

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

PRE DICTAMEN /2017-2018

Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, el **Proyecto de Ley 1818/2017-CR**, presentado por el congresista Gino Costa Santolalla, por el que propone la “**Ley que modifica los artículos 7 y 14 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana**”, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

En la XXXXX **Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, celebrada XXXX del 2018, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado por (XXXXX) 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 1818/2017-CR**, ingresó a trámite documentario el 24 de agosto del 2017 y a ésta Comisión el 06 de septiembre del mismo año; de conformidad con el Decreto de Oficialía Mayor se nos designa como única Comisión Dictaminadora.

I.2 Opiniones Solicitadas

- **Ministerio del Interior**

Mediante oficio N° 145-2017-2018/CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión al señor Carlos Basombrío Iglesias, en su condición de Ministro de Interior, habiéndose recibido respuesta en sentido positivo, aunque con recomendaciones.

- **Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR**

Mediante oficio N° 146-2017-2018/CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión al señor Luis Alberto Valdez Farías, en su condición de Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, no habiéndose recibido respuesta hasta la fecha.

I.3 Opiniones Recibidas

- **Ministerio del Interior**

Mediante oficio N° 1546-2017-IN/DM, el señor Carlos Basombrío Iglesias, en su condición de Ministro del Interior, remite el Oficio N° 1236-2017/IN/DGOP elaborado por la Dirección General de Orden Público, mediante el cual adjunta el Informe de Opinión N° 004-2017/IN/DGOP/PL, así como el Informe N° 000017-2017/IN/VSP/DGSC elaborado por la Dirección General Ciudadana, y el Informe N° 002195-2017/IN/OGAJ redactado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de dicho Ministerio, **los mismos que concluyen en sentido positivo, aunque con recomendaciones.**¹

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto en estudio propone que se **modifiquen los artículos 7 y 14 de la ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana**, y subsecuentemente lo siguiente:

- a) Que, se incorpore al artículo 7 de la Ley 27933 **Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana**; referida a los “Miembros del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana” a los siguientes funcionarios:
 - ✓ Al Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).
 - ✓ Al Coordinador Nacional de las Juntas Vecinales promovidas por la Policía Nacional del Perú.
 - ✓ Un representante de las Rondas Campesinas.
- b) Que, se modifique y precise el artículo 14 de la Ley 27933 sobre “Miembros del Comité Regional” de la siguiente manera:
 - ✓ Se precise que es presidido por el “Gobernador Regional”.
 - ✓ Se precise que no es la autoridad de salud o su representante, sino “la autoridad de salud del más alto nivel”.
 - ✓ Se precise que no es un representante del Poder Judicial, designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción, sino “El Presidente de la Corte Superior de Justicia”.

¹ El análisis de los mismos se detalla más adelante

- ✓ Se precise que no es un representante del Ministerio Público, designado por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción, sino “El Presidente de la Junta de Fiscales Superiores”.
- ✓ Se precise un representante de las Rondas Campesinas, donde las hubiera.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 30055, Ley que Modifica la Ley 27933, 27972 y 27867.
- 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.
- Ley 28863, Ley que modifica artículos de la Ley 27933.
- Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas.
- Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas.
- Decreto Legislativo 1316, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27933.
- Decreto Supremo 025-2003-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley 27908.
- Decreto Supremo 002-2013-IN, que aprueba el Reglamento de la Ley 29701.
- R.N° 108-2011-SUNARP-SA, Directiva que establece los criterios registrales para la inscripción de las Rondas Campesinas y Rondas Comunales.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

IV.1 Análisis técnico jurídico

El proyecto de ley bajo análisis propone que se modifiquen los artículos 7 y 14 de la ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; sin embargo, es necesario precisar algunos aspectos puntuales a tener en cuenta en primer orden:

a) La Seguridad Ciudadana en el Perú

La inseguridad ciudadana se presenta en la actualidad como uno de los principales problemas de los peruanos y en consecuencia se trata de uno de los asuntos fundamentales no sólo del actual Gobierno, sino incluso en diversos países de la región y por ende, la pronta solución de este problema constituye uno de los objetivos del Estado. Ahora bien, en el Perú el Acuerdo Nacional², analizó la seguridad ciudadana en nuestro país, logrando como resultado la emisión de la séptima política de Estado que indica como necesidad fundamental la desaparición o disminución considerable de la violencia y el fortalecimiento de la actividad comunitaria y la propia seguridad ciudadana con intervención activa de los ciudadanos.

