



COMISIÓN DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS
DROGAS

PRE DICTAMEN NEGATIVO, ACUMULADO DE LOS PROYECTOS N° 169/2016- CR; 1601/2016-CR DE LEY QUE REGULA EL SERVICIO DE SERENAZGO MUNICIPAL A NIVEL NACIONAL, ASI COMO DEL QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL UNIFORMIZAR LA INDUMENTARIA Y EMBLEMAS DEL PERSONAL QUE BRINDA EL SERVICIO DE SERENAZGO MUNICIPAL EN EL PERU”.

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

PRE DICTAMEN/2017-2018

Señor Presidente:

Han sido remitidos para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, de conformidad con el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú, los siguientes proyectos de ley:

- **Proyecto de Ley 169/2016-CR**, presentado por el 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 congresista **Moisés Bartolomé Guía Pianto**, 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**”

En la XXXX **Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas celebrada el XXXX del 2017, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado por (xxxxxx) de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de los señores congresistas: (...).

Con la licencia de los señores congresistas (...)

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1 Antecedentes

El **Proyecto de Ley 169/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 26 de agosto de 2016 y a ésta Comisión el 05 de setiembre del mismo año, de acuerdo al decreto de Oficialía Mayor se nos designa como **segunda Comisión Dictaminadora** y como primera a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos locales y Modernización de la Gestión del Estado.

El **Proyecto de Ley 1601/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 28 de junio de 2017 y a ésta Comisión el día 15 de agosto del mismo año. Conforme al Decreto de Oficialía Mayor fue derivado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas como **segunda Comisión Dictaminadora** y como primera a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos locales y Modernización de la Gestión del Estado.

I.2 Opiniones solicitadas

- **Proyecto de Ley 169/2016-CR.** Se solicitó opinión técnica:

Poder Judicial

Al Señor Víctor Ticona Póstigo, Presidente del Poder Judicial, mediante oficio N° 138/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 15 de setiembre del 2016, recibido el 21 de setiembre del mismo año, habiéndose recibido la opinión correspondiente.

Defensoría del Pueblo

Al Señor Walter Gutiérrez Camacho, Defensor del Pueblo, mediante oficio N° 140/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 15 de setiembre del 2016, recibido el 21 de setiembre del mismo año, no habiéndose recibido la opinión correspondiente hasta la fecha.

Ministerio del Interior

Al señor **Carlos Basombrío Iglesias, Ministro del Interior**, mediante oficio N° 134/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 15 de setiembre del 2016, recibido el 26 de setiembre del mismo año, no habiéndose recibido la opinión correspondiente hasta la fecha.

Ministerio de Economía y Finanzas

Al Señor **Alfredo Thorne Vetter, Ministro de Economía y finanzas**, mediante oficio N° 141/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 15 de setiembre del 2016, recibido el 21 de setiembre del mismo año, habiéndose recibido la opinión correspondiente.

Municipalidad Metropolitana de Lima

Al Señor Luis Castañeda Lossio, Alcalde Metropolitano de Lima, mediante oficio N° 142/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 15 de setiembre del 2016, recibido el 21 de setiembre del mismo año, habiéndose recibido la opinión correspondiente.

Mediante oficio N° 629 P.O./2016-2017-CDNOIDA-CR del 17 de marzo del 2017, recibido el 24 de marzo del 2017, se reiteró requerimiento de opinión, habiéndose recibido la misma.

Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE

Al Señor Oscar Benavides Majino, Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE, mediante oficio N° 137/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 15 de setiembre del 2016, recibido el 21 de setiembre del mismo año, habiéndose recibido la opinión correspondiente.

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC

Al Señor Tnte. Gral PNP (r) Jorge Carrión Zavala, Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana - CONASEC, mediante oficio N° 143/2016-2017-

CDNOIDA-CR de fecha 15 de setiembre del 2016, recibido el 23 de setiembre del mismo año, habiéndose recibido la opinión correspondiente.

Sociedad Nacional de Seguridad

Al Señor Luis Miñano Luzuriaga, Presidente de la Sociedad Nacional de Seguridad, mediante oficio N° 143/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 15 de setiembre del 2016, recibido el 23 de setiembre del mismo año, no habiéndose recibido la opinión correspondiente hasta la fecha.

Dirección General de la Policía Nacional del Perú

Al Señor General Vicente Romero Fernández, Director de la Policía Nacional del Perú, mediante oficio N° 135/2016-2017-CDNOIDA-CR de fecha 15 de setiembre del 2016, recibido el 26 de setiembre del mismo año, no habiéndose recibido la opinión correspondiente hasta la fecha.

