

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 169/2016-CR y 1601/2016-CR por el que se proponen regulaciones del servicio de serenazgo municipal.

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2018 – 2019

Señor Presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, las siguientes iniciativas legislativas:

- **Proyecto de Ley 169/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del congresista Octavio Salazar Miranda, que propone una Ley que regula el servicio de serenazgo municipal a nivel nacional
- **Proyecto de Ley 1601/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Peruanos por el Cambio a iniciativa del congresista Moisés Guía Pianto, del, que propone una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional uniformizar la indumentaria y emblemas del personal que brinda el servicio de serenazgo municipal en el Perú.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la sesión ordinaria, celebrada el de 2018, del período anual de sesiones 2018 – 2019, acordó por de los presentes del dictamen recaído sobre los Proyectos de Ley **169/2016-CR** y **1601/2016-CR**, con el voto favorable de los congresistas

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 169/2016-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 26 de agosto de 2016 y fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como primera Comisión y a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno y Desarrollo Alternativo y Luchas contra las Drogas, como segunda comisión, mediante decreto de envío del 02 de setiembre de 2016.

El Proyecto de Ley 1601/2017-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 28 de junio de 2017 y fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como primera Comisión y a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno y Desarrollo Alternativo y Luchas contra las Drogas, como segunda comisión, mediante decreto de envío del 04 de julio de 2017.

La Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno y Desarrollo Alternativo y Luchas contra las Drogas, en la novena sesión ordinaria celebrada el 6 de noviembre de 2017, aprobó por unanimidad de los presentes el dictamen acumulativo sobre ambos proyectos, que recomienda su No Aprobación y por consiguiente su envío al archivo.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 169/2016-CR y 1601/2016-CR por el que se proponen regulaciones del servicio de serenazgo municipal.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

El **Proyecto de Ley 169/2016-PE**, consta de veintiún artículos organizados en seis capítulos y dos disposiciones complementarias finales.

En ellos se plantea:

- En el capítulo I se señala como objeto de la ley establecer un marco normativo general que regule el serenazgo municipal en armonía con la Constitución de la normativa vigente. En ese sentido tiene por finalidad desarrollar las funciones, obligaciones y competencias que en materia de seguridad ciudadana corresponden a las municipalidades en labor conjunta con la Policía Nacional.
- En el capítulo II, se define la seguridad ciudadana, el servicio de seguridad ciudadana municipal y su alcance.
- El capítulo III, desarrolla las definiciones de serenazgo municipal, del servicio que presta, también se refiere al sereno municipal, los requisitos para serlo y las obligaciones que tiene.
- El capítulo IV se refiere a la Escuela de Formación de Serenazgo Municipal, el capítulo V está vinculado al Observatorio de Seguridad Ciudadana y el capítulo VI plantea la Participación Ciudadana en la Seguridad Ciudadana

El **Proyecto de Ley 1601/2017-CR**, en artículo único declara de necesidad pública e interés nacional uniformizar la vestimenta y emblemas del personal que brinda el servicio de serenazgo municipal; y la única disposición complementaria final, se refiere a la necesidad que el Poder Ejecutivo reglamente su aplicación.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Decreto Legislativo 1316, que modifica la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

IV. OPINIONES RECIBIDAS

Sobre el **Proyecto de Ley 169/2016-PE**, se recibieron las siguientes:

- a) Mediante el Of. 1588-2017/IN/DM, el Ministerio del Interior remite opinión sobre el PL 169/2016-CR, que incluye entre otros el Informe 0022183-2017/IN/OGAJ, de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior y que resume la posición del Ministerio y que concluye en lo siguiente:

El PL 169/2016-CR “... *NO ES VIABLE, CON OBSERVACIONES, puesto que contiene aspectos que ya han sido regulados a través del Decreto Legislativo 1316, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la cooperación de la PNP con las Municipalidades para fortalecer el Sistema de Seguridad Ciudadana*”

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 169/2016-CR y 1601/2016-CR por el que se proponen regulaciones del servicio de serenazgo municipal.