A mérito de ello, se promulga en el año 2003 la Ley 27933, Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el mismo que configura como su máximo organismo al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana e integra a 1858 instancias descentralizadas en todo el país, a los que se les llama Comités de Seguridad Ciudadana Regional en un número de 26, así como 194 a nivel Provincial, y 1,638 a nivel Distrital. Por tal motivo, el anhelo de una seguridad ciudadana adecuada tiene un sentido intersectorial que afecta a todos los niveles de gobierno e integra la acción conjunta entre el Estado y la ciudadanía. Ahora bien, en cuanto a los Gobiernos Regionales y Locales, su desempeño debe enlazarse con la Policía Nacional del Perú, más aún si la autoridad elegida democráticamente (Gobernador Regional o alcalde) deviene de una elección democrática que está basada en el dirigente político, en contrario al liderazgo de tendencia operativa que evidentemente le corresponde a la autoridad policial. De ésta misma manera, se requiere de la presencia e intervención de los Comités de Seguridad Ciudadana, del Ministerio Público, de los representantes del Poder Judicial, de los distintos Ministerios, Defensoría del Pueblo, universidades, colegios profesionales, Comunidades Campesinas y Nativas, Rondas Campesinas y evidentemente de la sociedad civil, y ello en tanto la seguridad ciudadana es tarea de todos, por lo que va más allá de la propia acción policial, y ante cuyo efecto se debe priorizar la prevención antes que la opresión.

De este modo, se debe tomar en cuenta que cuando nos referimos a la seguridad ciudadana, por un lado aludimos el accionar del Estado con la finalidad de resguardar al ciudadano enfrentando los delitos y faltas; y de otro lado pretender la convivencia social, la cual se encuentra relacionada a la correspondencia entre pobladores y de estos con el Estado, en aras a una pretendida ausencia de violencia y tolerancia ante las distintas posiciones del contexto social sin que se vulnere la ley y el acatamiento de las normas. De igual manera, se emitieron una serie de disposiciones legales referidas al desempeño de las entidades que participan en la seguridad ciudadana y luego normas que coadyuvan para la

² Conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática.

participación de los Gobiernos Regionales y Locales en materias de intervención en seguridad ciudadana.

Ante ello, es de reconocer que con este marco jurídico, se ha activado el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana por medio de la conformación de Comités de Seguridad Ciudadana, a nivel Distrital, Provincial y Regional, los que configuran el sostén fundamental en la consolidación de esta tarea en sus distintas jurisdicciones. Para el desarrollo de estas acciones es necesario el cumplimiento de las diferentes normas antes esbozadas y el compromiso de las instituciones mencionadas; no obstante, a mérito de coadyuvar en la eficiencia del resultado, no resulta inoportuno analizar la pertinencia de la inclusión o no de alguna entidad adicional o representantes de la sociedad civil en el propio Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

Realizando una visión histórica constitucional diremos que el término “seguridad ciudadana”, como bien jurídicamente protegido en nuestro sistema normativo, fue por primera vez contemplado en la Constitución Política del Perú de 1993 en el artículo 195 del Capítulo XIV del Título IV; posteriormente con la modificación constitucional³ originada para regular los gobiernos regionales, se reubico el artículo en el 197 quedando redactado de la siguiente manera:

*“Artículo 197°. 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”⁴.*

Como podemos leer el texto constitucional no tiene una aproximación conceptual precisa, sino básicamente de diversos artículos se establecen una serie de características o elementos; así el profesor Omar A. Sar señala:

Seguridad Ciudadana: *“esta puede ser catalogada como un estado de protección que brinda el brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza o reparados en caso de vulneración o desconocimiento. Derechos como la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad o la libertad personal suelen ser los principales referentes que integran el contenido de la seguridad ciudadana en atención a lo que del Estado y la colectividad se espera, siendo evidente que, por sus alcances se trata fundamentalmente de un bien jurídico de relevancia antes que de un atributo o libertad a título subjetivo”⁵.*

³ La reforma constitucional del 2002 fue aprobada con la Ley N° 27680 del 07 de marzo de 2002, se modificó el capítulo referido a la Descentralización.

⁴ La negrita y subrayado es nuestro, para resaltar el término seguridad ciudadana.

⁵ Omar A. Sar. “Constitución Política del Perú con la jurisprudencia, artículo por artículo del Tribunal Constitucional. Tercera edición. Editorial nomos&thesis 2006, pp 609.

