



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

62749

18 MAYO 2018

Lima,

OFICIO N° 1398 -2018-PCM/SG

Señor Congresista  
**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**  
Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización  
de la Gestión del Estado  
Congreso de la República  
Presente.-



Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 1870/2017-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 258-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
Expediente N° 201727494

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR "Ley de desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana".

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° 336-2018-PCM-OGAJ, remitido por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

.....  
**Ramón Huapaya Raygada**  
Secretario General  
Presidencia del Consejo de Ministros







PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

46

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**INFORME N° 336 -2017-PCM/OGAJ**

**A :** RAMÓN ALBERTO HUAPAYA RAYGADA  
Secretario General

**ASUNTO :** Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR "Ley de desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana"

**REFERENCIA :** Oficio P.O. N° 258-2017-2018/CDRGLMGE-CR (HT N° 201727494)

**FECHA :** Lima, 03 MAYO 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR "Ley de desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana".

Al respecto informo lo siguiente:

**I. BASE LEGAL.-**

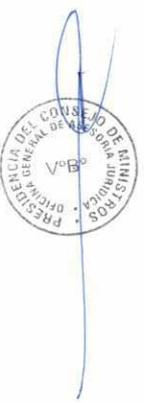
- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 1.5. Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

**II. ANTECEDENTE.-**

- 2.1. Mediante el Oficio N° 258-2017-2018/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR "Ley de desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana".

**III. ANÁLISIS.-**

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, "emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección".
- 3.2. El Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR "Ley de desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana", es una iniciativa legislativa presentada por los Congresistas de la República, Gino Costa Santolalla y



Handwritten initials 'LP' in blue ink.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Alberto de Belaunde de Cárdenas, sustentada en el derecho reconocido a los Congresistas de la República, en el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú.

- 3.3. El pedido de opinión respecto a la iniciativa legislativa que formula la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República a la Presidencia del Consejo de Ministros, se sustenta en el derecho reconocido a los Congresistas de la República en el artículo 96<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú y en el artículo 87<sup>3</sup> del Reglamento del Congreso de la República; que faculta al pedido de informes para el desarrollo de sus funciones.

### Contenido del Proyecto de Ley

- 3.4. El Proyecto de Ley sometido a opinión propone la siguiente fórmula legal:

#### ***Título I***

##### ***Objeto de la Ley***

**Artículo 1.-** La presente ley tiene por objeto precisar los alcances de la cooperación que la Policía Nacional del Perú debe brindar a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, conforme a lo dispuesto por el artículo 197 de la Constitución Política del Estado.

#### ***Título II***

##### ***Alcances de la Cooperación de la Policía Nacional con las Municipalidades***

**Artículo 2.-** Los alcances de la cooperación policial con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana están referidos, cuando menos a los siguientes ámbitos:

- La adecuación de la jurisdicción policial a la jurisdicción política.
- La adopción de un plan integrado.
- La participación del alcalde en la selección, evaluación y remoción del jefe policial de su jurisdicción.

#### ***Capítulo I***

##### ***Adecuación de la Jurisdicción Policial a la Jurisdicción Política***

**Artículo 3.-** La Policía Nacional adecuará las jurisdicciones territoriales de sus comisarías a la jurisdicción política de sus municipalidades.

En los distritos donde exista una sola comisaría, su jurisdicción corresponderá a la de la municipalidad. Donde exista más de una comisaría, la suma de todas sus jurisdicciones corresponderá con la de la municipalidad.

**Artículo 4.-** Cada provincia contará con un único jefe policial responsable de todos los servicios que la institución brinde en su jurisdicción, a saber, la prevención, la investigación criminal y el mantenimiento y restablecimiento del orden público.

<sup>1</sup> "Iniciativa Legislativa.

Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".

<sup>2</sup> "Artículo 96.- Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley".

<sup>3</sup> "Artículo 87.- Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. (...)".





*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"*  
*"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

*El comisario de la comisaría principal del distrito será el responsable policial del distrito. Tendrá a su cargo los servicios de prevención e investigación criminal; dirigirá, coordinará, supervisará y evaluará el trabajo de todas las comisarías y unidades policiales especializadas de su jurisdicción; y, representará a la institución ante el alcalde y demás autoridades locales. Este comisario distrital dependerá del jefe policial provincial, quien supervisará el cumplimiento de sus funciones.*

*La investigación criminal de la Policía Nacional estará sujeta a la conducción del fiscal y sus recursos no podrán utilizarse para el servicio de prevención ni de mantenimiento y restablecimiento del orden público.*

**Artículo 5.-** *El jefe policial provincial y el comisario distrital tendrán estabilidad en sus cargos durante dos años.*

*En caso de impostergable necesidad del servicio, la Policía Nacional podrá disponer el traslado temporal de los oficiales y suboficiales que prestan el servicio en las comisarías, previa comunicación a la municipalidad correspondiente.*

**Artículo 6.-** *Todos los meses, el comisario distrital deberá informar al alcalde correspondiente la relación de personal policial que presta servicio en el distrito.*

**Artículo 7.-** *La Policía Nacional garantizará el equitativo despliegue territorial de sus efectivos en los distritos, el mismo que se hará en función de la densidad poblacional, su incidencia delictiva, características socioeconómicas y, de ser el caso, el número de serenos con que cuenta el distrito.*

## **Capítulo II**

### **Plan Integrado**

**Artículo 8.-** *En el marco de los planes, programas y proyectos aprobados por los comités distritales de seguridad ciudadana, principal instancia de coordinación interinstitucional en esta materia, la Policía Nacional y los serenazgos adoptarán planes de acción integrados, con todos sus recursos institucionales, que comprenden:*

- a) *Patrullaje integrado, conducido operativamente por el comisario distrital, en coordinación con el gerente de seguridad ciudadana de la municipalidad correspondiente y previo planeamiento conjunto.*
- b) *Incorporación gratuita de los policías a los vehículos de los serenazgos, garantizando su presencia en los distintos turnos.*
- c) *Incorporación gratuita de los policías a los centros de control y comunicaciones de los serenazgos, garantizando su presencia en ellos las veinticuatro (24) horas del día.*
- d) *Integración de sus estadísticas en una base de datos única y georeferenciada, que permitirá contar, entre otros, con un mapa actualizado del delito y de riesgos en el distrito, que identifique las zonas de mayor incidencia delictiva, los problemas de convivencia ciudadana y las zonas de mayor incidencia delictiva, los problemas de convivencia ciudadana y las zonas de desorden urbano y abandono físico.*
- e) *Reuniones semanales entre el comisario distrital y el gerente de seguridad ciudadana, así como sus respectivos equipos, para analizar la evolución de la incidencia delictiva, evaluar el desempeño de ambas instituciones y planificar el despliegue de sus acciones futuras.*
- f) *Capacitación y trabajo conjunto con las juntas vecinales y otras formas de organización comunitaria para la seguridad ciudadana, que permita constituir un efectivo sistema de alerta temprana.*

**Artículo 9.-** *Los serenos podrán apoyar al personal policial cuando sea necesario procurar la descongestión del tránsito vehicular y peatonal, a pedido del jefe policial provincial o del comisario distrital.*

**Artículo 10.-** *Regularmente, el jefe policial provincial y el comisario distrital deberán informar al alcalde de su jurisdicción y a sus respectivos comités*





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

distritales de seguridad ciudadana, sobre la situación de seguridad y la forma de implementación de los planes de acción integrados, especialmente con respecto al servicio de patrullaje integrado.

El alcalde, en su calidad de presidente del comité distrital de seguridad ciudadana y responsable de la conducción política de la prestación de este servicio, está facultado para verificar, en cualquier momento, el cumplimiento de los planes de acción integrados, especialmente el servicio de patrullaje integrado en su jurisdicción.

**Artículo 11.-** Las municipalidades podrán efectuar donaciones o ceder en uso bienes, infraestructura y tecnologías a favor de las comisarías y otras unidades policiales de su jurisdicción para fortalecer los servicios de prevención y de investigación criminal, exceptuándose armas de fuego, municiones y armas químicas o eléctricas. También podrán asumir los costos de su mantenimiento.

Una vez cumplida la finalidad o el plazo de la cesión en uso, los bienes, infraestructura y tecnología serán devueltos a la municipalidad.

**Artículo 12.-** A solicitud del alcalde, el jefe policial provincial y el comisario distrital deberán informarle a él y al respectivo comité de seguridad ciudadana la forma en cómo se usaron los bienes, infraestructura y tecnologías materia de donación o cesión en uso.

**Artículo 13.-** En caso se compruebe que la Policía Nacional desvió la finalidad o la jurisdicción de los bienes, infraestructura y tecnología materia de donación o cesión en uso, éstos revertirán a la municipalidad correspondiente en un plazo no mayor de siete días, salvo que hayan sido utilizados para el cumplimiento de planes interdistritales y bajo aprobación expresa del alcalde de su jurisdicción.

**Artículo 14.-** El alcalde impartirá directivas por intermedio del jefe policial provincial o el comisario distrital, según corresponda, alineadas al plan local de seguridad ciudadana, estas son de cumplimiento obligatorio. Incurren en responsabilidad funcional quienes incumplan injustificadamente estas directivas. También incurre en responsabilidad funcional, el alcalde que imparta directivas que sean contrarias a la Constitución, las leyes y el respeto a los derechos humanos.

En asuntos de orden público, las disposiciones del Ministerio del Interior y de la Alta Dirección de la Policía Nacional serán de aplicación preferente e inmediata frente a cualquier directiva de las autoridades municipales.

**Artículo 15.-** El alcalde provincial tiene responsabilidad en el distrito capital de su jurisdicción, y también en la dirección, coordinación y evaluación del plan de acción integrado interdistrital y en la supervisión de la ejecución de los planes correspondientes a cada uno de los distritos de su jurisdicción. Para ello, tendrá como contraparte al jefe policial provincial.

### Capítulo III

#### Participación del alcalde en la Selección, Evaluación de Desempeño y Remoción del Jefe Policial de su Jurisdicción

**Artículo 16.-** El jefe policial provincial será seleccionado por un jurado integrado por el Ministro del Interior o su representante, el Director General de la Policía Nacional y el alcalde de su jurisdicción, sobre la base de una terna propuesta por el Director General de la Policía. La selección requiere ser aprobada por mayoría simple.

El comisario distrital será seleccionado por un jurado integrado por el Director General de la Policía Nacional o el jefe policial de la Región, el jefe policial provincial y el alcalde de su jurisdicción, sobre la base de una terna propuesta por el jefe policial de la Región. La selección requiere de mayoría simple.





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**Artículo 17.-** La opinión del alcalde sobre la responsabilidad y eficiencia en el desempeño profesional del jefe policial provincial y del comisario distrital, según corresponda, será considerada para el proceso de ascenso para oficiales de la Policía Nacional. Esta opinión se formulará anualmente y, en caso de ser favorable, puede otorgar hasta un máximo de dos puntos en el factor Experiencia para el Servicio Policial. El comando de la Policía Nacional también podrá solicitar la opinión del alcalde sobre el desempeño de la autoridad policial cuando lo considere conveniente.

