de redes de relaciones y la organización de la propia comunidad con efectos en la prevención denuncia e, incluso, a nivel de control de delitos³⁸.

La participación de la ciudadanía, en materia de seguridad ciudadana, minimiza la inseguridad; genera procesos de control social informal; legitima las acciones de las autoridades y promueve la vinculación de los ciudadanos en una causa común que ayuda al alcance de los objetivos previstas en las estrategias de prevención del delito³⁹.

En concordancia con ello, la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana reconoce en su artículo 2 la importancia de la participación de la ciudadanía en materia de seguridad ciudadana. En efecto, el referido artículo señala que:

Artículo 2.- Seguridad Ciudadana

Se entiende por Seguridad Ciudadana, para efectos de esta Ley, a la acción integrada y articulada que desarrolla el Estado, en sus tres niveles de gobierno, **con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía**, destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas. (el subrayado es nuestro).

El artículo 6 del Reglamento de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana⁴⁰ desarrolla los principios que regulan la participación de la ciudadanía en los asuntos de seguridad ciudadana. Los incisos d) y f) de dicho dispositivos establecen:

Artículo 6.- Principios aplicables

[...]

d. Participación ciudadana: Es la intervención informada y responsable de la ciudadanía, sociedad civil organizada, sector privado y medios de comunicación, durante el proceso de implementación, monitoreo y evaluación de los planes y programas de seguridad ciudadana, a fin de lograr una adecuada toma de decisiones en función de las metas y objetivos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

³⁸ Vázquez, M. F. (2017). La Seguridad Ciudadana y la influencia de la participación ciudadana en las estrategias de prevención del delito. El caso del barrio de San Juan, Quito, Ecuador, 2009-2014. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/12023/TFLACSO-2017MFVC.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

³⁹ Ídem

⁴⁰ Decreto Supremo N° 011-2014-IN

[...]

- f. Rendición de cuentas:** Los responsables de la gestión de la seguridad ciudadana deberán utilizar adecuadamente los recursos asignados dando cuenta periódicamente a la población acerca de los avances, logros, dificultades y perspectivas. Asimismo, deberán generar medios idóneos que permitan el acceso ciudadano a la información pública.

En Perú, las juntas vecinales constituyen la célula básica de la participación ciudadana en materia de seguridad ciudadana⁴¹. Nuestro ordenamiento jurídico reconoce facultades a dos tipos de juntas vecinales, a saber: Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana y Juntas Vecinales Comunales.

Las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana «son organizaciones sociales de base, integradas por agrupaciones de vecinos, que son promovidas y organizadas por la Policía Nacional del Perú. Tienen por misión apoyar a las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC) de las Comisarías en las actividades de coordinación, prevención y proyección social, así como brindar información que contribuya a mejorar la seguridad ciudadana mediante el trabajo voluntario y solidario, no remunerado, participativo y de servicio a la comunidad»⁴².

Las facultades de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana están reguladas en la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en el Reglamento de dicha Ley, Ley N° 29701, Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las juntas vecinales y en el Decreto Supremo N° 02-2013-IN. De acuerdo con este marco legal, las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana participan en los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana y desarrollan actividades preventivas, informativas y de proyección social en apoyo de la Policía Nacional del Perú, para lo cual pueden realizar las siguientes actividades⁴³:

- Implementar medidas preventivas y disuasivas a nivel barrial, local o comunitario, que contribuyen a mejorar los niveles de seguridad y tranquilidad en sus respectivas jurisdicciones.
- Contribuir con la Policía Nacional del Perú para sensibilizar y concientizar a los vecinos acerca de la importancia de prevenir los riesgos y las amenazas que afectan la seguridad y tranquilidad pública.
- Brindar información a la Policía Nacional sobre la comisión de delitos y faltas y los elementos que contribuyen a su ocurrencia, con el propósito de disminuir el accionar delincencial y la sensación de inseguridad.
- Realizar acciones de proyección social a nivel comunitario, en coordinación con la Policía Nacional del Perú, autoridades locales e instituciones públicas y privadas, para prevenir y contrarrestar el pandillaje juvenil, los robos, hurtos, uso indebido de