Subsecuentemente, en virtud de esta disposición constitucional, la seguridad ciudadana es incluida dentro de Ley Orgánica de Municipalidades, así en el artículo 85 se menciona como función específica y exclusiva de las Municipalidades Provinciales *“Establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la PNP.”* Del mismo modo, el artículo 145 de la mencionada norma señala que *“Para la elaboración del sistema de seguridad ciudadana se convocará y concertará con las organizaciones sociales, vecinales o comunales, las rondas urbanas y campesinas.”*

A mérito de ello, como se puede observar, en esencia la seguridad ciudadana ya no sólo involucra a las Municipalidades y a la Policía Nacional, sino también afecta, incluye y obliga a participar en ella a la sociedad civil y a las principales organizaciones sociales, no estando ajeno a ello las Juntas Vecinales y las Rondas Campesinas.

No cabe duda de que la participación ciudadana es fundamental tanto en el diagnóstico de la situación de inseguridad, violencia y delito, como en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas para enfrentar dichos problemas; a mérito de ello, en el Perú, la expresión de la organización comunitaria para la seguridad ciudadana; son las Rondas Campesinas, que surgieron el año 1976 en las provincias de Chota y Hualgayoc–Bambamarca en la región Cajamarca, en la sierra norte del país, con el objeto de cuidar su ganado de la acción delictiva de los abigeos, ante la reducida o nula atención por parte de los organismos del Estado, y con el recorrido de los años se extendieron a otras regiones del país y acogieron labores voluntarias frente a otras amenazas a la seguridad, resolviendo incluso pacíficamente los conflictos interpersonales y participando activamente en el desarrollo de sus pueblos.⁶

Debemos recordar que en el año 1986, mediante Ley 24571⁷ se reconoció a las Rondas Campesinas como organizaciones pacíficas democráticas y autónomas. Posteriormente, el 2003 la Ley 27908,⁸ Ley de Rondas Campesinas y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 025-2003-JUS⁹ les reconocen personalidad jurídica, establecen los derechos y deberes de sus miembros, el procedimiento para su inscripción en los Registros Públicos, sus derechos de participación, control y fiscalización de los programas de desarrollo local, el uso de sus costumbres para la solución pacífica de conflictos, y los mecanismos de coordinación con las autoridades públicas, incluyendo las jurisdiccionales, y las organizaciones sociales.

⁶ Rondando por nuestra ley - Segunda edición. Lima - Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) y Red Interamericana para la Democracia, páginas 24 y 25 - Laos, Alejandro; Edgardo Rodríguez, Pastor Paredes y César Rodríguez (2009).

⁷ Publicada el 7 de noviembre de 1986.

⁸ Publicada el 7 de enero del 2003.

⁹ Publicado el 30 de diciembre del 2003.

En éste contexto, se emitió la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; que crea un sistema que tiene por intención coordinar adecuadamente la intervención del Estado y fomentar la participación ciudadana para asegurar la paz social, presidido por las autoridades regionales y locales, tal y como lo dispone nuestro sistema constitucional. Además, es importante indicar que la seguridad ciudadana es de carácter multisectorial y por ende se necesita del liderazgo de las autoridades, sean éstas devenidas de los Gobiernos Locales o Regionales, motivo por el cual para éstos últimos se expidió la Ley N° 29611, que modificó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, disponiendo como función de dichos órganos de gobierno la seguridad ciudadana al igual que dirigir el Comité Regional de Seguridad Ciudadana y determinar las políticas en esta materia, de conformidad con la política nacional formulada por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) y el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Adicionalmente a lo expresado, acorde a lo referido en la Exposición de Motivos del proyecto presentado, si bien durante el Período Anual de Sesiones 2016-2017 del Congreso de la República no se han presentado iniciativas legislativas en esta materia, el presente proyecto de ley complementa el Decreto Legislativo 1316,¹⁰ que modifica la Ley 27933,¹¹ Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) y regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades para fortalecer el Sistema de Seguridad Ciudadana.

Es preciso señalar que el Decreto Legislativo 1316 modificó los artículos 5, 11 y 12 de la Ley 27933, referidos a la naturaleza del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) y su Secretaría Técnica, y la designación del titular de esta última, así como el artículo 13 sobre la misión de los comités regionales, provinciales y distritales; también incorporó el artículo 3-A, que establece las competencias y funciones del Ministerio del Interior como ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), y el 10-A, que identifica a los responsables de la conducción política de la prestación del servicio de seguridad en los distintos niveles de gobierno, y finalmente desarrolló los alcances de la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades, a que se refiere el artículo 197 de la Constitución Política.

El mencionado Decreto Legislativo se emitió acorde a la Ley 30506,¹² que delegó 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. En efecto, el literal c) del segundo numeral del artículo 2 de esta ley autorizaba a legislar en materia de seguridad ciudadana con el propósito de, entre otros, “reestructurar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, mejorando la articulación multisectorial e intergubernamental, y la participación ciudadana, así como la cooperación entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos locales y regionales, sin que ello implique regular sobre materias reservadas a ley

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 31 de diciembre del 2016.