La opinión del alcalde sobre el desempeño profesional de los oficiales de las comisarías de su distrito también será considerada para el proceso de ascensos. Esta opinión se formulará anualmente y, en caso de ser favorable, puede otorgar hasta un máximo de un punto en el factor Experiencia para el Servicio Policial.

**Artículo 18.-** La opinión anual del alcalde sobre el desempeño profesional del jefe provincial, del comisario distrital y de los oficiales de las comisarías, según corresponda, deberá considerar, cuando menos:

- a) Diligencia para cumplir los planes, programas, proyectos y acuerdos aprobados por el comité de seguridad ciudadana.
- b) Diligencia para cumplir los planes integrados que adopten la Policía Nacional y el serenazgo.
- c) Diligencia para cumplir las directivas del alcalde.
- d) Logros en reducir la victimización y la percepción de inseguridad.
- e) Logros en mejorar la aprobación ciudadana de la Policía Nacional.
- f) Logros en organización comunitaria para la seguridad ciudadana.

**Artículo 19.-** El alcalde podrá solicitar la remoción del jefe policial provincial o de los comisarios de su jurisdicción al Director General de la Policía, en casos de manifiesta falta de diligencia en el cumplimiento de los planes, programas y proyectos; así como de los acuerdos del comité de seguridad ciudadana, de los planes integrados que adopten la Policía Nacional y el serenazgo, y de las directivas que imparta el alcalde.

La solicitud de remoción será resuelta por el Director General de la Policía Nacional, quien para ello deberá solicitar un informe al jefe policial de la Región, si el oficial cuestionado es el jefe policial provincial; o a éste, si el cuestionado es un comisario. Esta solicitud deberá resolverse en un plazo no mayor de siete (7) días.

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA:** El Ministerio del Interior aprobará las normas reglamentarias y modificará las normas existentes que resulten necesarias para adecuar su organización, doctrina funcionamiento y procedimientos a los alcances de la cooperación que debe brindar a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, conforme al artículo 197 de la Constitución y a la presente Ley, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días.

**SEGUNDA:** Sin perjuicio de su posterior reglamentación, las disposiciones contempladas en el Título II, Capítulo II de la presente ley son de aplicación inmediata.

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

**PRIMERA:** Cuando en la jurisdicción de una municipalidad no exista ninguna comisaría, tendrá la calidad de comisario distrital aquel que se encuentre encargado de la comisaría del distrito colindante cuyo ámbito de competencia decomprensión la menor población".

- 3.5. El Proyecto de Ley incluye además dos disposiciones complementarias modificatorias, respecto al Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú, el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú y la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, según se detalla a continuación:





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

DECRETO LEGISLATIVO N° 1149 Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú	Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR
<p>"Artículo 52.- Factores de evaluación de los Oficiales y Suboficiales (...)</p> <p>2) Factores Formación Académica y Experiencia para el Servicio Policial: Alcanzan la puntuación de acuerdo a las tablas de los Anexos I y II, respectivamente que forman parte del presente Decreto Legislativo. La suma de ambos factores alcanza 100 puntos.</p> <p>3) (...)"</p>	<p>"Artículo 52.- Factores de evaluación de los Oficiales y Suboficiales (...)</p> <p>2) Factores Formación Académica y Experiencia para el Servicio Policial: Alcanzan la puntuación de acuerdo a las tablas de los Anexos I y II, respectivamente que forman parte del presente Decreto Legislativo. La suma de ambos factores alcanza 100 puntos.</p> <p><i>En los casos del jefe policial provincial, el comisario distrital y los oficiales que prestan servicio en las comisarías se tendrá en cuenta los puntos que pueden asignarse por la evaluación realizada por el comité de seguridad ciudadana y que es transmitida por alcalde a la Alta Dirección de la Policía Nacional, conforme lo establece la Ley que regula la cooperación de la Policía Nacional con las Municipalidades en materia de Seguridad Ciudadana.</i></p> <p>3) (...)"</p>

DECRETO LEGISLATIVO N° 1267 Ley de la Policía Nacional del Perú	Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR
<p>"Artículo 7.- Estructura Orgánica La Policía Nacional del Perú tiene la siguiente estructura orgánica: (...)</p> <p>8. Órganos Desconcentrados 8.1 Macro Regiones 8.2 Regiones y Frentes Policiales 8.3 Comisarías (...)"</p>	<p>"Artículo 7.- Estructura Orgánica La Policía Nacional del Perú tiene la siguiente estructura orgánica: (...)</p> <p>8. Órganos Desconcentrados 8.1 Macro Regiones 8.2 Regiones y Frentes Policiales <b>8.3 Jefaturas Policiales Provinciales</b> <b>8.4 Comisarías Distritales</b> 8.5 Comisarías (...)"</p>
<p>"Artículo 20.- Órganos Desconcentrados Los órganos desconcentrados cumplen funciones específicas (...). Dependen de la Sub Dirección General y se organizan en: 1) Macro Regiones Policiales; 2) Regiones Policiales o Frentes Policiales; y, 3) Comisarías. (...)"</p>	<p>"Artículo 20.- Órganos Desconcentrados Los órganos desconcentrados cumplen funciones específicas (...). Dependen de la Sub Dirección General y se organizan en: 1. Macro Regiones Policiales; 2. Regiones Policiales o Frentes Policiales; y, <b>3. Jefaturas Provinciales Policiales</b> <b>4. Comisarías Distritales</b> 5. Comisarías. (...)"</p>
<p>"Artículo 24.- Comisarías La Comisaría es la célula básica de la organización de la Policía Nacional del Perú; <del>depende de las Regiones o Frentes Policiales.</del> Desarrolla la labor de prevención, orden, seguridad e investigación; mantiene una estrecha relación con la comunidad, Gobiernos Locales y Regionales, con quienes promueve la participación de su personal en actividades a favor de la seguridad ciudadana, coadyuvando al</p>	<p>"Artículo 24.- Comisarías La Comisaría es la célula básica de la organización de la Policía Nacional del Perú. Desarrolla la labor de prevención, orden, seguridad e investigación; mantiene una estrecha relación con la comunidad, Gobiernos Locales y Regionales, con quienes promueve la participación de su personal en actividades a favor de la seguridad ciudadana, coadyuvando al desarrollo económico y social de la jurisdicción.</p>





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

<p>desarrollo económico y social de la jurisdicción.</p> <p>Están a cargo de personal policial de armas en las jerarquías de Oficiales Superiores de Armas, Oficiales Subalternos y Suboficiales Superiores en situación de actividad, según corresponda. <del>Dependen de las Regiones Policiales y de manera excepcional y temporal a los Frentes Policiales, cuando así corresponda al ámbito geográfico asignado.</del></p> <p>Las Comisarías son de naturaleza urbana o rural, según su ubicación geográfica".</p>	<p>Están a cargo de personal policial de armas en las jerarquías de Oficiales Superiores de Armas, Oficiales Subalternos y Suboficiales Superiores en situación de actividad, según corresponda.</p> <p>Las comisarías son de naturaleza urbana o rural, según su ubicación geográfica.</p> <p><i>En los distritos donde exista una sola comisaría, ésta constituye la comisaría distrital y su jurisdicción corresponde a la de la municipalidad. Donde exista más de una comisaría, la suma de todas sus jurisdicciones corresponde con la de la municipalidad y la principal será considerada la comisaría distrital.</i></p> <p><i>La Comisaría Distrital asume la responsabilidad policial en el distrito. Tiene a su cargo los servicios de prevención e investigación criminal; dirige, coordina, supervisa y evalúa el trabajo de todas sus comisarías y unidades policiales especializadas en su jurisdicción; y, representa a la institución ante el alcalde y demás autoridades locales. Depende de la Jefatura Provincial Policial".</i></p>
---	--

Ley N° 27933 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR
<p>"Artículo 13.- Factores de evaluación de los Oficiales y Suboficiales (...) Los Comités Regionales, se reúnen trimestralmente de forma ordinaria; los Comités Provinciales y Distritales se reúnen de manera ordinaria una vez al mes; y extraordinariamente cuando lo convoque su respectivos presidentes. (...)"</p>	<p>"Artículo 13.- Factores de evaluación de los Oficiales y Suboficiales (...) Los Comités Regionales, se reúnen trimestralmente de forma ordinaria; los Comités Provinciales y Distritales se reúnen de manera ordinaria <b>dos veces</b> al mes; y extraordinariamente cuando lo convoque su respectivo presidente. (...)"</p>



- 3.6. De acuerdo a lo señalado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se propone un cuerpo legal autónomo que se avoca a desarrollar, de manera integral, sistemática y con mayor detalle, los ámbitos que abarca la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades, conforme lo dispone la Constitución Política del Perú; sobre la base de los principales consensos interinstitucionales y las normas de carácter infra legal que se aprobaron en los últimos trece años.

Añade la Exposición de Motivos que esta propuesta legal de desarrollo constitucional permitirá que la cooperación sea obligatoria y no dependa de los vínculos que establezcan los alcaldes con los comisarios y otras autoridades policiales en su distrito o provincia, y de la buena disposición que tengan de cooperar. El desarrollo del mandato constitucional de cooperación policial con las municipalidades tiene como principal objetivo sumar esfuerzos de estas dos instituciones, con el objetivo común de mejorar la eficiencia y eficacia del servicio de seguridad ciudadana que se presta en el ámbito local.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- 3.7. El Proyecto de Ley propone la adecuación de las jurisdicciones territoriales de las comisarías y la reconfiguración de las jefaturas policiales de acuerdo a ella, con algunas reglas específicas para el personal policial; en línea con ello, incorpora disposiciones sobre la participación de los alcaldes en el proceso de elección de los jefes policiales para la provincia y el distrito y en los procesos de ascenso. Para el desarrollo del mecanismo de coordinación, establece la elaboración y aprobación de planes integrados entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos locales, a través del servicio de serenazgo, facultando al alcalde a emitir directivas alineadas a dicho plan; contemplando también la ejecución de acciones recíprocas como la prestación de apoyo policial y la entrega de donaciones por parte de los gobiernos locales.

Complementariamente el Proyecto de Ley propone la modificación del Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú, el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú y la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en concordancia con el contenido del Proyecto de Ley.

- 3.8. Como se puede observar, el propósito del Proyecto de Ley es establecer un mecanismo que haga posible que la prestación del servicio de seguridad ciudadana por parte de los gobiernos locales sea más eficiente, mediante el replanteamiento de la organización y jurisdicciones de la Policía Nacional del Perú y el desarrollo coordinado de actividades conjuntas, con una más activa participación de los gobiernos locales en la elección y promoción del personal de la Policía Nacional del Perú, de acuerdo a cada jurisdicción.
- 3.9. Por tanto, considerando que el Proyecto de Ley versa principalmente sobre la creación de un mecanismo de coordinación entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos locales, para una más eficiente prestación de servicios en materia de seguridad ciudadana; se puede afirmar que la materia involucra la competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, que a través de la Secretaría de Descentralización, articula el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, en los diferentes niveles de gobierno<sup>4</sup>.