⁴¹ El «Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023» (en adelante, PNSC 2019-2023) ha resaltado la importancia de las Juntas Vecinales en materia de seguridad ciudadana. El 20 de junio de 2019, mediante Decreto Supremo N° 013-2019-IN se aprobó el PNSC 2019-2023 sustentado en la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2014-IN. El PNSC 2019-2023 establece la intervención del Estado a través de las diferentes instancias que integran el SINASEC, teniendo en cuenta que la seguridad ciudadana no es solo responsabilidad de un organismo del Estado, sino que requiere la unión de esfuerzos de los organismos públicos y la sociedad en general, a través de su participación activa.

⁴² Inciso b del Artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

⁴³ Decreto Supremo N° 02-2013-IN, Reglamento de la Ley N° Ley N° 29701, Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las juntas vecinales.

drogas, violencia familiar y otros delitos de alta incidencia en sus respectivas jurisdicciones.

- Apoyar las actividades de participación comunitaria que ejecutan las Comisarías, a través de las Oficinas de Participación Ciudadana, autoridades locales u otras instituciones.

Las Juntas Vecinales Comunales «son organizaciones sociales encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios que se indiquen de manera precisa en la Ordenanza de su creación»⁴⁴. Las facultades de las Juntas Vecinales Comunales están reguladas en los artículos 106, 111, 112 y 113 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y en las ordenanzas municipales de las provincias o distritos de la jurisdicción a la que pertenecen.

Hasta septiembre del 2018, existían 16,548 juntas vecinales conformadas en virtud de estas normas.

El acercamiento de la ciudadanía a las autoridades de seguridad pública permite que los servicios respondan a las necesidades de seguridad de los ciudadanos y que estos se presten de manera transparente, eficiente y conforme a ley. Para ello, es necesario que los ciudadanos puedan participar activamente en la realización, formulación y supervisión de las políticas públicas. Esto requiere que se fortalezcan las facultades de las juntas vecinales a fin de que puedan tener una participación real en la supervisión de la ejecución de las políticas y el desempeño de las autoridades encargadas de ejecutarlas.

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: (i) la adecuación de la jurisdicción policial a la jurisdicción política; (ii) la adopción de un plan integrado y la participación del alcalde en la selección y; (iii) la evaluación y la remoción del jefe policial provincial 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 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

⁴⁴ Inciso c del Artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

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 fiscal⁴⁵ 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 deben tener una estabilidad mínima de dos años en sus respectivos cargos. Lo anterior permitirá un mejor planeamiento y ejecución de las políticas institucionales, que redundará en servicios policiales más eficientes y eficaces en favor de los y las ciudadanas.

Por último, se promueve que el servicio policial se brinde de manera equitativa entre los distritos del país. Por ello, se dispone que la Policía Nacional debe garantizar que el despliegue de sus efectivos se realice en función, cuando menos, de cuatro criterios: (i) la densidad poblacional; (ii) la incidencia delictiva; (iii) las características socioeconómicas y; (iv) 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**. Estos deben encontrarse 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 seguridad ciudadana. 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 serenazos 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

⁴⁵ Ver numeral 3 del artículo 65 del Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 957, referido a la investigación del delito destinada a ejercitar la acción penal.

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 Terna⁴⁶.

El patrullaje integrado, así entendido, implica: (i) 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; (ii) la integración de los sistemas de comunicación y de información delictiva policial y municipal, así como de sus sistemas de denuncias y estadísticas; (iii) la elaboración conjunta del mapa del delito y de riesgos; (iv) la capacitación y el trabajo unificado con las juntas vecinales y otras formas de organización comunitaria para la seguridad ciudadana⁴⁷; y (v) 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.