¹¹ Publicada el 12 de febrero del 2003.

¹² Publicada el 9 de octubre del 2016.

orgánica ni afectar las competencias otorgadas a los gobiernos locales y regionales en la Constitución Política del Perú”.

En la mencionada Exposición de Motivos también se indica que en el Período Parlamentario 2011-2016 se pueden identificar los siguientes dos proyectos de ley vinculados directamente a la incorporación de las Juntas Vecinales y las Rondas Campesinas en las distintas instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC): el Proyecto de Ley 2374/2012-CR del 18 de junio del 2013, presentado por el Congresista José León Rivera y sus colegas integrantes de la Comisión Especial Multipartidaria del Congreso de la República, que proponía que sean las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana unificadas por las municipalidades y la Policía Nacional las que integren los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana; así como el Proyecto de Ley 351/2011-CR del 11 de octubre del 2011, presentado por la Congresista Esther Saavedra Vela, que proponía que el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) incorpore entre sus integrantes a un representante de las Rondas Campesinas.

Dicho documento, nos hace recordar que durante el Período Parlamentario realizado los cinco años anteriores, entre el 2006 y 2011, destacan otros dos proyectos de ley referidos a las Juntas Vecinales y su incorporación en los comités de seguridad ciudadana del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC): el Proyecto de Ley 4684/2010-CR del 28 de febrero del 2011, presentado por la Congresista Mercedes Cabanillas Bustamante, que pretendía, entre otros, la incorporación de las Juntas Vecinales promovidas por la Policía Nacional a los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana, así como el Proyecto de Ley 4621/2010-CR del 26 de enero del 2011, presentado por el Congresista César Zumaeta Flores, que buscaba, entre otros, incorporar en los comités regionales y provinciales de seguridad ciudadana a representantes de las Juntas Vecinales de las provincias y de los distritos con el mayor número de electores, respectivamente. Estas dos últimas iniciativas legislativas indicadas se acumularon en la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, y dieron origen a la dación de 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.¹³

En éste contexto, el artículo 6 de la Ley 29701 modifica los artículos 14, 15 y 16 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), incorpora a los coordinadores regionales, provinciales y distritales de las Juntas Vecinales promovidas por la Policía Nacional en los respectivos comités de seguridad ciudadana.

En referencia a las Rondas Campesinas, la Ley 27908 que las crea y determina su personalidad jurídica señala expresamente en su artículo primero que las mismas realizan, entre otras funciones, las relativas a la seguridad y a la paz comunal dentro

¹³ Publicada el 5 de junio del 2011.

de su ámbito territorial; de igual modo y como se ha dicho, la Ley 29701 dispone beneficios a favor de los integrantes de las Juntas Vecinales promovidas por la Policía Nacional del Perú conforme a la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, señalando en el artículo segundo que las mismas son organizaciones sociales de base para mejorar la seguridad ciudadana mediante el trabajo voluntario no remunerado y participativo.

IV.1.2. Análisis de la pertinencia de la propuesta

Sin perjuicio de lo antes descrito y el reconocimiento de la histórica labor por la pacificación y la seguridad ciudadana de las Rondas Campesinas y las Juntas Vecinales que reafirma ésta Comisión, es preciso subsecuentemente analizar en términos legales la procedencia o no de la propuesta formulada, y como se ha dicho, concentrada en el hecho de que se incorpore a representantes de las mismas en el Consejo de Seguridad Ciudadana y Comités Regionales.

Al respecto se debe señalar que el objeto principal del presente proyecto de ley es asegurar la plena incorporación de las Juntas Vecinales y las Rondas Campesinas, las formas de mayor expresión de organización comunitaria para la prevención de la violencia y el delito, en las distintas instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), a saber, el Consejo Nacional y los comités regionales, provinciales y distritales.

Es preciso reconocer lo señalado en la Exposición de Motivos de que a junio del 2017 un total de 1855 Rondas Campesinas se encuentran inscritas en los Registros Públicos, siendo las provincias de Piura y Sullana las que concentran la mayor cantidad de rondas inscritas, con el 37.5%.¹⁴

De otro lado, las Juntas Vecinales en el ámbito urbano constituyen la segunda expresión de la organización comunitaria para la seguridad ciudadana. Estas, se comenzaron a gestar el año 1997 con la creación de la Dirección de Participación Ciudadana en la entidad policial, que llevó a la incorporación de las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC) en todas las comisarías del país.

