

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



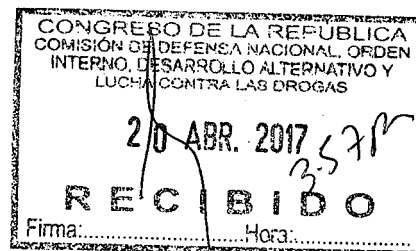
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

*Secretaría General del Concejo*Lima, **20 ABR. 2017****OFICIO N° 311 -2017-MML/SGC**

Señora Congresista

LUCIANA LEÓN ROMERO

Presidenta de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,
Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas
Congreso de la República
Pasaje Simón Rodríguez s/n, Edificio VRHT
Cercado de Lima.-



Referencia: Oficio N° 629 P.O./2016-2017-CDNIDA-CR (D.S. 82195-2017)
Oficio N° 142/2016-2017-CDNIDA-CR (D.S. 222897-2016)

De mi consideración:

Me dirijo a usted por encargo del señor Luis Castañeda Lossio, Alcalde Metropolitano de Lima, y en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 169/2016-CR, Ley que propone regular el servicio de Serenazgo Municipal a nivel nacional.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 029-2017-MML-GSGC-EAL, de fecha 05 de abril de 2017, emitido por el Equipo de Asesoría Legal de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

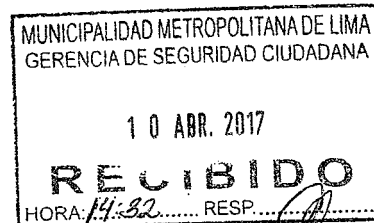
Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

.....
JOSÉ MANUEL VILLALOBOS CAMPANA
SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO



INFORME N° 029 -2017-MML-GSGC-EAL

A : **ABDUL MIRANDA MIFFLIN**
Gerente de Seguridad Ciudadana

De : **CARLOS AUGUSTO SANCARRANCO HIDALGO**
Coordinador Equipo de Asesoría Legal GSGC

Asunto : Opinión técnica legal sobre Proyecto de Ley N° 0169/2016-CR que
Propone Regular el Servicio de Serenazgo a Nivel Nacional

Ref. : a) Informe N° 015-2017-MML-GSGC-SOS-JP
b) Informe N° 048-2016-MML-GSGC-EMS
c) Documento Simple N° 82195-2017
(Oficio N° 629 P.O /2016-2017 CONOIDA-CR)
d) Documento Simple N° 221971-2016
(Oficio P.O. N° 067/2016-2017/CDRGLMGE-CR)
e) Documento Simple N° 222897-2016
(Oficio N° 142-2016-2017/CDNOIDA-CR)

Fecha : Lima, **05 ABR. 2017**

Es grato dirigirme a usted, a fin de dar atención a los documento de la referencia, mediante los cuales la Presidenta de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas y la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, han solicitado, respectivamente, se proporcione opinión técnica y legal respecto al Proyecto de Ley N° 0169/2016-CR "**Proyecto de Ley que Regula el Servicio de Serenazgo Municipal a Nivel Nacional**"; en tal sentido, se cumple con señalar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

Mediante los documentos c), d) y e) de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas y la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República solicitaron a la Municipalidad Metropolitana de Lima se proporcione opinión técnica respecto al Proyecto de Ley N° 0169/2016-CR, Proyecto de Ley que Regula el Servicio de Serenazgo Municipal a Nivel Nacional.

II. ANALISIS

Deviene para el análisis el Proyecto de Ley N° 0169/2016-CR, el cual tiene por objeto establecer un marco normativo general que regule el accionar del serenazgo municipal en el territorio nacional, conforme lo establece en lectura conjunta los artículos 166° y 197° de la Constitución Política del Perú, en el artículo 85° de la Ley N° 27972, Ley



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Orgánica de Municipalidades, artículo 7° numeral 2, de la Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional y la Ley N° 27933, Ley que regula el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y las disposiciones que emita el ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Inicialmente, debemos precisar que la Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú consignada en el proyecto de ley a vista, fue **derogada** mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1148, el cual fue derogado por el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.

De otro lado, se tiene que el artículo 166° de nuestra Constitución Política ha establecido "(...) *La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras*".

Por su parte, el artículo 197° de nuestra Carta Magna, ha dispuesto que "(...) *Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú conforme a ley*".