En el tercer capítulo, se establecen medidas para fortalecer la institucionalidad de las Juntas Vecinales en materia de Seguridad Ciudadana y garantizar que la Policía Nacional cumpla con su obligación de transparencia y rendición de cuentas de su gestión de cara a la ciudadanía. Con dicho fin, se faculta a las Juntas Vecinales a participar en la selección, evaluación de desempeño y remoción del jefe policial provincial o comisario distrital de su jurisdicción; mediante los siguientes mecanismos:

⁴⁶ Costa, G. y Romero, C. (2015). Lima: ¿cómo hacerla más segura? Lima: Ciudad Nuestra, p. 111.

⁴⁷ 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: MEF; SECO; GIZ, p. 81.

- (i) Solicitar al Ministerio del Interior un informe detallado sobre el proceso de selección y desempeño profesional del jefe policial provincial o comisario distrital de su jurisdicción;
- (ii) Solicitar al jefe policial provincial o comisario distrital de su jurisdicción la realización de una audiencia pública para informar sobre las acciones, avances, logros y dificultades en materia de seguridad ciudadana a nivel provincial y distrital; la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana, así como de la gestión administrativa y presupuestal correspondiente.
- (iii) Remitir al Ministerio del Interior informe sobre la responsabilidad y eficiencia en el desempeño profesional del jefe policial provincial o comisario distrital de su jurisdicción; y
- (iv) Solicitar al Ministerio del Interior la remoción del jefe policial provincial o comisario distrital de su jurisdicción en casos de manifiesta falta de diligencia en el cumplimiento de los planes, así como de los acuerdos de seguridad ciudadana, de los Planes Integrados que adopten la Policía Nacional y el serenazgo.

Las facultades de las Juntas Vecinales generan obligaciones específicas de hacer al Ministerio del Interior y al Jefe Policial Provincial o Comisario Distrital de la jurisdicción a la que pertenecen.

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.

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 cooperar⁴⁸.

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 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. Finalmente, la presente iniciativa legislativa dota de facultades a las Juntas Vecinales con el objetivo de fortalecer su institucionalidad en materia de seguridad ciudadana, y coadyuvar en el cumplimiento de la obligación de transparencia y rendición de cuentas de su gestión de cara a la ciudadanía de la Policía Nacional.

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

En 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

⁴⁸ Costa, G. y Romero, C. (2015). Lima: ¿cómo hacerla más segura? Lima: Ciudad Nuestra, p. 110.

a cabo dicho año por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI)⁴⁹ 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.
- 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 soles⁵⁰.

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.

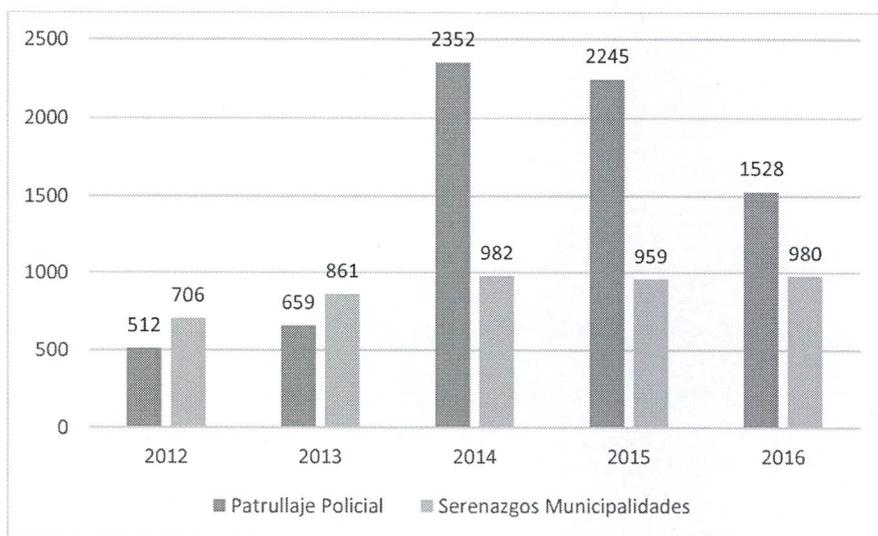
En el marco del Programa Presupuestal 030: «Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana», la Policía Nacional contó en el año 2016 con 1528 millones de soles para el servicio de vigilancia y patrullaje en el ámbito local. Esta cifra triplicó los 512 millones que se asignaron el 2012;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

⁴⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI. (2017). V Censo Nacional de Comisarías y Unidades Especializadas, 2016. Principales resultados. Lima.