El trabajo conjunto entre la Policía y las Juntas Vecinales se vislumbra en labores de vigilancia y patrullaje mixto y, en algunos casos, incluso solo vecinal, asegurándole también a las fuerzas de seguridad una importante fuente de información sobre los principales problemas de convivencia y de seguridad ciudadana en los barrios.¹⁵

¹⁴ Información estadística proporcionada por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) a la Dirección de Rondas Campesinas del Ministerio del Interior (Según Exposición de Motivos)

¹⁵ Costa, Gino; Juan Briceño y Carlos Romero (2008). La Policía que Lima necesita. Lima, Ciudad Nuestra, página 105.

Ahora bien, conforme lo refiere la mencionada Exposición de Motivos, la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) nos muestra que más de la tercera parte de los barrios peruanos (35.3%) poseen Juntas Vecinales organizadas con fines de seguridad.¹⁶

Conforme a lo antes expresado, la importancia de la participación comunitaria fue reconocida por el legislador peruano al constituir el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) en febrero del 2003. En efecto, vale reiterar que el artículo 2 de la Ley 27933 define 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”.

Ahora bien, el artículo 6 del Decreto Supremo 011-2014-IN,¹⁷ que aprobó el actual Reglamento de la Ley 27933 consagró como uno de los principios del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) la participación ciudadana, entendida como “*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*”.

Atendiendo ello, las tres instancias subnacionales del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), es decir, los comités regionales, provinciales y distritales, que son los encargados de formular, ejecutar y evaluar las políticas en sus jurisdicciones, incorporan a las Juntas Vecinales entre sus integrantes, mientras que las instancias de coordinación en los ámbitos provincial y distrital con las Rondas Campesinas.

Dicho ello, a mérito del proyecto de ley presentado, resulta que con la finalidad de garantizar que las Juntas Vecinales promovidas por la Policía Nacional y las Rondas Campesinas se incorporen plenamente en todas las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), se propone que ambas organizaciones comunitarias tengan la condición de integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) y que la segunda se integre, además, a los comités regionales de seguridad ciudadana donde ejerzan sus funciones.

Debemos destacar que en la actualidad, las Juntas Vecinales promovidas por la Policía integran los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana y las Rondas Campesinas participan como miembros solo de las mencionadas instancias de coordinación provincial y distrital; por lo demás, el proyecto de ley acorde a lo manifestado en la Exposición de Motivos, busca mejorar la

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Victimización en el Perú 2010-2016. Principales resultados. Lima, página 193.

¹⁷ Publicado el 4 de diciembre del 2014.

capacidad de toma de decisiones en los comités regionales de seguridad ciudadana, involucrando a los propios titulares de las instituciones que los integran en lugar de sus representantes.¹⁸

Esta Comisión considera que el presente proyecto de ley guarda relación con el artículo 44 de la Constitución Política, que señala que el Estado tiene entre sus deberes primordiales “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos” y “proteger a la población de las amenazas contra su seguridad”.

Ahora bien, dicho proyecto pretende modificar la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), y en especial sus artículos 7 y 14, que precisan quiénes son los integrantes del Consejo Nacional y de los comités regionales, por lo que se pretende ampliar los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) identificados en el artículo 7, con la finalidad de asegurar la participación eficiente del coordinador nacional de las Juntas Vecinales promovidas por la Policía Nacional y de un representante de las Rondas Campesinas, así como precisar la nueva denominación de la Asociación de Presidentes Regionales.

Dicho ello, el texto actual del artículo 7 de la Ley 27933 es el siguiente:

“Artículo 7.- Miembros del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana está integrado por:

- *El Presidente del Consejo de Ministros.*
- *El Ministro del Interior.*
- *El Ministro de Justicia y Derechos Humanos.*
- *El Ministro de Educación.*
- *El Ministro de Salud.*
- *El Ministro de Economía y Finanzas.*
- *El Ministro de Transportes y Comunicaciones.*
- *El Ministro de Comercio Exterior y Turismo.*
- *La Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.*
- *El Ministro de Desarrollo e Inclusión Social.*
- *El Presidente del Poder Judicial.*
- *El Fiscal de la Nación.*
- *El Defensor del Pueblo.*
- *El Presidente de la Asociación de Presidentes Regionales.*
- *El Alcalde Metropolitano de Lima.*
- *El Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).*
- *El Director General de la Policía Nacional del Perú.*
- *El Jefe del Sistema Penitenciario Nacional.*

¹⁸ De igual forma, mediante Ley 30055 se modificó el artículo 7 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), con el fin de que los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) sean los propios titulares de las instituciones y no sus representantes.