### Opinión de la Secretaría de Descentralización

- 3.10. De acuerdo al artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, la Presidencia del Consejo de Ministros es competente a nivel nacional –entre otras- en materia de descentralización:

#### *"Artículo 2.- Competencias*

*2.1 La Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales de carácter sectorial y multisectorial del Poder Ejecutivo y de la coordinación de las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, y la sociedad civil. **Es competente a nivel nacional en las materias de modernización de la gestión del Estado, desarrollo territorial, descentralización, demarcación territorial, diálogo y concertación social, gobierno digital, comunicación de las acciones del Poder Ejecutivo y las demás competencias que le asigne la ley.***

<sup>4</sup> Literal d) del artículo 53 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM y modificatoria.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

(...)"

- 3.11. En esa línea, el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, dispone que la Secretaría de Descentralización es el órgano de línea, con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable del desarrollo territorial y la descentralización del Estado y **de velar por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno, procurando el desarrollo armónico sostenible del Estado.**
- 3.12. Por consiguiente, la Subsecretaría de Articulación Regional y Local de la Secretaría de Descentralización ha emitido el Informe N° 072-2017-PCM/SD-SSARL, a través del cual **formula observaciones** al Proyecto de Ley, señalando como parte de su análisis lo siguiente:

## "II. ANÁLISIS

(...)

2.4 En esa línea, apreciamos en primer término que el contenido de la propuesta legislativa excedería el objeto de la misma descrito en su artículo 1 sino que además contiene un conjunto de disposiciones que excederían el marco constitucional descrito en el artículo 197 de la Constitución Política.

2.5 Como hemos reseñado, la Carta Magna asigna competencia a las Municipalidades para prestar "...servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley"; aspecto que es desarrollado en la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, como se ha descrito, manteniendo la línea de coordinación y cooperación prevista a nivel constitucional.

2.6 Se estima que un proyecto de ley que, en adición a lo regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, desarrolle de manera específica el artículo 197 de la Constitución, **debiera circunscribirse en estricto a desarrollar esta relación de cooperación entre los gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú en materia de seguridad ciudadana,** teniendo en cuenta que: 1) Constitucionalmente, la Policía Nacional del Perú tiene como mandato el garantizar, mantener y restablecer el orden interno, concepto que resulta conexo al de seguridad ciudadana, si se tiene en cuenta la definición que respecto a la seguridad ciudadana se contempla en el artículo 2 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; y 2) las Municipalidades Provinciales tienen como función específica exclusiva, establecer un sistema de seguridad ciudadana y las Municipalidades Distritales, como función específica exclusiva, organizar el servicio de serenazgo o vigilancia municipal, de acuerdo a las normas descritas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

2.7 El proyecto, bajo análisis, desarrolla aspectos que irían más allá de la regulación de la cooperación entre ambas entidades, en la medida en que **excede la regulación de la prestación del servicio de seguridad ciudadana por los Gobiernos Locales,** al regular aspectos que afectan la organización y el funcionamiento de la Policía Nacional.

(...)

2.9 De otro lado, el segundo párrafo del artículo 14 de la propuesta, señala que, en asuntos de orden público, las disposiciones del Ministerio del Interior y del comando de la Policía Nacional serán de aplicación preferente e inmediata frente a cualquier directiva de las autoridades municipales en materia de seguridad ciudadana.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

*La redacción de esta disposición induciría a considerar que, ante un conflicto entre los temas de orden público y los de seguridad ciudadana, primarían los primeros, sin que la propuesta clarifique la relación o no entre ambos conceptos, el de seguridad ciudadana y el de orden público. Cabe anotar que el artículo 166 de la Constitución Política señala que la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno.*

*A la luz de esta disposición, la propuesta descrita cobra inicial sentido en la medida en que los asuntos vinculados al orden público (de considerarse un concepto análogo al del orden interno) están reservados a la Política Nacional, y por ende, prioritarios frente a un asunto en seguridad ciudadana que los alcaldes, conforme a la propuesta normativa, tienen un rol principal. Sin embargo, esta 'división funcional' que muestra la propuesta no se describe ni distingue en contenido en la medida en que un hecho o un tema determinado válidamente podría calificarse, a criterio de los alcaldes o de la Policía Nacional, como un asunto de seguridad ciudadana o de orden público (...)". (Énfasis agregado).*

### Opinión del Ministerio del Interior

- 3.13. De otro lado, teniendo en consideración la temática que aborda el Proyecto de Ley, se debe indicar que también involucra materia de competencia del Ministerio del Interior; máxime si entre otros aspectos propone modificar el Decreto Legislativo N° 1267 - Ley de la Policía Nacional del Perú y el Decreto Legislativo N° 1149 - Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú.
- 3.14. De conformidad con el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, el Sector Interior comprende al Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, a los Organismos Públicos y Fondo de Aseguramiento adscrito a él.
- 3.15. Respecto a la naturaleza de la Policía Nacional del Perú, el artículo 11 del precitado texto legal, establece que la Policía Nacional del Perú es una institución del Estado con calidad de órgano ejecutor, dependiente del Ministerio del Interior.
- 3.16. Asimismo, el artículo 19 de la misma norma, señala que el Ministerio del Interior es el ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)<sup>5</sup> y ejerce su rectoría a través de la Dirección General de Seguridad Ciudadana.
- 3.17. Por consiguiente, por versar sobre modificaciones a la conformación de las jurisdicciones policiales en las provincias y distritos del país, así como al proceso de elección y proceso de ascenso de las autoridades policiales, estableciendo además un mecanismo de coordinación con los gobiernos locales que incluye la elaboración de planes y la ejecución de acciones conjuntas; corresponde que el Ministerio del Interior emita opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 3.18. En atención a ello, a través del Oficio N° 1262-2017-IN-DM, el Ministerio del Interior remite al Congreso de la República, copia del Dictamen N° 3817-2017-DIRGEN-PNP/SECEJE-DIRAJ-DIRAAD-DIVAESP, elaborado por la Dirección de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional del Perú, así como copia del Informe N° 014-2017

<sup>5</sup> De conformidad con el artículo 19 del Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), es el sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de seguridad ciudadana.





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

IN/VSP/DGSC, elaborado por la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, y el Informe N° 001635-2017/IN/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior.

- 3.19. Mediante el Dictamen N° 3817-2017-DIRGEN-PNP/SECEJE-DIRAJ-DIRAAD-DIVAESP, la Dirección de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional del Perú, **opina que el Proyecto de Ley no es viable**, al considerar lo siguiente:

2. (...) en el artículo 4 se pretende regular una estructura organizativa 'Comisaría Principal' distinta a la nueva estructura prevista en el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la PNP, y que dicha propuesta resulta contradictoria a lo recientemente aprobado respecto a la naturaleza de la PNP previsto en el artículo II del Título Preliminar de la Ley de la PNP, en la que si bien se señala que, la policía es un órgano ejecutor que depende del Ministerio del Interior, se señala principalmente que tiene competencia administrativa y autonomía operativa para el ejercicio de la función policial dentro del marco del artículo 166° de la Constitución Política del Estado, y que bajo ese enfoque es que se ha prescrito sobre la naturaleza de la PNP, como una institución profesional, técnica, jerarquizada, no deliberante, disciplinada y subordinada al poder constitucional, razón por la cual **no podría sostenerse que un comisario principal pueda representar en una determinada región o localidad a la Policía Nacional frente al Alcalde y demás autoridades locales**.
3. En el artículo 5 del proyecto (...) se señala que por necesidad del servicio, la Policía Nacional podrá disponer el traslado temporal de oficiales y suboficiales previa comunicación a la municipalidad correspondiente, por lo que advertimos, de esto último, que siendo la Policía Nacional una institución cuya finalidad fundamental, es garantizar el orden interno y orden público, **vería limitado su accionar frente a la realidad social (...), que requiere que la policía nacional responda en forma inmediata y sujeta no solo en primer término al Sector Interior, sino que responda a un Comando Único (...) como fuerza pública unitaria y cohesionada** (...).
4. Del mismo modo, cuando el artículo 6° y 7° del referido proyecto, señalan que el comisario distrital debe informar al alcalde sobre la relación de personal policial que presta servicio en el distrito, cuyo despliegue territorial se hará en función de la densidad poblacional, su incidencia delictiva, características socioeconómicas y, de ser el caso, el número de serenitos con que cuenta el distrito, **dicha regulación contiene una situación que también colisiona con la necesidad de contar con una Policía Nacional que responda a un comando único, competente administrativa y operativamente, para garantizar el orden interno y orden público** (...), tanto más, si el avance de la criminalidad sumado a los diversos conflictos sociales, no ocurren de manera focalizada que es lo que se entiende de la propuesta contenida en el referido proyecto. Por otro lado, se advierte además que dicha regulación resulta contraria a los ámbitos de cooperación señalados en el artículo 64° del Decreto Supremo N° 011-2014-IN que aprueba el reglamento de la Ley N° 27933, Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana, que precisamente tiene como fundamento una Policía que responda a un comando único y cohesionado.
5. Cabe resaltar, que el artículo 8° del proyecto, señala que la PNP podrá incorporarse, entre otros, a los centros de control y comunicaciones de los serenitos (...) [que] **involucra obviamente centros de monitoreo, control de comunicaciones, etc., que ya están previstos en la Ley N° 27933, Ley del Sistema General de Seguridad Ciudadana** (...).
7. En los artículos 11°, 12°, 13° del referido proyecto, se sostiene que las municipalidades podrán efectuar donaciones o ceder en uso bienes, infraestructura a favor de las comisarías y otras unidades policiales de su jurisdicción, sin embargo, consideramos que, **dichos actos de disposición, están debidamente regulados y con mayor detalle en la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento** (...).
8. Del mismo modo, el artículo 14° y 15°, que señala que el alcalde impartirá directivas por intermedio del jefe provincial o comisario distrital, **dicha regulación contiene una atribución que también colisiona con la necesidad**





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

de tener una policía nacional que responda a un comando único y que preste su servicio para garantizar el orden interno y el orden público, incluso ello, se contraponen a los fundamentos y lineamientos propios del sistema de seguridad ciudadana, que tanto en la parte sustantiva de la Ley y su reglamento, afirman a la PNP como una entidad de carácter técnico, no superponiendo de ninguna manera ésta autoridad a la PNP, precisamente porque el avance de la criminalidad y la diversidad de los conflictos sociales, nos presentan una realidad que requiere contar con una Policía que responda a un comando único y cohesionado que dependa del Sector Interior.