- b) Mediante Of. 310-2017-MML/SGC, la Municipalidad Metropolitana de Lima emite opinión sobre el proyecto en estudio, incluyendo el Informe 029-2017-MML-GSGC-EAL, del Equipo de Asesoría Legal de la Gerencia de Seguridad Ciudadana, el cual concluye en lo siguiente:

“Que en la actualidad los municipios de conformidad a su capacidad y disponibilidad presupuestal brindan servicios de seguridad ciudadana. Que el proyecto normativo a la vista contempla aspectos que la Ley 27933 y su reglamento han regulado. Que el ente rector en materia de recursos humanos (SERVIR) ha regulado las funciones del sereno municipal. Que actualmente la mayor autoridad política de una región, provincia y/o distrito lidera las acciones a favor de la seguridad ciudadana mediante el respectivo Comité de Seguridad Ciudadana. Que la Ley 27283, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, fue derogada mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú. Que, si bien es necesario contar con una norma que regule el servicio de serenazgo a nivel nacional, el proyecto materia del presente, contempla la regulación de aspectos que la norma especial en materia de Seguridad Ciudadana ha regulado”.

- c) Mediante Of. 4244-2016-MPT-SG, la Municipalidad Provincial de Trujillo remite opinión sobre el PL 169/2016-CR incluyendo el informe 106-2016-MPT-GSC y DC/ST-COPROSEC, emitida por la Secretaría Técnica COPROSEC, en el cual se anota:

“A la fecha, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana ha emitido regulaciones sobre la seguridad ciudadana en general y sobre el servicio de seguridad ciudadana es especial, por lo que muchos aspectos que se proponen en el PL 169/2016-CR resultan innecesarios y hasta redundante. A ello hay que sumarle que la normativa municipal desde la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y las diversas ordenanzas municipales sobre la materia ya han agotado el tema sobre definiciones de “seguridad ciudadana”, “servicio de seguridad ciudadana”, “servicio de seguridad ciudadana municipal”, “serenazgo municipal”, “servicio de serenazgo municipal” y las funciones de los serenos. Además, el tema del Observatorio de Seguridad Ciudadana, también se encuentra regulado por el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana...”

Sobre el **Proyecto de Ley 169/2016-PE**, se recibió la siguiente opinión:

- d) Mediante el Of. 1381-2017/IN/DM, el Ministerio del Interior remite opinión sobre el PL 1601/2016-CR, que incluye entre otros el Informe 01808-2017/IN/OGAJ, de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior y que resume la posición del Ministerio y que recoge el informe 00016-2017/IN/VSP/DGSC de la Dirección General de Seguridad Ciudadana del MININTER, señala lo siguiente:

“El Decreto Legislativo 1316, al incorporar el artículo 3-A a la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, ya ha regulado como funciones del este rector, la de normar, las características de los uniformes, distintivos e implementos del sereno, especificando que no debe tener similitud ni generar confusión con los uniformes”.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 169/2016-CR y 1601/2016-CR por el que se proponen regulaciones del servicio de serenazgo municipal.

V. ANALISIS DE LA PROPUESTA

La Constitución señala que las municipalidades "... brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley." (Const. 198).

En relación a ese tema fue expedida la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la cual tiene por objeto proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional. Comprende a las personas naturales y jurídicas, sin excepción, que conforman la Nación Peruana.

En esa ley se define a la seguridad ciudadana, como la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

a) Sistema Funcional

La misma ley crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que conforme a la norma modificada por el Decreto Legislativo 1135, se define como sistema funcional.

Conforme a lo que dispone la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, un sistema es el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organiza las actividades de la administración pública (art. 43); y un sistema funcional tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. Adicionalmente se anota que el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar a los sistemas y las normas de creación respectivas establecen las atribuciones del ente rector (art. 45).

En esa línea la Ley 27933, encarga al sistema "...asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de seguridad ciudadana, destinado a garantizar la seguridad, la paz, la tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional para lograr una situación de paz social y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades." (art. 3).

Así mismo se señala que son objetivos del SINASEC, las siguientes:

- a) Asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que requieren la participación de las entidades del Estado, a nivel intergubernamental.
- b) Promover y coordinar eficazmente la participación de las diferentes instituciones públicas, privadas y sociedad civil en materia de seguridad ciudadana y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social.
- c) Desarrollar mecanismos de control y vigilancia ciudadana respecto del quehacer de los organismos del sector público y gobiernos locales.
- d) Motivar a la comunidad para que apoye activamente el esfuerzo multisectorial por mejorar la seguridad local.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 169/2016-CR y 1601/2016-CR por el que se proponen regulaciones del servicio de serenazgo municipal.