⁵⁰ Apoyo Consultoría, citado en el diario El Comercio de fecha 31 de agosto del 2016. Ver: <http://elcomercio.pe/peru/qasta-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.

GRÁFICO 1
Presupuesto para la vigilancia y patrullaje policial y municipal 2012-2016
(millones de soles)



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 nacional⁵¹ 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 vigilancia⁵².

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

⁵¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2017). V Censo Nacional de Comisarías y Unidades Especializadas, 2016. Principales resultados. Lima, p. 32.

⁵² Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2017). Estadísticas Municipales 2016. Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU). Lima, pp. 111-114.

existe más de una comisaría, el alcalde debe coordinar con varios comisarios⁵³. 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.

C. Fortalecimiento de la institucionalidad de las Juntas Vecinales en materia de Seguridad Ciudadana

El proyecto la presente iniciativa legislativa dota de facultades a las Juntas Vecinales con el objetivo de fortalecer su institucionalidad en materia de seguridad ciudadana, y coadyuvar en el cumplimiento de la obligación de transparencia y rendición de cuentas de su gestión de cara a la ciudadanía de la Policía Nacional. Estas facultades son las siguientes:

- (i) Participar en la selección, de desempeño y remoción del jefe policial provincial de su jurisdicción;
- (ii) Solicitar al Ministerio del Interior un informe detallado sobre el proceso de selección y desempeño profesional del jefe policial provincial o comisario distrital de su jurisdicción;
- (iii) Solicitar al jefe policial provincial o comisario distrital de su jurisdicción la realización de una audiencia pública para informar sobre las acciones, avances, logros y dificultades en materia de seguridad ciudadana a nivel provincial y distrital; la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana, así como de la gestión administrativa y presupuestal correspondiente.
- (iv) Remitir al Ministerio del Interior informe sobre la responsabilidad y eficiencia en el desempeño profesional del jefe policial provincial o comisario distrital de su jurisdicción; y
- (v) Solicitar al Ministerio del Interior la remoción del jefe policial provincial o comisario distrital de su jurisdicción en casos de manifiesta falta de diligencia

⁵³ 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, p. 5.

en el cumplimiento de los planes, así como de los acuerdos de seguridad ciudadana, de los Planes Integrados que adopten la Policía Nacional y el serenazgo.

2.5.2. Costos

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.

El reconocimiento de nuevas facultades a las Juntas Vecinales implicará si bien no un costo monetario, sí un costo organizacional y de tiempo que deberán dedicar las personas encargadas de cumplir con las gestiones y/o trámites en el marco de su participación en las actividades vinculadas a la selección, evaluación de desempeño y remoción del jefe policial provincial de su jurisdicción.

2.5.3. Matriz de Análisis

<i>Población impactada</i>	<i>Beneficios</i>	<i>Costos</i>
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, 	<ul style="list-style-type: none"> - Costos organizacionales para adecuarse al nuevo régimen de cooperación policial con

	reduciendo el riesgo de ineficacia del servicio de seguridad ciudadana.	las municipalidades en seguridad ciudadana.
Municipalidades	- Comparte recursos con la Policía Nacional y elimina duplicidad de coordinaciones, reduciendo el riesgo de ineficacia del servicio de seguridad ciudadana.	
Juntas Vecinales	- Fortalecimiento de su institucionalidad en materia de seguridad ciudadana por medio del reconocimiento de facultades vinculadas a la selección, evaluación de desempeño y remoción del jefe policial provincial de su jurisdicción.	- Costo organizacional y de tiempo que deberán dedicar para cumplir con las gestiones y/o trámites en el marco de su participación en las actividades vinculadas a la selección, evaluación de desempeño y remoción del jefe policial provincial de su jurisdicción.

Elaboración: Despachos Congresales Gino Costa, Alberto de Belaunde y Daniel Olivares