9. Conforme a lo señalado precedentemente, también se advierte que el artículo 16° del proyecto, prescribe que el jefe policial provincial será seleccionado no solo por el Ministro del Interior o su representante y el Director General PNP, sino que además para ambos casos, participa con voto el alcalde de la jurisdicción, participación que si bien podría considerarse viable, al respecto no existe en la exposición de motivos, un estudio técnico que vislumbre cuál sería el escenario que permita consolidar que los indicadores de seguridad van a ser favorables cuando los alcaldes de los diversos gobiernos locales participan en el nombramiento de sus respectivos comisarios, dado que, las últimas noticias relacionadas con la criminalidad organizada en los que la PNP ha tenido que intervenir, nos evidencian que en estas, se han visto involucrados funcionario de gobiernos locales y/o regionales, situación que consideramos debe obedecer a un mayor estudio por el impacto de la norma que se pretende aprobar (...).
10. Conforme a todo lo expuesto, consideramos que el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR cuyo objeto es precisar los alcances de la Cooperación que debe brindar la Policía Nacional del Perú, a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, resulta inviable. Asimismo, respecto a la propuesta de modificación del artículo 52° del Decreto Legislativo N° 1149 – Ley de la Carrera Policial, la modificación del artículo 7°, 20° y 24° del Decreto Legislativo N° 1267 Ley de la PNP, al ser propuestas modificatorias para sistematizar el presente proyecto de ley, de igual forma consideramos que los mismos resultan inviables".

- 3.20. Asimismo, se cuenta con la opinión de la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, emitida a través del Informe N° 00014-2017/IN/VSP/DGSC, en el cual señala lo siguiente:

- "4. En un análisis del articulado del Proyecto de Ley, debemos indicar lo siguiente:
- Respecto del artículo 3°, consideramos importante tomar en cuenta que hay muchos distritos que, a la fecha, carecen de una comisaría y que la más cercana se encuentra lejos de la jurisdicción para tener el nivel de coordinación previsto en la Ley.
  - Respecto del artículo 4°, falta definir el mecanismo de determinación de la 'Comisaría Principal' (...).
  - Respecto del artículo 5°, consideramos necesario precisar que la prórroga propuesta tenga un máximo posible, pudiendo ser de hasta por dos años más por única vez (...).
  - Respecto del artículo 7°, consideramos necesario precisar que la decisión sobre despliegue territorial no debe corresponder a una decisión de una única autoridad (...).
  - Respecto de lo señalado en el Literal a) del Artículo 8° debemos señalar que no todos los municipios del país cuenta con un 'Gerente de Seguridad Ciudadana', pudiendo entenderse que se estaría obligando a todas las que no lo tienen a modificar su estructura orgánica.
  - Respecto de lo señalado en el Literal b) del Artículo 8°, consideramos importante tomar en cuenta que la realidad actual nos muestra que no existe, en muchos casos, recurso humano suficiente para atender las acciones de patrullaje integrado.
  - Respecto del artículo 14°, reiteramos la apreciación respecto a que el Alcalde no es una autoridad a la que se deba someter el Comisario. El espacio adecuado de cooperación es el Comité de Seguridad Ciudadana (...).





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- h) Respecto del artículo 16° y siguientes, debemos recordar que existen 196 provincias en el país, con las cuales debería coordinar el Director General de la Policía Nacional del Perú, además de los 1680 distritos que no son capital de provincias, entre los que se encuentran distribuidas las comisarías. Sobre este aspecto, consideramos que los Jefes de Región Policiales pueden asumir la función de selección y evaluación de los jefes policiales.
- i) Respecto del artículo 16°, segundo párrafo, consideramos que por transparencia el Jefe Policial de la Región no puede participar como Jurado y a la vez como proponente de la terna sobre la cual el Jurado ha de tomar su decisión.
- (...)
- k) Respecto de los Literales a y c del Artículo 18°, reiteramos lo indicado respecto a que no deben existir directivas del Alcalde, sino que debe trabajarse en el seno de una instancia de coordinación (...).
- l) Respecto de los Literales d, e y f del Artículo 18°, consideramos importante determinar la forma en que se medirán los resultados de reducción de victimización, percepción y aprobación ciudadana (...).
- m) Respecto de la modificación propuesta en la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria, se debe indicar que la exigencia de reunión por dos veces en un mes respecto de los comités de seguridad ciudadana a nivel provincial y distrital, puede tener efecto negativo, ya que no sólo participan Municipios y Policía, sino también otros actores, cuya ausencia aún no es sancionada penalmente, pudiendo provocar falta de quórum y, por ende, imposibilidad de efectuar adecuadamente la sesión".

3.21. El Ministerio del Interior remite también la opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica, contenida en el Informe N° 1635-2017/IN/OGAJ, que concluye que el Proyecto de Ley "no regula la cooperación entre la Ley de la Policía Nacional del Perú y las Municipalidades; por el contrario, subordina a la institución policial ante las municipalidades, afectando el amplio marco normativo y sus competencias repartidas en los tres ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico, es decir, en el ámbito constitucional, legal y reglamentario de la Policía Nacional del Perú que a su vez, forma parte de la estructura orgánica del Ministerio del Interior".

### Opinión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

3.22. Finalmente, debido a que el Proyecto de Ley constituye un proyecto normativo cuya evaluación requiere del análisis de coherencia, constitucionalidad y legalidad; resulta necesaria la opinión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que conforme al artículo 4 de la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; es competente en materia de defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico:

**"Artículo 4. Ámbito de competencia**

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la entidad competente en las siguientes materias:

(...)

f) Defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.

(...)"

3.23. El texto legal citado, establece en el literal a) de su artículo 7, como función específica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la de "**Asesorar jurídicamente al Poder Ejecutivo emitiendo opinión sobre proyectos normativos**".

3.24. Específicamente, artículo 53 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, señala que "la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria es el órgano de línea encargado de **brindar asesoría jurídica a las**





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**entidades del Sector Público, elaborar y emitir opinión sobre proyectos normativos (...)**

3.25. Asimismo, el literal f) del artículo 54, del Reglamento citado, establece como función de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la siguiente:

"f) Emitir informes legales sobre la coherencia con el ordenamiento jurídico y en el marco de la calidad regulatoria revisar la constitucionalidad y legalidad de los proyectos normativos cuando así lo requiera una entidad pública o un órgano de la Alta Dirección, conforme a las competencias del Ministerio.

3.26. En consecuencia, al amparo del marco legal citado, **corresponde que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos también emita opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR.**

**IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN.-**

4.1. Por las consideraciones expuestas, conforme a la opinión técnica de la Secretaría de Descentralización, el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR "Ley de desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana"; no es viable.

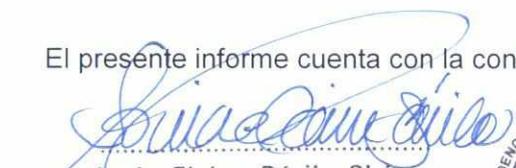
4.2. La temática que aborda el Proyecto de Ley involucra materia de competencia del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

4.3. En dicho sentido, se sugiere remitir a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, el Informe N° 072-2017-PCM/SD-SSARL, el Dictamen N° 3817-2017-DIRGEN-PNP/SECEJE-DIRAJ-DIRAAD-DIVAESP, el Informe N° 014-2017 IN/VSP/DGSC y el Informe N° 001635-2017/IN/OGAJ, a través del cual la Secretaría de Descentralización y el Sector Interior formulan observaciones al Proyecto de Ley.

Atentamente,

  
Pilar Palacios Vega  
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.

  
Sonia Elaine Dávila Chávez  
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS





"Año del buen servicio al ciudadano"

MEMORANDO N° 959 -2017-PCM/SD

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS  
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA  
**RECIBIDO**  
31 OCT 2017  
Reg. N°: .....  
Firma: ..... Hora: 15:30

**A :** SONIA ELAINE DÁVILA CHÁVEZ  
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica

**ASUNTO :** Opinión al Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR, Ley de Desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional de Perú con las Municipalidades en materia de seguridad ciudadana".

**FECHA :** Lima, 31 OCT 2017

Tengo a bien dirigirme a usted en relación al asunto de la referencia mediante el cual se solicita remitir opinión técnico legal respecto al Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR, Ley de Desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional de Perú con las Municipalidades en materia de seguridad ciudadana".

Sobre el particular, se alcanza el Informe N° 00072-2017-PCM/SD-SSARL, que ésta Secretaría hace suyo, para conocimiento y fines que estime pertinentes.

Atentamente,



**EDGARDO CRUZADO SILVERII**  
Secretario de Descentralización  
Presidencia del Consejo de Ministros





PERU

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Viceministerio  
de Gobernanza Territorial

Secretaría  
de Descentralización

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

**INFORME N° 00072 -2017-PCM/SD-SSARL**

A : **Edgardo Cruzado Silverii**  
Secretaría de Descentralización

DE : **Sandra Nuñez Benavides**  
Subsecretaría de Articulación Regional y Local

ASUNTO : Opinión al Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR, Ley de Desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional de Perú con las Municipalidades en materia de seguridad ciudadana".

REFERENCIA : Oficio P.O. N° 258-2017-2018/CDRGLMGE-CR

FECHA : 30 de octubre de 2017

Tengo a bien dirigirme a usted en relación al documento de la referencia mediante el cual se solicita emitir opinión técnico legal respecto al Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR, "Ley de Desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional de Perú con las Municipalidades en materia de seguridad ciudadana"; en virtud al pedido de opinión formulado por el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, Sr. Gilmer Trujillo Zegarra.

De conformidad a lo dispuesto en el 53 literal o) del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM y sus normas modificatorias, expresamos lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

1.1. Mediante Oficio N° 258-2017-2018/CDRGLMGE-CR, el Sr. Gilmer Trujillo Zegarra, Congresista y Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros opinión respecto del Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR, Ley de Desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional de Perú con las Municipalidades en materia de seguridad ciudadana.

1.2. De acuerdo a lo previsto en el literal o) del artículo 53 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, la Secretaría de Descentralización tiene como funciones, entre otras, el emitir opinión técnica, en materia de su competencia.

Conforme a ello, la formulación de opinión técnica requerida a la Secretaría de Descentralización respecto al Proyecto de Ley objeto de atención, sólo puede incidir en aquellas materias que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.





PERU

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Viceministerio  
de Gobernanza Territorial

Secretaría  
de Descentralización

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

## II. ANÁLISIS

- 2.1. El artículo 197 de la Constitución Política del Perú establece 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.
- 2.2. La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece en el numeral 2.5 del artículo 73 que las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del Título V, con carácter exclusivo o compartido, en materias de seguridad ciudadana, como servicio público local.