- **Proyecto de Ley 1601/2016-CR**. Se solicitó opinión técnica:

Ministerio del Interior

Al señor Carlos Basombrío Iglesias, Ministro del Interior, mediante oficio N° 006-2017-2018-CDNOIDA-CR de fecha 17 de agosto del 2017, recibido el 22 de agosto del mismo año, no habiéndose recibido la opinión correspondiente hasta la fecha.

Municipalidad Metropolitana de Lima

Al Señor Luis Castañeda Lossio, Alcalde Metropolitano de Lima, mediante oficio N° 007-2017-2018CDNOIDALCD/CR de fecha 17 de agosto del 2017, recibido el 23 de agosto del mismo año, no habiéndose recibido la opinión correspondiente hasta la fecha.

Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE

Al Señor Oscar Benavides Majino, Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE, mediante oficio N° 008-2017-2018-CDNOIDALCD/CR de fecha 17 de agosto del 2017, entregado el 22 de agosto del mismo año, no habiéndose recibido la opinión correspondiente hasta la fecha.

I.3 Opiniones e informaciones recibidas

- **Proyecto de Ley 169/2016-CR, que propone una “Ley que regula el servicio de serenazgo municipal a nivel nacional”**

Poder Judicial

El día 26 de septiembre del 2016 se recibió el oficio N° 6224-2016-SG-CS-PJ remitido por la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, quien comunica que el Poder Judicial no emitirá opinión respecto de dicho proyecto, en tanto no incide o

guarda relación con asuntos de competencia judicial y funciones que desarrolla dicho Poder del Estado; ello, acorde a lo establecido en la Resolución Administrativa N° 437-2011-P-PJ.

Ministerio del Interior

Por oficio N° 001463-2016/IN/DGSC, el Director General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior adjunta el Informe N° 000016-2016/IN/DGSC/AL de la Asesoría de la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior; manifestando **su opinión en contra** al manifestar que ya estaría contenida la propuesta en el Decreto Legislativo 1316, que modifica la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y Regula la Cooperación de la PNP con las Municipalidades Para Fortalecer la Seguridad Ciudadana.

Ministerio de Economía y Finanzas

De otro lado, por oficio N° 1919-2016-EF/10.01 remitido el 14 de noviembre del 2016 a la Presidenta de la presente Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas de entonces por parte del Ministro de Economía y Finanzas se adjunta el Informe N° 151-2016-EF/50.04¹, de la Dirección General de Presupuesto Público.

Municipalidad Metropolitana de Lima

Mediante oficios N° 311-2017-MML/SGC² y N° 437-2017-MML/SGC³ alcanzados por el Secretario General de la Municipalidad de Lima Metropolitana se adjunta el informe N° 029-2017-MML-GSGC-EAL⁴ del Coordinador del Equipo de Asesoría Legal.

Así mismo, se alcanza el Informe N° 07-2017-MML-GSGC⁵ del Gerente de Seguridad Ciudadana, el mismo que ratifica el Informe N° 029-2017-MML-GSGC-EAL antes mencionado, así como hace referencia a los Informes adjuntados N° 015-2017-MML-GSGC-SOS-JP⁶, Informe N° 048-2016-MML-GSGC-EMS⁷ e Informe N° 472-2017-MML-GAJ.⁸ En la cual **muestra sus observaciones a la propuesta sin llegar a manifestar directamente su oposición, a pesar de que sus observaciones mostrarían oposición a la propuesta.**

¹ Informe N° 151-2016-EF/50.04 del 03 de noviembre del 2016.

² oficio N° 311-2017-MML/SGC del 20 de abril del 2017

³ Oficio N° 437-2017-MML/SGC del 29 de mayo de del 2017.

⁴ Informe N° 029-2017-MML-GSGC-EAL del 05 de abril del 2017, punto III.

⁵ Informe N° 07-2017-MML-GSGC del 11 de abril del 2017.

⁶ Informe N° 015-2017-MML-GSGC-SOS-JP del 31 de marzo del 2017.

⁷ Informe N° 048-2016-MML-GSGC-EMS del 27 de octubre del 2016.

⁸ Informe N° 472-2017-MML-GAJ del 23 de mayo del 2017.

- **Proyecto de Ley 1601/2016-CR, 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”.**

Conforme a lo señalado en el punto 1.2., se reitera que no se ha recibido en relación a dicho proyecto de ley, opinión alguna hasta el momento.