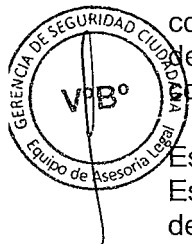
Respecto, a lo señalado en el párrafo precedente, se tiene que el artículo 2° de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – SINASEC, ha definido a la seguridad ciudadana, como la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar 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.

Es decir, la normativa vigente ha concebido a la seguridad ciudadana como el accionar del Estado en todos sus niveles de gobierno con la colaboración de la población, con el objetivo de asegurar la convivencia pacífica y prevenir toda manifestación de violencia que se pretenda materializar en la vida diaria, **estando las municipalidades obligadas a brindar dicho servicio**.

En ese sentido, se tiene que el inciso 1.1, del numeral 1, del artículo 85° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ha otorgado a los gobiernos locales a nivel provincial, la función específica de establecer un **sistema de seguridad ciudadana**, con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional y **normar el establecimiento de los servicios de serenazgo**, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o del de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley.

Se debe considerar que, la propuesta normativa a la vista tiene por finalidad desarrollar las **funciones, obligaciones y competencias** que en materia de seguridad ciudadana corresponda a las municipalidades en labor conjunta con la Policía Nacional del Perú, a efecto de garantizar la seguridad ciudadana y el respeto al orden interno.

Cabe advertir que, las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, vienen implementando y ejecutando, en la medida de sus posibilidades y disponibilidad presupuestal, acciones a fin de brindar los servicios más acordes a su realidad; trabajando





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

en forma coordinada y conjunta con la Policía Nacional del Perú y en el marco de las disposiciones establecidas en la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y sus modificatorias (Ley N° 30055, Ley N° 29701, Decreto Legislativo N° 1316) y su Reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N° 011-2014-IN.

Cabe señalar que, el alcance que propugna el proyecto normativo relacionado a la seguridad ciudadana, se enfoca desde una óptica multisectorial y multidisciplinaria, como bien precisa la iniciativa; por lo que, ésta requiere el liderazgo articulado de la autoridad municipal y regional; situación, que ya se viene ejerciendo, según lo dispuesto por los artículos 14°, 15° y 16° de la Ley N° 27933, modificada por la Ley N° 29701, al tenerse que es la autoridad política de mayor nivel de una región, provincia o localidad quien preside el correspondiente **Comité de Seguridad Ciudadana**; quienes tienen como encargo formular los planes, programas, proyectos y directivas de seguridad ciudadana, así como ejecutar los mismos en sus jurisdicciones en el marco de la política nacional diseñada por el CONASEC. Igualmente, supervisan y evalúan su ejecución, conforme al artículo 13° de la Ley N° 27933.

Asimismo, ya se encuentra inmersa la participación de los representantes de las juntas vecinales, según lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N° 29701, además, comprende la participación del Ministerio Público y el Poder Judicial, como operadores jurídicos en la lucha contra la inseguridad ciudadana.

Es decir, la norma especial nacional (Ley N° 27933, sus modificatorias y su Reglamento), han contemplado los aspectos relativos y necesarios, regulando la participación y liderazgo de la autoridad política regional, provincial y distrital en las acciones a favor de la seguridad ciudadana, encontrándose estas de acuerdo y, en armonía con el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; por lo que, estimamos que para brindar con mayor eficiencia el servicio de seguridad ciudadana, los gobiernos locales deben contar con el presupuesto necesario que les permita atender adecuadamente las demandas de la población a favor del derecho humano denominado seguridad ciudadana.

Por otra parte, respecto al **serenazgo municipal**, creemos importante citar lo manifestado por el Dr. Gino Costa en su libro "Los Serenazgos en Lima ¿Le ganan las calles a la Policía?" (Primera Edición, Pág. 19 – 20), quien precisó que "(...)...los serenazgos se constituyeron a inicios de la década de 1990, en medio del repliegue policial ocasionado por las acciones terroristas, que convirtió en blanco a los policías y los obligo a recluirse en sus comisarias, transformadas en fuertes. La decisión de algunos alcaldes de recuperar las calles y restablecer en ellas el principio de autoridad es otro hecho que se debe tener en cuenta. En efecto, como consecuencia del rápido crecimiento de la ciudad, durante las décadas de 1970 y 1980 las calles habían sido gradualmente ocupadas por vendedores ambulantes y reinaba en ellas gran desorden e inseguridad. Por las noches, muchos de los espacios públicos eran ocupados por la prostitución callejera (...)"