- *El Presidente del Consejo Nacional de la Prensa.*
- *El Presidente de la Sociedad Nacional de Seguridad”.*

De igual forma, se propone la modificación del artículo 14, referido a los integrantes de los comités regionales, a efectos de incorporar a un representante de las Rondas Campesinas, además de precisar la participación de los propios titulares de las instituciones de salud y de la justicia penal en dichas jurisdicciones (Poder Judicial y Ministerio Público), y actualizar la nueva denominación del titular del Gobierno Regional, quien ejerce las funciones de presidente del comité.

El texto vigente del artículo 14 de la Ley 27933 es el siguiente:

«Artículo 14. Miembros del Comité Regional

El Comité Regional es presidido por el Presidente de la Región e integrado por los siguientes miembros:

- *La autoridad política de mayor nivel de la región.*
- *El jefe policial de mayor graduación de la región.*
- *La autoridad educativa del más alto nivel.*
- *La autoridad de salud del más alto nivel.*
- *El Presidente de la Corte Superior de Justicia.*
- *El Presidente de la Junta de Fiscales Superiores.*
- *El Defensor del Pueblo o el que hiciere sus veces.*
- *Tres alcaldes de las provincias con mayor número de electores.*
- *El coordinador regional de las juntas vecinales promovidas por la Policía Nacional».*

Ahora bien, se debe por lo demás destacar que originariamente en la mencionada Ley 27933 sí dispone, al menos para el caso de los miembros del Comité Distrital (artículo 16) que entre sus integrantes se encuentra “un representante de las Rondas Campesinas donde las hubiera”, por lo que es absolutamente coherente la propuesta para las otras vertientes o niveles.

Así mismo, de aprobarse las modificaciones propuestas, el Poder Ejecutivo y en especial el Ministerio del Interior, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC),¹⁹ deberá emitir dos disposiciones normativas: una, que modifique los artículos 11 y 16 del Reglamento de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), aprobado mediante Decreto Supremo 011-2014-IN, referidos a los miembros del Consejo Nacional y de

¹⁹ De conformidad con el artículo 3-A de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), incorporado por el Decreto Legislativo 1316, publicado el 31 de diciembre del 2016, el Ministerio del Interior tiene como una de sus funciones dictar «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».

los comités regionales, respectivamente; y otra que establezca los procedimientos que deben cumplirse para la elección y acreditación de los representantes de las Rondas Campesinas ante el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) y los comités regionales. Por lo demás, en cuanto a los procedimientos para el caso de las Juntas Vecinales, ya están establecidos en el Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú.

Ahora bien, no obstante la trascendencia y el valor reconocido a las Rondas Campesinas y Juntas Vecinales por parte de ésta Comisión, debemos señalar que con oficio N° 1546-2017/IN/DM el ex Ministro del Interior Carlos Basombrío Iglesias dio respuesta a nuestro requerimiento de opinión adjuntando sendos documentos con las siguientes calificaciones:

- Informe de Opinión N° 004-2017/IN/DGOP/PL emitido por el Asesor en Temas Normativos de la Dirección General de Orden Público, el cual señala lo siguiente:
 - ✓ Que, el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes 27908, Ley de Rondas Campesinas y 27933, Ley del sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, no es auspicioso en su experiencia fundamentalmente recaído a la designación de sus representantes, resaltando la interferencia de tendencias políticas.
 - ✓ Que, al no existir un marco legal que regule la inscripción registral de federaciones o confederaciones de rondas campesinas, la incorporación de representantes de rondas campesinas a nivel regional o nacional puede agravar el problema, dado que las federaciones suelen asumir la figura de asociaciones cuya inscripción y representatividad no es garantizada desde el Estado, o que simplemente funcionan sin registro alguno, como es el caso de la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARC-P).
 - ✓ Que, no obstante el proyecto se ajusta a las funciones legales que se reconoce a las rondas campesinas mediante Ley 27908.
 - ✓ Que, existe una voluntad expresa del gobierno y del Estado para que las rondas campesinas jueguen un papel más relevante del que hoy tienen dentro del SINASEC.
 - ✓ Que, el proyecto de ley debe ser complementado con una norma que permita definir los procedimientos para la conformación e inscripción registral de organizaciones de rondas campesinas de carácter provincial, regional y nacional.
- Informe N° 000017-2017/IN/VSP/DGSC emitido por el Director General de Seguridad Ciudadana, de la que se desprende lo siguiente:
 - ✓ Que, están de acuerdo en cuanto a la precisión de la organización “Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales”.