Específicamente, el numeral 1) del artículo 85 de la Ley acotada establece que las municipalidades provinciales, en seguridad ciudadana, ejercen como funciones específicas exclusivas, el 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 de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley, así como ejercer la labor de coordinación para las tareas de defensa civil en la provincia, con sujeción a las normas establecidas en lo que respecta a los Comités de Defensa Civil Provinciales.

El numeral 2) del citado artículo 85 precisa que, como funciones específicas compartidas, las municipalidades provinciales coordinan con las municipalidades distritales que la integran y con la Policía Nacional el servicio interdistrital de serenazgo y seguridad ciudadana; y promueven acciones de apoyo a las compañías de bomberos, beneficencias, Cruz Roja y demás instituciones de servicio a la comunidad.

Finalmente, el numeral 3) del artículo 85 aludido señala que las municipalidades distritales, en materia de seguridad ciudadana, ejercen como funciones específicas exclusivas, el organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva; coordinar con el Comité de Defensa Civil del distrito las acciones necesarias para la atención de las poblaciones damnificadas por desastres naturales o de otra índole; y establecer el registro y control de las asociaciones de vecinos que recaudan cotizaciones o administran bienes vecinales, para garantizar el cumplimiento de sus fines.

- 2.3. Respecto a seguridad ciudadana, específicamente, mediante Ley N° 27933 se aprueba la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana cuyo artículo 2 entiende por Seguridad Ciudadana, a 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 y del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.







PERU

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Viceministerio  
de Gobernanza Territorial

Secretaría  
de Descentralización

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 2.4. En esa línea, apreciamos en primer término que el contenido de la propuesta legislativa excedería el objeto de la misma descrito en su artículo 1 sino que además contiene un conjunto de disposiciones que excederían el marco constitucional descrito en el artículo 197 de la Constitución Política.
- 2.5. Como hemos reseñado, la Carta Magna asigna competencia a las Municipalidades para prestar "...servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley"; aspecto que es desarrollado en la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, como se ha descrito, manteniendo la línea de coordinación y cooperación prevista a nivel constitucional.
- 2.6. Se estima que un proyecto de ley que, en adición a lo regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, desarrolle de manera específica el artículo 197 de la Constitución, debiera circunscribirse en estricto a desarrollar esta relación de cooperación entre los gobiernos Locales y la Policía Nacional del Perú en materia de seguridad ciudadana, teniendo en cuenta que: 1) Constitucionalmente, la Policía Nacional del Perú tiene como mandato el garantizar, mantener y restablecer el orden interno, concepto que resulta conexo al de seguridad ciudadana, si se tiene en cuenta la definición que respecto a la seguridad ciudadana, se contempla en el artículo 2 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana<sup>1</sup>; y 2) las Municipalidades Provinciales tienen como función específica exclusiva, establecer un sistema de seguridad ciudadana y las Municipalidades Distritales, como función específica exclusiva, organizar el servicio de serenazgo o vigilancia municipal, de acuerdo a las normas descritas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 2.7. El proyecto, bajo análisis, desarrolla aspectos que irían más allá de la regulación de la cooperación entre ambas entidades, en la medida en que excede la regulación de la prestación del servicio de seguridad ciudadana por los Gobiernos Locales, al regular aspectos que afectan la organización y el funcionamiento de la Policía Nacional.
- 2.8. Uno de los aspectos antes descritos se encuentra en el hecho que los alcaldes participen de la selección, evaluación y remoción del jefe policial de su jurisdicción, afectándose los márgenes de autonomía funcional que cada una tiene conforme al texto constitucional, por lo que es requerida necesariamente la opinión del Ministerio del Interior sobre el particular.
- 2.9. De otro lado, el segundo párrafo del artículo 14 de la propuesta, señala que, en asuntos de orden público, las disposiciones del Ministro del Interior y del comando de la Policía Nacional serán de aplicación preferente e inmediata frente a cualquier directiva de las autoridades municipales en materia de seguridad ciudadana.

La redacción de esta disposición induciría a considerar que, ante un conflicto entre los temas de orden público y los de seguridad ciudadana, primarían los primeros, sin que

<sup>1</sup> Según el artículo 2 de la Ley 27933, se entiende por Seguridad Ciudadana, a 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 espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención a de la comisión de delitos y faltas.







PERU

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Viceministerio  
de Gobernanza Territorial

Secretaría  
de Descentralización

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

la propuesta clarifique la relación o no entre ambos conceptos, el de seguridad ciudadana y el de orden público. Cabe anotar que el artículo 166 de la Constitución Política señala que 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.

A la luz de esta disposición, la propuesta descrita cobra inicial sentido en la medida en que los asuntos vinculados al orden público (de considerarse un concepto análogo al del orden interno) están reservados a la Policía Nacional, y por ende, prioritarios frente a un asunto en seguridad ciudadana que los alcaldes, conforme a la propuesta normativa, tienen un rol principal. Sin embargo, esta "división funcional" que muestra la propuesta no se describe ni distingue en contenido en la medida en que un hecho o un tema determinado válidamente podría calificarse, a criterio de los alcaldes o de la Policía Nacional, como un asunto de seguridad ciudadana o de orden público; aspecto que, sobre el que no corresponde pronunciarnos.

### III. CONCLUSIONES:

- 1.1. En relación a la propuesta contenida en Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR, Ley de Desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional de Perú con las Municipalidades en materia de seguridad ciudadana", consideramos **observada** la misma, por las razones expuestas en el apartado II) del presente.

Atentamente,

**Sandra Núñez Benavides**

Analista Legal

Subsecretaría de Articulación Regional y Local

Secretaría de Descentralización

Presidencia del Consejo de Ministros







PERU

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Viceministerio  
de Gobernanza Territorial

Secretaría  
de Descentralización

34

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Visto el informe que antecede, remítase a la Oficina General de Asesoría Jurídica para su conocimiento y fines, al encontrarlo conforme en todos sus extremos.

**Maximiliano Ruiz Rosales**  
Subsecretario  
Subsecretaría de Articulación Regional y Local  
Secretaría de Descentralización  
Presidencia del Consejo de Ministros





PERÚ

Ministerio del Interior

Firmado por: Convenios  
Fecha: 2017 10 04 17:35:46 -05:00  
Motivo: Soy el Autor del Documento  
Ubicación: San Isidro

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

San Isidro, 04 de Octubre del 2017

## INFORME N° 000014-2017/IN/VSP/DGSC

**A :** JOSE ANGEL VALDIVIA MORON  
SECRETARIO GENERAL DEL MININTER

**De :** JORGE CARRION ZAVALA  
DIRECTOR GENERAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

**Asunto :** TRUJILLO ZEGARRA GILMER., PRESIDENTE COMISION DE DESCENTRALIZACION, REGIONALIZACION, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACION DE LA GESTION DEL ESTADO., SOLICITA OPINION TECNICO LEGAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY 1870/2017-CR LEY DE DESARROLLO DEL ARTICULO 197 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU QUE REGULA LA COOPERACION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERU CON LAS MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA.

**Referencia :** OFICIO N° 259-2017-2018/CDRGLMGE-CR (14SEP2017)

Por medio del presente remito a usted un análisis del Proyecto de Ley de la referencia, presentado por el Congresista de la República Gino Costa Santolalla, destinado a regular la cooperación entre la Policía Nacional del Perú y las Municipalidades en materia de Seguridad Ciudadana.

### I. Antecedentes

Mediante el documento de la referencia, a través del despacho del Señor Ministro del Interior, se ha remitido a esta Dirección General de Seguridad Ciudadana el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR presentado por el Congresista de la República Gino Costa Santolalla, destinado a regular la cooperación entre la Policía Nacional del Perú y las Municipalidades en materia de Seguridad Ciudadana.

### II. Marco Legal Vigente

A efectos de evaluar el proyecto presentado por el Congresista, consideramos importante tomar en cuenta las normas que a continuación se citan:

#### **LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES (LEY N° 27972) ARTÍCULO 85°. - SEGURIDAD CIUDADANA1**

*Las municipalidades en seguridad ciudadana ejercen las siguientes funciones:*

##### *1. Funciones exclusivas de las municipalidades provinciales:*

- 1.1. 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.*

**Ministerio del Interior**

Plaza 30 de Agosto s/n Urb. Corpac - San Isidro - Lima  
www.mininter.gob.pe

1

RUD: 20170001797240



PERÚ

Ministerio del Interior

2. *Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:*

- 2.1. *Coordinar con las municipalidades distritales que la integran y con la Policía Nacional el servicio interdistrital de Serenazgo y seguridad ciudadana.*

3. *Funciones exclusivas de las municipalidades distritales:*

- 3.1. *Organizar un servicio de Serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva.*

**Decreto Legislativo N° 1316 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.**

**Artículo 4.- Cooperación con las municipalidades**

*La Policía Nacional del Perú coopera con las municipalidades, conforme a lo dispuesto por el artículo 197° de la Constitución Política del Perú, en la ejecución de actividades derivadas del Plan de Seguridad Ciudadana local de sus respectivas jurisdicciones. Se realiza de manera articulada con las diferentes municipalidades, a través de los comisarios y de acuerdo a las posibilidades materiales de los mismos.*

*La Policía Nacional del Perú tiene a su cargo realizar lo siguiente:*

- 4.1 *Brindar el apoyo requerido por la municipalidad en el ámbito de sus competencias; el efectivo policial a cargo es el responsable de dirigir los operativos policiales conforme a su respectivo plan de operaciones, y de requerir en su ejecución mayores recursos humanos, podrá coordinar el apoyo o participación del personal de serenazgo, bajo su dirección.*
- 4.2 *Organizar el patrullaje integrado que forme parte del Plan de Seguridad Ciudadana municipal correspondiente a su jurisdicción.*
- 4.3 *Informar a la municipalidad respectiva las deficiencias de infraestructura de la jurisdicción local que detecten y cuando estas dificulten la ejecución de actividades sobre seguridad ciudadana; y recomendar las necesarias que coadyuven la función policial.*
- 4.4 *Coordinar con la municipalidad el apoyo correspondiente para la ejecución de operativos integrales con participación del ministerio público para la prevención de la comisión de delitos.*
- 4.5 *Integrar la información con las municipalidades sobre los lugares de su jurisdicción donde se concentran los focos de comisión de delitos, actualizando el mapa del delito y proponiendo las acciones que correspondan en materia de prevención social. Reportar a las respectivas municipalidades cualquier otra información vinculada a actividades delictivas para la mejor planificación de las acciones municipales en el marco de sus atribuciones.*
- 4.6 *Brindar opinión policial, de ser requerida, para la formulación de los proyectos de inversión en seguridad ciudadana de la municipalidad.*



4.7 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 letales o de otros implementos.