En el citado texto se comentó: "(...) La recuperación del espacio público demanda un ejercicio de autoridad por parte de los alcaldes. Para hacerlo, ellos requieren el respaldo de la fuerza pública. En la medida en que la Policía tenía otras preocupaciones y, en última instancia, respondía a las órdenes del gobierno central, los alcaldes debieron constituir sus propios instrumentos de autoridad, y lo hicieron reviviendo una vieja institución colonial, la del sereno, un sistema de patrullaje a pie".



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

De la lectura de los dos párrafos precedentes, se puede observar y valorar la importancia y necesidad de la presencia de los serenos –hoy- en la ciudad, siendo su labor la de fortalecer las acciones a favor de la seguridad ciudadana y de la convivencia pacífica, constituyéndose el serenazgo en un importante eslabón de la cadena denominada seguridad ciudadana.

El proyecto normativo ha contemplado las funciones que el sereno debe desarrollar, encontrándose acorde con las que actualmente vienen realizando; salvo, aquella que se ha consignado en el literal g) del artículo 8° del Proyecto de Ley, referida al apoyo del control del tránsito vehicular, la cual **colisiona o duplica** la función que actualmente vienen ejecutando los Inspectores de Transporte Urbano, como es el caso del personal perteneciente a la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima; siendo necesario tener presente la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 063-2016-SERVIR-PE de fecha 12 de abril de 2016, mediante la cual se resolvió formalizar la aprobación de las modificaciones de la Directiva N° 001-2015-SERVIR/GPGSC "Familia de Puestos y Roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al Régimen del Servicio Civil", comprendiendo al Sereno Municipal.

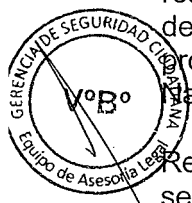
En suma, el citado órgano rector en atención a la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 27933, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2014-IN, el mismo que estableció que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), en coordinación con la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, definirá el perfil de los serenos municipales presente en el Manual de Puesto Tipo (MPT), considerando al Sereno Municipal en el grupo de servidores civiles como un **servidor de actividad complementaria**.

Asimismo, se precisa que el literal d) del artículo 3° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, ha definido al servidor de actividades complementarias, como el servidor civil que realiza funciones indirectamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad; por lo que, consideramos pertinente, que el proyecto de ley, materia del presente, debe considerar lo establecido por la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Respecto al proceso de capacitación y formación de serenos y sobre el observatorio de seguridad ciudadana que propone la iniciativa a la vista, somos de opinión favorable hacia la viabilidad de la misma, precisándose que la Tercera Disposición Complementaria y Final del Reglamento de la Ley N° 27933, ha contemplado "(...) *La Dirección de Educación y Doctrina de la Policía Nacional del Perú puede implementar programas de capacitación y entrenamiento a los serenos municipales para lo cual suscribe convenios de cooperación interinstitucional a través del Ministerio del Interior*".

En ese sentido, mediante el Informe N° 048-2016-MML-GSGC-EMS, la Encargada de la Escuela Metropolitana de Serenos de esta corporación municipal, ha emitido la correspondiente opinión técnica.

En esa línea, también es importante considerar que el literal h) del Artículo 3-A, del Decreto Legislativo N° 1316, que modificó la Ley N° 27933, publicado el 31 de diciembre de 2016, ha establecido como función del Ente Rector "(...) *Certificar a los Centros de Capacitación*".





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

de Serenos"; así también, se tiene que el literal i) de la precitada norma ha dispuesto "(...) Establecer los requisitos mínimos para la selección, ingreso, formación y capacitación de los serenos y aprobar la estructura curricular básica de cualquier Centro de Capacitación de Serenos"

Asimismo, es necesario referir que el artículo 56° del Reglamento de la Ley N° 27933, contempló la creación del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana a cargo de la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, encargándose de recopilar, procesar, sistematizar, analizar y difundir información sobre inseguridad, violencia y delitos en el país, proporcionando información confiable, oportuna y de calidad que sirva de base para el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos vinculados a la seguridad ciudadana.

Sobre el particular, el artículo 58° del precitado Reglamento, reguló los observatorios de seguridad ciudadana a nivel regional, provincial y distrital, estableciendo que el financiamiento de la implementación y funcionamiento de los Observatorios Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, se efectuará con cargo al presupuesto institucional de los gobiernos regionales y locales correspondientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público; por lo que, estimamos que la capacitación de los serenos y la implementación de los observatorios de seguridad ciudadana, han sido regulados en la norma especial.