- ✓ Que, están de acuerdo en lo que se refiere a la incorporación del Coordinador Nacional de las Juntas Vecinales en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
 - ✓ Que, en el caso de las Rondas Campesinas, al no existir las mismas en todas las regiones y departamentos del país, su representación ante el SINASEC debería estar orientada a formar parte de los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana.
 - ✓ Que, para las Rondas Campesinas, a diferencia del Coordinador Nacional de Juntas Vecinales, no está establecido un mecanismo objetivo de designación, por lo que debe establecerse normativamente ello en todo caso.
 - ✓ Que, debería también incorporarse al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana al Decano Presidente del Consejo Nacional de Decanos de Colegios Profesionales del Perú.
- Informe N° 002195-2017/IN/OGAJ suscrito por la Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica, refiere que no emite observaciones al proyecto de Ley materia de análisis.

La Comisión considera que viniendo dicha propuesta de las propia normas que reconocen la institucionalidad de las Rondas Campesinas y las Juntas Vecinales y su evidente connotación social no sólo en el ámbito de la seguridad ciudadana sino también en el desarrollo comunal y sectorial, tiene sentido en tanto se trata de una obligación “para con el Estado” y más aún si a diferencia de otros cuerpos orgánicos constantemente vienen actuando en ese sentido, habiendo incluso desempeñado una labor histórica en la lucha contra el terrorismo en el Perú sin recibir ningún sueldo o beneficio por parte de las mismas ni del Estado peruano, más allá de algunos determinados como por ejemplo el acogimiento al SIS para las Juntas Vecinales.

Ahora bien, si bien en los informes antes citados se hace mención de que para el caso de las Rondas Campesinas se debe articular de manera más precisa la elección de sus representantes, ello no es óbice para dejar de reconocer que el reglamento de la Ley de Rondas Campesinas Decreto Supremo N° 025-2003-JUS define en su artículo 3 que **“la Ronda Campesina o Ronda Comunal, tiene por finalidad contribuir al desarrollo, la seguridad, la moral, la justicia y la paz social dentro de su ámbito territorial, sin discriminación de ninguna índole, conforme a la Constitución y a las leyes (...).”**

De igual forma, en dicho reglamento se regula precisamente su esquema de constitución y acreditación, señalándose en el artículo 6 que **“(...) las comunidades campesinas o comunidades nativas, la Ronda Campesina o Ronda Comunal se constituye por decisión del máximo órgano de gobierno de la Comunidad Campesina o Comunidad Nativa, adoptado de acuerdo a su Estatuto (...),”** e incluso el procedimiento de inscripción registral en su artículo 9 al referir que **“Las Rondas Campesinas y Rondas Comunales se inscriben en el Libro de Rondas Campesinas a cargo de la SUNARP”,** habiendo dicha entidad aprobado la directiva

que establece los criterios registrales para la inscripción de las Rondas Campesinas y Rondas Comunales por R.N° 108-2011-SUNARP-SA.

En éste sentido, sí está regulado la manera de su constitución, inscripción, funciones, período de junta directiva (dos años), derechos y obligaciones, lo que evidentemente no es óbice para que se pueda precisar de manera más detallada en adelante y en caso de ser necesario (tal y como se ha expresado anteriormente), motivo por el cual consideramos que ello no es motivo para denegar su formal intervención en los sistemas de seguridad ciudadana integrados a la norma, como de los que trata el presente proyecto de ley, debiéndose en todo caso encomendar al Ministerio del Interior los procedimientos adicionales para la conformación e inscripción registral de organizaciones de rondas campesinas de carácter provincial, regional y nacional y la elección de sus representantes.

Sin embargo, es preciso recoger la recomendación del sector interior en el sentido de que se precise el término de la organización “Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales”, por ser éste el que rige actualmente, y efectivamente debería también incorporarse al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana al Decano Presidente del Consejo Nacional de Decanos de Colegios Profesionales del Perú en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

Como conclusión la Comisión considera que es pertinente la aprobación de la iniciativa legislativa bajo estudio, toda vez que contribuirá a la presencia de los funcionarios titulares de algunas instituciones trascendentales en la lucha contra inseguridad ciudadana como es la participación del presidente de la Corte Superior de Justicia de cada localidad; así mismo consideramos que es necesario mejorar la redacción de la fórmula legal de la propuesta legislativa siguiendo las normas de técnica legislativa, precisando en un primer artículo el artículo de la ley; en el segundo artículo establecemos las modificaciones propuestas y aceptadas por la iniciativa legislativas así se propone modificar el artículos 7 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, agregándose: ***El Decano Presidente del Consejo Nacional de Decanos de Colegios Profesionales del Perú y un representante de las Rondas Campesinas elegido democráticamente según la normatividad***”.