**III. Análisis**

Revisado el Proyecto de Ley y la exposición de motivos, consideramos importante señalar lo siguiente:

1. Aún cuando el Proyecto de Ley puesto a consideración busca regular las líneas de cooperación entre la Policía Nacional del Perú y las Municipalidades, el proyecto carece de condiciones de reciprocidad, tal como se han desarrollado en el artículo 4º del Decreto Legislativo 1316, *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.*
2. Sin perjuicio de otras apreciaciones técnicas que se señalarán a continuación, se puede considerar como una acción de reciprocidad, se podría requerir que, cuando el Alcalde no cumple su función de implementar los planes de seguridad ciudadana, el Jefe Policial podría quedar facultado a requerir la aplicación de la Tercera Disposición Transitoria y Final de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, incorporada por Ley 30055. Al respecto, se debe hacer conocer que, como se aprecia en el cuadro siguiente, aún existe mucha falencia en las autoridades municipales en su papel conductor del CODISEC o COPROSEC, siendo el caso que hay aún, un gran número de Distritos donde no se aprueba el Plan de Seguridad Ciudadana.

CUADRO COMPARATIVO DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE SEGURIDAD CIUDADANA A NIVEL NACIONAL  
AÑOS: 2014, 2015, 2016, 2017  
(AL CORTE DEL MES DE MARZO)

AÑOS	CORESEC	COPROSEC	CODISEC
<b>2014</b>	<b>26</b>	<b>194</b>	<b>1644</b>
FORMULARON	1	57	357
NO FORMULARON	25	137	1287
<b>2015</b>	<b>26</b>	<b>194</b>	<b>1644</b>
FORMULARON	9	73	387
NO FORMULARON	17	121	1257
<b>2016</b>	<b>26</b>	<b>195</b>	<b>1851</b>
FORMULARON	16	79	851
NO FORMULARON	10	116	1000
<b>2017</b>	<b>26</b>	<b>195</b>	<b>1874</b>
FORMULARON	15	93	1125
NO FORMULARON	11	102	749
<b>Total general</b>	<b>104</b>	<b>778</b>	<b>7013</b>



3. En lo que respecta a la participación, como consecuencia de la evaluación de cumplimiento de metas en el Programa de Incentivos del MEF, la Dirección General de Seguridad Ciudadana recibe copia de las actas de sesión de diversos municipios a nivel nacional, en las que se puede apreciar que los Alcaldes efectivamente estarían presidiendo o participando de las sesiones de sus CODISEC o COPROSEC. Sin embargo, en la visita y contacto con otros integrantes del CODISEC o COPROSEC o con la población, se conoce que hay muchos alcaldes que no participan de las sesiones o se retiran a los pocos minutos de iniciada la misma. Consideramos por ello, que la reciprocidad en la evaluación del cumplimiento de funciones, de modo específico en seguridad ciudadana, también puede recaer en el Jefe Policial de la Jurisdicción.
4. En un análisis del articulado del Proyecto de Ley, debemos indicar lo siguiente:
  - a) Respecto del artículo 3º, consideramos importante tomar en cuenta que hay muchos distritos que, a la fecha, carecen de una comisaría y que la más cercana se encuentra lejos de la jurisdicción para tener el nivel de coordinación previsto en la Ley. A ello se suma, que, en el período 2011-2016 se han creado hasta 15 nuevos distritos, sin prever la posibilidad de contar con una Comisaría o que Comisaría podría atenderlos. También es necesario indicar que hay casos como la Comisaría de Yerbateros (Lima) que se encuentran en la actualidad atendiendo más de una jurisdicción, siendo necesario prever legalmente, como se hará la transición a la jurisdicción política, sin afectar a los otros distritos.
  - b) Respecto del artículo 4º, falta definir el mecanismo de determinación de la "Comisaría Principal", no quedando claro si es por ubicación, antigüedad, población o criterio diferente.
  - c) Respecto del artículo 5º, consideramos necesario precisar que la prórroga propuesta tenga un máximo posible, pudiendo ser de hasta por dos años más por única vez, sumando con ello cuatro los años que puede permanecer un comisario en una jurisdicción determinada, sin afectar su proceso de ascenso.
  - d) Respecto del artículo 7º, consideramos necesario precisar que la decisión sobre despliegue territorial no debe corresponder a una decisión de una única autoridad, sino que debe ser el resultado de un acuerdo del CODISEC correspondiente, a propuesta del Comando Policial pertinente<sup>1</sup>.
  - e) Respecto de lo señalado en el Literal a) del Artículo 8º debemos señalar que no todos los municipios del país cuenta con un "Gerente de Seguridad Ciudadana", pudiendo entenderse que se se estaría obligando a todas las que no lo tienen a modificar su estructura orgánica.
  - f) Respecto de lo señalado en el Literal b) del Artículo 8º, consideramos importante tomar en cuenta que la realidad actual nos muestra que no existe, en muchos casos, recurso humano suficiente para atener las acciones de patrullaje integrado.

<sup>1</sup> Sobre el particular se debe tener en cuenta además que el literal c) del artículo 17º de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, es una de las funciones de los Comités la de "Formular, ejecutar y controlar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana en sus respectivas jurisdicciones".



- g) Respecto del artículo 14º, reiteramos la apreciación respecto a que el Alcalde no es una autoridad a la que se deba someter el Comisario. El espacio adecuado de cooperación es el Comité de Seguridad Ciudadana, instancia de coordinación respecto de sus competencias propias. Consideramos que debería reforzarse el papel de dichos Comités.
- h) Respecto del artículo 16º y siguientes, debemos recordar que existen 196 provincias en el país, con las cuáles debería coordinar el Director General de la Policía Nacional del Perú, además de los 1680 distritos que no son capital de provincias, entre los que se encuentran distribuidas las comisarías. Sobre este aspecto, consideramos que los Jefes de Región Policiales pueden asumir la función de selección y evaluación de los jefes policiales.
- i) Respecto del artículo 16º, segundo párrafo, consideramos que por transparencia el Jefe Policial de la Región no puede participar como Jurado y a la vez como proponente de la terna sobre la cual el Jurado ha de tomar su decisión.
- j) Respecto del artículo 17º, segundo párrafo, consideramos importante mantener la ruta de los dos puntos a los que se refiere la propuesta en la primera parte del artículo, y solo como posibilidad no vinculante.
- k) Respecto de los Literales a y c del Artículo 18º, reiteramos lo indicado respecto a que no deben existir directivas del Alcalde, sino que debe trabajarse en el seno de una instancia de coordinación donde se tomen los mejores acuerdos para la jurisdicción. Hemos conocido el caso de un Municipio de Lima Metropolitana en el que el Alcalde exigía que los efectivos policiales suban, además de las unidades de patrullaje integrado, a las grúas que empleaban para trasladar a depósito autos mal estacionados, fuera de la competencia legal de la policía.
- l) Respecto de los Literales d, e y f del Artículo 18º, consideramos importante determinar la forma en que se medirán los resultados de reducción de victimización, percepción y aprobación ciudadana, pues las encuestas efectuadas por el INEI se efectúan, por ahora, con muestras nacionales, no llegando a determinarse a nivel distrital ni de la jurisdicción policial de una comisaría.
- m) Respecto de la modificación propuesta en la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria, se debe indicar que la exigencia de reunión por dos veces en un mes respecto de los comités de seguridad ciudadana a nivel provincial y distrital, puede tener efecto negativo, ya que no sólo participan Municipios y Policía, sino también otros actores, cuya ausencia aún no es sancionada penalmente, pudiendo provocar falta de quórum y, por ende, imposibilidad de efectuar adecuadamente la sesión.

#### IV. Recomendación

Adicionalmente a las sugerencias antes indicadas, consideramos importante que el proyecto de ley también cuente con la opinión de la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE.



PERÚ

Ministerio del Interior

Es cuanto cumpla con informar a usted para los fines que estime a bien determinar.

Atentamente

JCZ  
gos



"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

San Isidro, 20 de Octubre del 2017

## INFORME N° 001635-2017/IN/OGAJ

**A :** JOSE ANGEL VALDIVIA MORON  
SECRETARIO GENERAL

**De :** PAOLA LILIANA LOBATON FUCHS  
DIRECTORA GENERAL DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORIA  
JURIDICA

**ASUNTO :** OPINIÓN LEGAL RELACIONADA AL PROYECTO DE LEY N° 1870/2017-CR QUE PROPONE LA «LEY DE DESARROLLO DEL ARTÍCULO 197 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, QUE REGULA LA COOPERACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ CON LAS MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA», A INICIATIVA LEGISLATIVA DE LOS CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA GINO COSTA SANTOLALLA Y ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO PERUANOS POR EL CAMBIO.

**Referencia :** HOJA DE ENVIO N° 12476-2017-SG-MIN, DE FECHA 4 DE OCTUBRE DE 2017.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, a fin de informarle lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Oficio P.O. N° 259-2017-2018/CDRGLMGE-CR de fecha 14 de setiembre de 2017, dirigido al señor Carlos Basombrío Iglesias, Ministro del Interior, el congresista Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita se sirva remitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR que propone la «Ley de desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las municipalidades en materia de Seguridad Ciudadana», adjuntando copia del referido proyecto.
2. Con Oficio N° 6450-2017-SECEJE PNP/UNITRDOC-OTC de fecha 2 de octubre de 2017, el Jefe de la Unidad de Trámite Documentario de la Secretaría Ejecutiva de la Policía Nacional del Perú, remite el Dictamen N° 3817-2017-DIRGEN-PNP/SECEJE-DIRAJ-DIRAAD-DIVAESP de fecha 26 de setiembre de 2017, la Coronel PNP Carmen Gloria Montoya Galdós, Jefe de la División de Desarrollo Jurídico y Proyectos Normativos de la DIRASJUR PNP, emite opinión legal relacionado al Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR, considerándolo inviable.
3. Mediante Informe N° 000014-2017/IN/VSP/DGSC de fecha 4 de octubre de 2017, Jorge Carrión Zavala, Director General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, emite recomendación de contar con la opinión de la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE.



4. Con el documento de la referencia, la Secretaría General, remitió el expediente administrativo conteniendo el Oficio P.O. N° 259-2017-2018/CDRGLMGE-CR de fecha 14 de setiembre de 2017, así como el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR, para opinión legal de esta Oficina General de Asesoría Jurídica.