I.4 Reunión de trabajo con Funcionarios del Ministerio del Interior

Reunión realizada el miércoles 25 de octubre en la sala 4 del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, con la presencia del Asesor del Ministerio del Interior Cesar Chumpitaz, acompañado de la Coordinadora Parlamentaria del sector; por aparte de los autores de las iniciativas legislativas estuvieron los asesores de los señores congresistas **Octavio Salazar Miranda y Moisés Bartolomé Guía Pianto**; los funcionarios del Ministerio del Interior analizaron estas dos propuestas legislativas señalando que el Decreto Legislativo 1316, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 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; ya ha recogido los aportes normativos propuestos por consiguiente incurre en una sobre legislación situación que fue comprendida por las señores asesores toda vez que el decreto legislativo se emitió con fecha posterior a la emisión de la referida norma.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

- **Proyecto de Ley 169/2016-CR: “Ley que regula el servicio de serenazgo municipal a nivel nacional”.**

El proyecto de ley materia tiene como objeto establecer un marco normativo general que regule el accionar del serenazgo municipal en el territorio nacional, conforme lo establecen los artículos 166 y 197 de la Constitución política del Perú, la Ley de la Policía Nacional, Decreto Legislativo 1267 y la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, siendo su finalidad desarrollar las funciones, obligaciones y competencias que en materia de seguridad ciudadana corresponde a las municipalidades en labor conjunta con la PNP.

- **Proyecto de Ley 1601/2016-CR: “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”.**

Por el presente proyecto de ley se pretende la homogeneidad de los uniformes que utiliza el personal adscrito al serenazgo, de tal manera que la población identifique independientemente del lugar en que se encuentre a los que se cubren con dicha vestimenta de trabajo para que se pueda acudir a los mismos de forma plena y sin desconfianza o riesgo tentativo.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley 27067, Ley del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (derogada).
- Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- Decreto Legislativo 1316, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la cooperación de loa PNP con las Municipalidades para fortalecer el Sistema de Seguridad Ciudadana que modifica la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y Regula la Cooperación de la PNP con las Municipalidades Para Fortalecer la Seguridad Ciudadana.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

IV.1 Acumulación de las propuestas legislativas

La Comisión, de la revisión de los contenidos de cada una de las propuestas legislativas presentadas, colige que ambas están referidas al régimen regular que brinda el servicio de serenazgo. Así tenemos que los proyectos de ley 169/2016-CR y 1601/2016-CR, proponen en forma general u específica, según sea el caso, la complementación de normas existentes: Constitución Política del Perú (artículos 166° y 197°), Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (artículo 85°), Ley de la Policía Nacional, Decreto Legislativo 1267 y la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, así como del Decreto Legislativo 1316, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 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, razón por la cual deben ser acumuladas.

IV.2 Análisis del marco normativo y efecto de vigencia de las normas propuestas.

La Comisión, de la revisión normativa ha encontrado que, sin perjuicio de las demás normas antes indicadas y de la propia Constitución política, el **Decreto Legislativo 1316, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 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, consolida el servicio de serenazgo como parte de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula, aunque de manera básica, sus características y aplicación;** norma que ha subsumido las propuestas legislativas; es menester precisar

que las iniciativas legislativas fueron elaboradas y presentadas antes de la emisión del referido decreto legislativo.

La comisión, realizará el análisis sobre la propuesta de cada de las iniciativas legislativas, a efecto de asegurar que el contenido normativo expuesto en ellos se encuentra establecido por la legislación vigente. Veamos:

- **Proyecto de Ley 169/2016-CR, que propone una “Ley que regula el servicio de serenazgo municipal a nivel nacional”.**

Es pertinente señalar en primer lugar, que por oficio N° 49-2016-2017-OSM/CR del 19 de setiembre del 2016 el Señor Congresista Octavio Salazar Miranda se dirigió a la Presidenta de entonces de la presente Comisión, Srta. Luciana León Romero, a fin de hacer conocer que “frente a la solicitud de facultades legislativas solicitadas por el Poder Ejecutivo, en razón a la necesidad de reestructurar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y de cooperación entre la PNP y Gobiernos Regionales y Locales en materia de Seguridad Ciudadana, debe considerarse que existe el proyecto de ley N° 169-2016-CR de su autoría, el mismo que recoge lo señalado por el Poder Ejecutivo en razón de que no existe una norma con rango de ley que estandarice la participación del serenazgo en dicha materia”; en éste sentido, dicho señor congresista refiere además que “dicho proyecto tiene como antecedente el Proyecto de Ley N° 2258-2012-CR, como también de la Comisión de Descentralización, en el período anual 2014-2015”.

Por oficios N° 311-2017-MML/SGC y N° 437-2017-MML/SGC alcanzados por el Secretario General de la Municipalidad de Lima Metropolitana se adjuntó el informe N° 029-2017-MML-GSGC-EAL del Coordinador del Equipo de Asesoría Legal, se debe destacar que el mismo concluye en lo siguiente:

- Que, actualmente los municipios, acorde a su capacidad y disponibilidad presupuestal brindan servicios de seguridad ciudadana.
- Que, el proyecto normativo materia regula aspectos que la Ley N° 27933, Ley del sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y su reglamento aprobado por DS 011-2014-IN desde ya contemplan.
- 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.