De lo antes expuesto, conviene manifestar que la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante la Ordenanza N° 1907, aprobó el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana – SIMESEC, el cual establece las bases del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana para integrar, coordinar, supervisar y garantizar de manera estratégica y operativa a los serenazgos municipales de la jurisdicción de la provincia de Lima, para que cumplan sus funciones de manera eficiente y eficaz, consolidar los registros de incidencias y la formulación integral del mapa del delito de la ciudad, integrar los sistema de comunicación y registro audiovisual para la prevención y disuasión de delitos y faltas, coordinar acciones conjuntas e integrales de apoyo recíproco y oportuno dentro y fuera de sus jurisdicciones y optimizar las coordinaciones de apoyo con la Policía Nacional del Perú, así como la promoción decidida de la participación vecinal en materia de seguridad ciudadana; por lo que, la experiencia adquirida por ésta comuna, en el establecimiento de un sistema de seguridad ciudadana, el cual se encuentra en armonía y concordancia con las disposiciones normativas del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), deben de ser considerados por el legislador en su proyecto normativo.

Al respecto, mediante el Informe N° 015-2017-MML-GSGC-SOS-JP de fecha 31 de marzo de 2017, el Encargado del Equipo de Planeamiento de la Gerencia de Seguridad Ciudadana ha emitido opinión técnica en lo referente al Observatorio de Seguridad Ciudadana; asimismo, ha precisado que ésta corporación municipal ha proporcionado normas de alcance provincial como los Decretos de Alcaldía N° 002, Reglamento de la Ordenanza 1907 – SIMESEC y el Decreto de Alcaldía N° 003, Reglamento de la Ordenanza N° 638 – Serenazgo Metropolitano – SEMEL, normas que deben ser consideradas por el legislador para la intención materia del presente, las cuales vienen permitiendo la labor conjunta entre los municipios que conforman Lima Metropolitana.





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Finalmente, es necesario señalar que el numeral 4.7, del artículo 4°, del Decreto Legislativo N° 1316, ha señalado que en el marco de la cooperación de la PNP a las municipalidades ésta institución tiene a su cargo lo siguiente "(...) A solicitud de las municipalidades programar capacitaciones al personal de serenazgo, en asuntos relacionados al apoyo que brindan a la Policía Nacional del Perú para la seguridad ciudadana y para el uso de las armas no letales, menos letales o potencialmente no letales o de otros implementos; por lo que, consideramos necesario que el Proyecto de Ley, materia del presente contemple el uso de armas no letales por parte del personal de serenazgo.

Por consiguiente, expresamos nuestra preocupación en cuanto al equipamiento con que deben contar los serenos municipales para el ejercicio de su labor; centrando nuestra inquietud en la protección y defensa a su integridad física; cabe advertir, que la delincuencia viene ejecutando su accionar premunidos de armas de fuego, las cuales no dudan en utilizar contra la población civil y más aún contra el personal de serenos.

Por esta razón, creemos pertinente y necesario autorizar el uso de armas no letales para los serenos, la mayor disposición de efectivos policiales para las acciones conjuntas a través de una norma de alcance nacional, así como el incremento de personal para la ejecución del patrullaje integrado, puesto que el serenazgo fue constituido para compensar la ausencia y carencia de efectivos policiales y, mientras ésta situación no sea revertida, los municipios tendrán que seguir afrontando casi en solitario la labor de brindar seguridad ciudadana que el ordenamiento jurídico les ha encomendado.

III. CONCLUSIÓN

De los párrafos expuestos se concluye:

- 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 N° 27933 y su Reglamento ha 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 N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, fue **derogada** mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 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 normativo materia del presente, contempla la regulación de aspectos que la norma especial en materia de Seguridad Ciudadana ha regulado.



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

IV. RECOMENDACIÓN

Se sugiere remitir el presente Informe a la Gerencia Municipal Metropolitana, solicitando a la Presidenta de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas y la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, se considere lo expresado en el presente informe.

Es todo cuanto cumpla con informar

Atentamente,



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Abog. CARLOS SANCARRANCO HUALGO
Coordinador del Equipo de Asesoría Legal (c)

CASH/BCP