En cuanto a la modificación del artículo 14 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, se realiza las siguientes modificaciones.

- ✓ Se corrige el término de Presidente Regional por el de ***Gobernador Regional***.

Establecer las siguientes precisiones en cuanto a los miembros:

- ✓ *los miembros La autoridad de salud del más alto nivel.*
- ✓ ***El Presidente de la Corte Superior de Justicia.***
- ✓ ***El Presidente de la Junta de Fiscales Superiores.***

Se incluye como miembro del Comité Regional

- ✓ ***A un representante de las Rondas Campesinas elegido democráticamente según la normatividad, donde las hubiera***.

Finalmente se integra en una sola disposición complementaria que el Ministerio del Interior, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días adecue el Reglamento de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el cual establece los procedimientos para la elección y acreditación de los representantes de las Rondas Campesinas ante el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y los Comités Regionales.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios.

Dicho ello, es pertinente señalar que el proyecto de Ley 1818/2017-CR, que propone modificar los artículos 7 y 14 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana no generaría costo alguno al Estado, por lo que la Comisión considera que la presente propuesta legislativa **no genera gasto público**, más aún si la propia Exposición de Motivos del presente proyecto señala que *“por el contrario, al asegurar la plena participación de la ciudadanía en todas las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), contribuirá a un mejor diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para hacer frente a la violencia y el delito, lo que redundará en su mayor eficacia”*. Por lo expuesto esta norma no demandaría gasto al Estado sin embargo si proporciona grandes beneficios al Estado peruano.

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 b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN del PROYECTO DE LEY 1818/2017-CR, QUE PROPONE MODIFICAR LOS ARTICULOS 7 Y 14 DE LA LEY 27933, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA**, y por consiguiente se formula el siguiente **texto sustitutorio**:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley Siguiende

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 7 Y 14 DE LA LEY 27933, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 7 y 14 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, con la finalidad de precisar la titularidad e integrar nuevos miembros al sistema.

Artículo 2. Modificación de los artículos 7 y 14 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

Modifíquese los artículos 7 y 14 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en los siguientes términos:

“Artículo 7. Miembros del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana está integrado por:

- *El Presidente del Consejo de Ministros.*
- *El Ministro del Interior.*
- *El Ministro de Justicia y Derechos Humanos.*
- *El Ministro de Educación.*
- *El Ministro de Salud.*
- *El Ministro de Economía y Finanzas.*
- *El Ministro de Transportes y Comunicaciones.*
- *El Ministro de Comercio Exterior y Turismo.*
- *La Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.*
- *El Ministro de Desarrollo e Inclusión Social.*
- *El Presidente del Poder Judicial.*
- *El Fiscal de la Nación.*
- *El Defensor del Pueblo.*
- ***El Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).***
- *El Alcalde Metropolitano de Lima.*
- *El Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).*
- *El Director General de la Policía Nacional del Perú.*
- *El Presidente del Sistema Penitenciario Nacional.*
- *El Presidente del Consejo Nacional de la Prensa.*
- *El Presidente de la Sociedad Nacional de Seguridad.*
- *El Comandante General del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.*
- ***El Coordinador Nacional de las Juntas Vecinales promovidas por la Policía Nacional del Perú.***
- ***El Decano Presidente del Consejo Nacional de Decanos de Colegios Profesionales del Perú.***
- ***Un representante de las Rondas Campesinas elegido democráticamente según la normatividad”.***

(...)

Artículo 14. Miembros del Comité Regional

*El Comité Regional es presidido por el **Gobernador Regional** e integrado por los siguientes miembros:*

- *La autoridad política de mayor nivel de la región.*
- *El jefe policial de mayor graduación de la región.*
- *La autoridad educativa del más alto nivel.*
- *La autoridad de salud **del más alto nivel.***
- ***El Presidente de la Corte Superior de Justicia.***
- ***El Presidente de la Junta de Fiscales Superiores.***
- *El Defensor del Pueblo o el que hiciere sus veces.*
- *Tres alcaldes de las provincias con mayor número de electores.*
- *El coordinador regional de las juntas vecinales promovidas por la Policía Nacional.*
- ***Un representante de las Rondas Campesinas elegido democráticamente según la normatividad, donde las hubiera”.***

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA ÚNICA

Única. Adecuación de reglamentaria

El Ministerio del Interior, en un plazo de cuarenta y cinco días adecua el Reglamento de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el cual establece los procedimientos para la elección y acreditación de los representantes de las Rondas Campesinas ante el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y los Comités Regionales.

Dese cuenta

Sala de sesiones.

Lima, marzo de 2018.