- e) Priorizar y desarrollar las políticas multisectoriales preventivas del delito.
- f) Coordinar las políticas, lineamientos y especificaciones técnicas a fin de garantizar la estandarización e interoperabilidad de los sistemas de video vigilancia y radio comunicación a nivel nacional para la seguridad ciudadana.”

b) Ente rector

En la misma ley se puede encontrar una disposición sobre el ente rector (art. 3-A), pues conforme a la modificatoria introducida por el Decreto Legislativo 1316, el Ministerio del Interior ejerce la rectoría del sistema funcional.

De acuerdo a la Ley 29158, un ente rector de sistema, se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la normativa vigentes (art. 44).

Complementariamente se puede señalar que un ente rector de sistema funcional, es responsable de dirigir, coordinar, regular, operar, supervisar y evaluar el sistema a su cargo, a fin de asegurar el cumplimiento de determinadas políticas públicas (art. 16.1 del DS.029-2018-PCM)

El artículo introducido legalmente, atribuye las siguientes competencias y funciones al Ministerio del Interior, en tanto ejerce como ente rector del SINASEC, que tiene competencia para dictar normas y procedimientos relacionados con la seguridad ciudadana (art 3-A), siendo sus funciones:

- a) Dictar, en el ámbito de su competencia, las normas técnicas, procedimientos, directivas y otras normas referidas a la gestión del servicio de seguridad ciudadana, con carácter vinculante para todos los integrantes del sistema, y de alcance nacional, regional, o local;
- b) Supervisar el seguimiento y evaluación de las políticas, normas y acciones en seguridad ciudadana de las entidades que conforman el SINASEC;
- c) Fiscalizar los documentos que sustentan el cumplimiento de las políticas y normas del Sistema, cuando estime necesario o detecte irregularidades.
- d) Aprobar lineamientos técnicos e instrumentos para la programación, ejecución, seguimiento y evaluación, difusión y promoción de las políticas y planes de seguridad ciudadana.
- e) Proponer los planes, programas y proyectos, en materia de seguridad ciudadana al CONASEC.
- f) Establecer las características de las armas no letales, menos letales o potencialmente letales; de las tecnologías y otros medios o instrumentos utilizados en el servicio de seguridad ciudadana, en concordancia con los acuerdos internacionales multilaterales suscritos por el Perú, y el ordenamiento jurídico nacional en materia de restricciones al comercio.
- g) Administrar el Registro Nacional de Serenazgos, el Registro Nacional de Serenos y el Registro de Centros de Capacitación de Serenos.
- h) Certificar a los Centros de Capacitación de Serenos.
- i) Establecer los requisitos mínimos para la selección, ingreso, formación y

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 169/2016-CR y 1601/2016-CR por el que se proponen regulaciones del servicio de serenazgo municipal.

capacitación de los serenos; y aprobar la estructura curricular básica de cualquier Centro de Capacitación de Serenos.

- j) Normar las características, especificaciones técnicas y uso de vehículos, uniformes, distintivos e implementos del sereno. El uniforme utilizado por el sereno no deberá ser igual ni tener similitud o generar confusión con los uniformes de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional del Perú."

c) Colaboración con las municipalidades

El artículo 4 del Decreto Legislativo 1316, establece que la Policía Nacional colabora con las municipalidades, en la ejecución de actividades derivadas del Plan de Seguridad Ciudadana local en las respectivas jurisdicciones, de manera articulada y a través de los comisarios y

d) Regulación existente

De las opiniones recibidas y de análisis de la normativa vigente se puede considerar que sobre las materias señaladas por el proyecto de ley 169/2016-CR, existe regulaciones en la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, acerca de las definiciones de los servicios, los objetivos del Sistema y las atribuciones del ente rector, en especial los literales f, g, h, i j del artículo 3-A, y que se deben alinear con la política nacional respectiva.

Igualmente sucede en el caso del proyecto de ley 1601/2016-CR, pues se otorga al sistema funcional y a su ente rector, la facultad de normar acerca de vestimenta y emblemas del personal de serenazgo municipal.

Adicionalmente se puede mencionar que la organización interna de las municipalidades está regulada por la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y su desarrollo corresponde al ejercicio de la autonomía administrativa que la Constitución le otorga.

VI. CONCLUSION

Por las razones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con arreglo al artículo 70, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACION** de los proyectos de ley 169/2016-CR y 1601/2016-CR, y su consecuente envío al archivo.

Dese cuenta

Sala de Sesiones de la Comisión.