## II. ANÁLISIS:

1. Conforme a lo señalado por el numeral 5) del artículo 36 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-IN, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 24 de febrero de 2017, entre las funciones asignadas a esta Oficina General de Asesoría Jurídica, se encuentra emitir opinión jurídica legal sobre los proyectos de ley y demás normas y dispositivos que son materia de competencia del Sector Interior y demás órganos del Estado cuando le sean requeridos.
2. En atención a ello, ha sido recibido el Oficio P.O. N° 259-2017-2018/CDRGLMGE-CR de fecha 14 de setiembre de 2017, dirigido al señor Ministro del Interior, mediante el cual el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita remitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR que propone la «Ley de desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana», remitiéndose a esta Oficina General de Asesoría Jurídica, para la opinión legal correspondiente.
3. La iniciativa legislativa, tiene como objeto precisar los alcances de la cooperación que la Policía Nacional del Perú debe brindar a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana<sup>1</sup>, conforme a lo dispuesto por el artículo 197 de la Constitución Política del Estado, precepto constitucional que está redactado en los siguientes términos:

*«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. Al respecto, esta Oficina debe señalar que el artículo 166 de la Constitución Política del Estado prescribe que: «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». En relación a la naturaleza de la Policía Nacional del Perú, es un órgano de carácter civil al servicio de la ciudadanía, que depende del Ministerio del Interior, con competencia administrativa y operativa para el ejercicio de la función policial en todo el territorio nacional. Es profesional, técnica, jerarquizada, no deliberante, disciplinada y subordinada al poder constitucional; sus integrantes se

<sup>1</sup> La Seguridad Ciudadana, es 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, y contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas. La Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), que tiene por objeto coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social. Asimismo, su artículo 13, establece que los Comités Regionales, Provinciales y Distritales son los encargados de 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. Estos comités, están integrados, entre otros, por las autoridades locales (alcaldes) y policiales, según el nivel.



deben al cumplimiento de la Ley, el orden y la seguridad en toda la República. Participa en el sistema de defensa nacional. Así lo señala el artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1267 - Ley de la Policía Nacional del Perú.

5. La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR sostiene que el artículo 195 de la Constitución Política estableció que «*La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana*». Posteriormente, la Ley N° 27680 modificó el capítulo de descentralización de la Constitución Política, el nuevo artículo 197, que reemplazó al artículo 195 inicial, dice: «*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*». Sostiene la Exposición de Motivos, que ante la falta de una ley de desarrollo constitucional, en marzo de 2009, el Director de la Policía Nacional, emitió la Directiva N° 001-2009-DIRGEN-PNP/EMG, «*Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú*», aprobada mediante Resolución Directoral N° 233-2009-DURGEN/EMG. Sin embargo, recientemente, en diciembre de 2016, por primera vez una norma con rango de ley abordó la referida cooperación, cuando en el marco de la delegación de facultades para legislar en materia de reactivación económica, formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización, el Poder Ejecutivo emitió una norma con rango de ley, el Decreto Legislativo 1316<sup>2</sup>, que modificó la Ley N° 27933, Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana (SINASEC) que regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades para fortalecer el sistema de seguridad ciudadana.
6. Ahora bien, los artículos 4 y 5 del proyecto normativo, plantean la instauración de un Jefe Policial Provincial y Comisarios Distritales; además, ellos tendrán estabilidad en sus cargos durante dos años, prorrogables a dos años más, y, en casos de necesidad de servicio de carácter impostergable, la Policía Nacional podrá disponer el traslado temporal del personal que preste servicios en las comisarías, previa comunicación a la municipalidad correspondiente. Esta propuesta, colisiona con el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional, que indica que la institución policial depende del Ministerio del Interior, tiene competencia administrativa y operativa para el ejercicio de la función policial, es una institución profesional, técnica, jerarquizada, no deliberante, disciplinada y subordinada al poder constitucional, norma que a su vez, está subordinada al precepto constitucional del artículo 166<sup>3</sup> de la Constitución Política de Estado, por ello, este artículo resulta incongruente. La finalidad principal de la Ley de la Policía Nacional del Perú, es garantizar el orden interno y el orden público, por lo que su función se vería limitada por esta propuesta, pues la Policía Nacional sólo puede responder como un comando único al amparo del principio de Unidad de la Función Policial<sup>4</sup> para garantizar el orden interno y el orden público, resultando este articulado contrario a la normativa vigente y a la naturaleza unitaria de la institución policial.

<sup>2</sup> Con fecha 30 de diciembre de 2016, se promulgó 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 la PNP con las Municipalidades para Fortalecer el Sistema de Seguridad Ciudadana (Ley promulgada dentro del marco de facultades delegadas al Poder Ejecutivo por el Congreso de la República mediante Ley N° 30506, "Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.).

<sup>3</sup> «Artículo 166°.- *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*».

<sup>4</sup> Principio previsto en el artículo VII del Título Preliminar de Decreto Legislativo N° 1267. La función policial se brinda a través de la Policía Nacional del Perú, como fuerza pública unitaria y cohesionada.



7. Con respecto a los artículos 6 y 7 relacionada a la obligación del comisario distrital de informar mensualmente al alcalde la relación del personal policial del distrito y sobre el despliegue territorial de sus efectivos en los distritos, estos articulados también resultan contrarios al principio de Unidad de Comando contenido en el artículo VII del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1267, que reconoce en la Policía Nacional del Perú un Comando Único que garantice el orden interno y orden público, y asimismo, también colisiona con el artículo 64 del Decreto Supremo N° 11-2014-IN - Reglamento de la Ley N° 27933, Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana, que se fundamenta igualmente, en la respuesta policial ante un Comando Único.
8. Seguidamente, respecto al artículo 10 del proyecto en análisis: *«/.../ el Jefe Policial Provincial y el Comisario Distrital, deberán informar al alcalde de su jurisdicción /.../»*, consideramos que este imperativo antagoniza con la autonomía policial establecida en el artículo 6<sup>5</sup> del Título Preliminar de la Ley de la Policía Nacional, la que estipula que todas las autoridades públicas y privadas, están obligadas a prestar apoyo a la Policía Nacional cuando las circunstancias así lo requieran. Además, ello constituiría una inversión de jerarquía, pues existe la obligación de toda autoridad de prestar apoyo a la policía, y no la obligación de la presencia policial en los centros de control y comunicaciones, pues el accionar policial se encuentra supeditado a la jerarquía de su propia institución. Del mismo modo sucede en relación al artículo 14, referido a la impartición de directivas por intermedio del Jefe Provincial o el Comisario Distrital; pues no solo se contrapone a la necesidad de una policía que responda a un comando único, sino también a la propia Ley y al Reglamento del Sistema de Seguridad Ciudadana, que es clara cuando indica que la Policía Nacional es una entidad de carácter técnico que coopera con los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana, y este articulado propuesto, nuevamente, subordina a la institución policial, pese a que en el segundo párrafo del artículo observado, se indique que las disposiciones del Ministerio del Interior y de la Alta Dirección de la Policía Nacional serán de aplicación preferente frente a cualquier directiva municipal.
9. Análisis diferente merece el artículo 16 que propone: *«/.../ el Jefe Provincial será seleccionado no solo por el Ministro del Interior o su representante y el Director de la PNP, sino que además, participa con voto del alcalde de la jurisdicción /.../»*, pues, no obra en la exposición de motivos un sustento de carácter técnico que permita entender que este procedimiento de selección con intervención de la autoridad local, será más eficiente que el vigente, en el cual la Dirección General es el órgano de Comando de más alto nivel de la Policía Nacional del Perú, encargado de planificar, organizar, dirigir y supervisar el desarrollo de la gestión administrativa y operativa de la Policía Nacional del Perú para el ejercicio de la función policial en todo el territorio nacional.
10. Ahora, con respecto a las modificaciones de los artículos 7, 20 y 24 del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, referidos a la estructura orgánica, órganos desconcentrados y comisaría, así como el artículo 13 la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley N° 27933, relacionados a los comités regionales, provinciales y distritales, por las razones señaladas en los numerales anteriores, resultan contrarias a marco jurídico constitucional y a la normativa policial. En ese sentido, no se cumple el espíritu del proyecto que pretende regular la cooperación entre la Policía Nacional del Perú y las Municipalidades.
11. Por último, debemos manifestar que 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 la PNP con las Municipalidades para

<sup>5</sup> Artículo VI.- Apoyo a la Policía Nacional del Perú Las autoridades, entidades públicas y privadas, así como las personas naturales y jurídicas están obligadas a prestar apoyo a la Policía Nacional del Perú, cuando las circunstancias así lo requieran, en el cumplimiento de sus funciones.



Fortalecer el Sistema de Seguridad Ciudadana, incorporó a la ley, el artículo 4, referido a la cooperación con las municipalidades, teniendo a su cargo, entre otros: *brindar el apoyo requerido por la municipalidad en el ámbito de sus competencias; el efectivo policial a cargo es el responsable de dirigir los operativos policiales, organizar el patrullaje integrado como parte del Plan de Seguridad Ciudadana correspondiente a su jurisdicción, Informar a la municipalidad respectiva las deficiencias de infraestructura de la jurisdicción local que detecte y recomendar las mejoras necesarias, coordinar con la municipalidad el apoyo correspondiente para la ejecución de operativos integrales, brindar opinión policial, de ser requerida, para la formulación de los proyectos de inversión en seguridad ciudadana de la municipalidad*, por lo que consideramos que no resulta necesario desarrollar el artículo 197 de la Constitución, pues la cooperación entre la Policía Nacional y las municipalidades ya se encuentra contemplada en el Decreto Legislativo N° 1316 y sus competencias claramente señaladas en el artículo 1<sup>6</sup> del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional.

12. En tal sentido, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR que propone la «Ley de desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las municipalidades en materia de Seguridad Ciudadana», no garantiza la regulación de la cooperación entre la Policía Nacional del Perú y las Municipalidades, sino por el contrario, subordina a la institución policial, afectando la estructura interna de la Policía Nacional, como así lo manifiesta la Exposición de Motivos, pagina 34, lo que resulta contraria al marco constitucional vigente, y a las funciones, naturaleza y estructura interna de la institución policial.

### III. CONCLUSIÓN:

El Proyecto Ley N° 1870/2017-CR que propone la «Ley de desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las municipalidades en materia de Seguridad Ciudadana», no regula la cooperación entre la Ley de la Policía Nacional del Perú y las Municipalidades; por el contrario, subordina a la institución policial ante las municipalidades, afectando el amplio marco normativo y sus competencias repartidas en los tres ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico, es decir, en el ámbito constitucional, legal y reglamentario de la Policía Nacional del Perú que, a su vez, forma parte de la estructura orgánica del Ministerio del interior.

Atentamente,

(PLF/gsg)

<sup>6</sup> La Policía Nacional del Perú ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y **competencia compartida** en materia de seguridad ciudadana.





PERÚ

Ministerio del Interior

Despacho Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 31 OCT 2017

OFICIO N° 1263 -2017-IN-DM

CARGO

20858

Señor Congresista  
JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN  
Presidente  
Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,  
Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas  
Congreso de la República  
Presente.-



Asunto : Opinión del Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR

Referencia : Oficio N° 264-2017-2018-CDNOIDALCD/CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, a través del cual se solicita opinión del Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR, que propone desarrollar el artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana.