En cuanto a ello, el Informe N° 015-2017-MML-GSGC-SOS-JP emitido por el Jefe de Planeamiento de dicha municipalidad hace referencia que la Municipalidad Metropolitana de Lima ha promulgado en octubre del 2015 la Ordenanza Municipal N° 1907-MML que crea el sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana – SIMESEC, y por medio del cual la municipalidad provincial asume el rol de ente rector dentro de su jurisdicción con el objetivo de integrar, coordinar, supervisar y garantizar de manera estratégica y operativa a los serenazgos municipales de su jurisdicción para que cumpla sus funciones de manera eficiente y eficaz, entre otros aspectos; dicha ordenanza fue reglamentada con el Decreto de Alcaldía N° 002-2016-MML, no sin antes hacer hincapié que mediante la referida ordenanza se actualizó la Ordenanza N° 638 que crea el Serenazgo Metropolitano de Lima – SEMEL, que institucionaliza y efectiviza la labor que cumplen los Serenos Municipales del Cercado de Lima y de los 42 distritos y el Centro Poblado Santa María de Huachipa; ello fue reglamentado por el decreto de Alcaldía N° 003-2016-MML.

A todo ello, se debe incidir en que las temáticas que se pretenden regular están debidamente reguladas en el Decreto Legislativo N° 1316, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la cooperación de loa PNP con las Municipalidades para fortalecer el Sistema de Seguridad Ciudadana, promulgado el 30 de diciembre del 2016.

En éste sentido, las propuestas normativas contenidas en el Proyecto de Ley 169/2016-PE ya han sido consideradas (sea de manera directa o indirecta) en las diversas normas antes descritas, incluyendo el Decreto Legislativo 1316, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la cooperación de loa PNP con las Municipalidades para fortalecer el Sistema de Seguridad Ciudadana; por lo que a mérito de todo lo antes descrito se puede concluir que resultaría redundante que se emita una nueva norma que contemple aspectos debidamente ya contemplados, incluso con mayor extensión y precisión.

- **Proyecto de Ley 1601/2016-CR 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”.**

Estando a cargo los lineamientos, supervisión y control del servicio de serenazgo por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), quien acorde a las facultades otorgadas en el artículo 5° de la Ley N° 27933, no sólo crea a dicho ente, con autonomía funcional y técnica, sino que también a mérito de ello, se alega en la exposición de motivos del proyecto en cuestión que como “ventajas de dicha medida” tendrán un rango social de reconocimiento como las Fuerzas Policiales y el Cuerpo de Bomberos del Perú que tienen uniformes específicos de acuerdo a sus funciones, amén de que se forjará una identidad clara y uniforme sobre el servicio de serenazgo en el país, permitiéndose por lo demás, identificar a cada uno

de sus miembros desde la misma placa distintiva que llevarán acorde a la municipalidad a la que pertenecen.

Es de destacar, que el artículo 85 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, referido sobre “Seguridad Ciudadana” otorga a los municipios las herramientas para que puedan asumir medidas de homogenización.

De otro lado, resulta como mérito del fundamento en que se precisa dicho proyecto, que al estandarizarse el uniforme de serenazgo se mantendrá una base para reducir los costos de dichos uniformes, al ofrecerse ventajas comparativas para la producción de los mismos en base a niveles uniformes para su producción, la Comisión considera que de igual forma dicha propuesta se encuentra enmarcada dentro de los planes, programas, proyectos y directivas de seguridad ciudadana que se encuentran enmarcadas para ser ejecutadas dentro del ámbito de la Ley 27933, Ley del sistema de Seguridad Ciudadana, del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), del Decreto Legislativo 1135, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, y en especial por el Decreto legislativo N° 1316 Decreto Legislativo 1316, que modifica la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y Regula la Cooperación de la PNP con las Municipalidades Para Fortalecer la Seguridad Ciudadana.

Mención aparte, merece indicar que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 169/2016-CR se hace referencia como sustento a la Ley 27238 como Ley de la Policía Nacional, **cuando a la fecha (conforme se ha expresado) no se encuentra en vigencia por haber sido derogada** por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1148, publicado el 11 diciembre 2012.

Así, ésta Comisión es de la opinión que resulta infundado aprobar las propuestas legislativas, cuando ya existen normas que regulan dicho aspecto, tanto en su contexto general como de manera específica inclusive en el último decreto legislativo se cubren todos las vacío legales que podrían existir, por lo que **se debe evitar la sobre legislación recomendando su no aprobación y posterior envío al archivo.**

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de **Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas**, de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley **169/2016-CR y 1601/2016-CR**, y por consiguiente el envío al archivo.

Dese cuenta
Sala de sesiones.

Lima, noviembre de 2017.