Al respecto, en atención a lo solicitado, remito para su conocimiento y fines pertinentes, copia de los siguientes documentos:

- Oficio N° 6450-2017-SECEJE PNP/UNITRDOC-OTC elaborado por la Unidad de Trámite Documentario de la Secretaría Ejecutiva de la Policía Nacional del Perú, mediante el cual adjunta el Dictamen N° 3817-2017-DIRGEN-PNP/SECEJE-DIRAJ-DIRAAD-DIVAESP.
- Informe N° 000014-2017/IN/VSP/DGSC elaborado por la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior.
- Informe N° 001635-2017/IN/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

CARLOS BASOMBRIO IGLESIAS  
MINISTRO DEL INTERIOR

CC: GA  
Registro N° 2017-1797240

13 fols



PERU

Ministerio del Interior

Dirección General de la PNP

Secretaría Ejecutiva de la PNP

Dirección de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

San Isidro, 30 SEP 2017

**OFICIO N°. 221 -2017-DIRGEN-PNP/SECEJ-DIRAJ-DIVESP**

**SEÑOR :** CORONELS PNP  
WILLMAN FABIO CASTILLA CANDIA  
JEFE DE LA OFICINA DE TRAMITE CONGRESAL  
SECRETARIA GENERAL PNP

**ASUNTO :** Acusa recibo a documento, por motivo que se indica

**REF. :** a. HT. N°. 20170731170 del 29SET2017  
b. Proyecto de Ley N°. - 1870/2017-CR

Tengo el agrado de dirigirme a Ud., con la finalidad de hacer de su conocimiento que oportunamente, se acuso recibo al documento signado en la referencia b, relacionado al Proyecto de Ley N°. 1870/2017-CR, sobre la Ley que regula la cooperación de la Policía Nacional de Perú con las Municipalidades en materia de Seguridad Ciudadana.

Habiéndose formulado oportunamente el Dictamen N°. 3817-2017-DIRGEN-PNP/SECEJE-DIRAJ-DIVAESP del 26SET2017, recepcionado la S1.PNP Patricia Lucia ALEGRE OSORES, la misma que labora en el Comité de Asesoramiento (COAS), el día 27SET2017, se adjunta copia xerográfica certificada del documento de atención.

Es propicia la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración y deferente estima personal.

Dios guarde a usted.

AGEG/pcch

  
DS - 191340  
CARMEN GLORIA GRACIELA MONTOYA GALDOS  
CORONEL S.PNP  
JEFE DE LA DIVISION DE DESARROLLO JURIDICO Y  
PROYECTOS NORMATIVOS  
DIREASJUR PNP



PERU

Ministerio del Interior

Policía Nacional del Perú

Secretaría Ejecutiva PNP

Unidad de Trámite Documentario

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Lima, 02 OCT 2017

6450

**OFICIO N° -2017-SECEJE PNP/UNITRDOC-OTC**

SEÑOR : **José A. VALDIVIA MORON**  
SECRETARIO GENERAL DEL MININTER

ASUNTO : Opinión solicitada por el Congresista Gilmer TRUJILLO ZEGARRA, sobre el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR, que se indica.

REF. : HT.20170731170-I/SG - MIN del 29SET2017.

Por especial encargo del señor General de Policía Director General de la Policía Nacional del Perú, es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, relacionado con el Oficio N° 259-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 14SET2017, suscrito por el Congresista Gilmer TRUJILLO ZEGARRA, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicitando opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR, Ley de desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las Municipalidades en materia de seguridad ciudadana.

Sobre el particular, la Dirección de Asesoría Jurídica PNP, remite el Dictamen N° 3817-2017-DIRGEN-PNP/SECEJE-DIRAJ-DIRAAD-DIVAESP del 26SET2017, con el pronunciamiento que corresponde; documento que se adjunta para su conocimiento y fines.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima.

Dios guarde a Ud.

HT.20170731170  
UNITRDOC  
30SET2017  
AVCH/SGG/jlec.  
N° Folios ( )

27



CA 230368  
ALFREDO VALENZUELA CHAPARRO  
COMANDANTE PNP  
JEFE (e) DE LA UNITRDOC  
SECEJE PNP

EL DICTAMEN N°.3817-2017-DIRGEN-PNP/SECEJE-DIRAJ-DIOVAESP DEL 26SET2017,---  
ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL, QUE OBRA EN LA OFICINA DE TRÁMITE  
DOCUMENTARIO Y ARCHIVO DE LA DIRECCION DE ASESORIA JURIDICA DE LA PNP.

SAN LUIS, 30 DE SETIEMBRE DEL 2017



  
SOA -30533682  
**PEDRO E.COLOMA CHUZON**  
**SS.PNP**  
ENCARGADO DE LA OFICINA DE TRAMITE  
DOCUMENTARIO Y ARCHIVO DE LA  
DIRASJUR PNP



PERU

Ministerio del Interior

Dirección General  
de la PNPSecretaría Ejecutiva de la  
PNPDirección de Asesoría  
Jurídica**DICTAMEN N° 3817-2017-DIRGEN-PNP/SECEJE-DIRAJ-DIRAAD-DIVAESP**

SEÑOR : **GENERAL DE POLICIA PNP  
DIRECTOR GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERU**

Visto vía web, para emitir opinión legal, el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR cuyo objeto es precisar los alcances de la Cooperación que debe brindar la Policía Nacional del Perú, a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, conforme a lo dispuesto por el artículo 197 de la Constitución Política del Estado.

Del estudio y análisis de los actuados se aprecia lo siguiente:

1. El Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR tiene por objeto precisar los alcances de la Cooperación que debe brindar la Policía Nacional del Perú, a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, conforme a lo dispuesto por el artículo 197° de la Constitución Política del Estado.
2. Al respecto del análisis y evaluación del referido proyecto de ley, apreciamos que en el artículo 4° se pretende regular una estructura organizativa "Comisaría Principal" distinta a la nueva estructura prevista en el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la PNP, y que dicha propuesta resulta contradictoria a lo recientemente normado respecto a la naturaleza de la PNP previsto en el artículo II del Título Preliminar de la Ley de la PNP, en la que si bien se señala que, la policía es un órgano ejecutor que depende del Ministerio del Interior, se señala principalmente que tiene competencia administrativa y autonomía operativa, para el ejercicio de la función policial dentro del marco del artículo 166° de la Constitución Política del Estado, y que bajo ese enfoque es que se ha prescrito sobre la naturaleza de la PNP, como una institución profesional, técnica, jerarquizada, no deliberante, disciplinada y subordinada al poder constitucional, razón por la cual no podría sostenerse que un comisario principal pueda representar en una determinada región o localidad a la Policía Nacional frente al Alcalde y demás autoridades locales.
3. En el artículo 5 del proyecto, se sostiene que dichos miembros de la PNP gozaran de una estabilidad de dos años para el cargo de Jefe Policial Provincial y de Comisario Distrital, sin embargo, se señala que por necesidad del servicio, la Policía Nacional podrá disponer el traslado temporal de oficiales y suboficiales previa comunicación a la municipalidad correspondiente, por lo que advertimos, de esto último, que siendo la Policía Nacional una institución cuya finalidad fundamental, es garantizar el orden interno y el orden público, vería limitada su accionar frente a realidad social que nos presenta, las diversas amenazas al orden público por los conflictos sociales a nivel nacional, que requieren que la policía nacional responda en forma inmediata y sujeta no solo en primer término al Sector Interior, sino que responda a un Comando Único que garanticen los principios institucionales previstos en los incisos 2 y 3 del artículo VII del Título Preliminar de la Ley de la PNP, como es la unidad de comando y unidad de la función policial, que básicamente señalan que la PNP en el ejercicio de sus



funciones y atribuciones se orienta por responder a un comando único para garantizar el orden interno y orden público, como fuerza pública unitaria y cohesionada, razón por la cual, este apartado del proyecto resulta contrario a estos institutos doctrinarios, que subyacen de una realidad propia de un Estado unitario como es el Estado Peruano, no siendo suficiente lo señalado al respecto en la exposición de motivos.

4. Del mismo modo, cuando el artículo 6° y 7° del referido proyecto, señalan que el comisario distrital debe informar al alcalde sobre la relación de personal policial que presta servicio en el distrito, cuyo despliegue territorial se hará en función de la densidad poblacional, su incidencia delictiva, características socioeconómicas y, de ser el caso, el número de serenios con que cuenta el distrito, dicha regulación contiene una situación que también colisiona con la necesidad de contar con una Policía Nacional que responda a un comando único, competente administrativa y operativamente, para garantizar el orden interno y orden público, en condiciones que le permitan gestionar eficientemente sus recursos humanos y todas sus fuerzas, ya que ello, constituye un imperativo propio de la PNP para atender y cumplir con efectividad, las diversas funciones previstas no solo en la Constitución Política del Estado, sino todas aquellas que están desarrolladas en la Ley de la PNP - DL N° 1267, tanto más, si el avance de la criminalidad sumado a los diversos conflictos sociales, no ocurren manera focalizada que es lo que se entiende de la propuesta contenida en el referido proyecto. Por otro lado, se advierte además que dicha regulación resulta contraria a los ámbitos de cooperación señalados en el artículo 64° del Decreto Supremo N° 011-2014-IN que aprueba el reglamento de la Ley N° 27933, Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana, que precisamente, tiene como fundamento una Policía que responda a un comando único y cohesionado.



5. Cabe resaltar, que el artículo 8° del proyecto, señala que la PNP podrá incorporarse, entre otros, a los centros de control y comunicaciones de los serenazgos garantizando su presencia las 24 horas del día, sin embargo, es de verse que no obstante a que ello pueda constituir una medida beneficiosa para eficiencia del sistema de seguridad ciudadana, consideramos que el acceso a estos centros de control y comunicaciones, involucra obviamente centros de monitoreo, control de comunicaciones, etc., que ya están previstos en la Ley N° 27933, Ley del Sistema General de Seguridad Ciudadana, que prepondera la implementación del Gobierno Electrónico de la cual el Ministerio del Interior y la PNP forman parte, siendo además necesario precisar, que el artículo 6° del Título Preliminar de la Ley de la PNP, en el que señala que todas las autoridades públicas y privadas están obligadas a prestar apoyo a la PNP cuando las circunstancias así lo requieran.

Handwritten signature or mark.

Handwritten signature or mark.

6. En el artículo 10° se señala que, el jefe provincial y el comisario distrital regularmente deberán informar al alcalde de su jurisdicción y a su respectivo comité distrital de seguridad ciudadana, sobre la situación de seguridad y la implementación de los planes integrados, especialmente de patrullaje integrado. Esto, si bien podría ser una herramienta que mejore la seguridad ciudadana, sin embargo, desde el punto de vista de la gestión y liderazgo que debe tener la PNP, en el planeamiento operativo de las diversas acciones policiales devendría en un riesgo que afecte la eficacia de la acción policial, por las constantes incidencias en la que se vienen interviniendo a funcionarios de los gobiernos regionales y gobiernos locales.



7. En los artículos 11°, 12°, 13° del referido proyecto, se sostiene que las municipalidades podrán efectuar donaciones o ceder en uso bienes, infraestructura a favor de las comisarías y otras unidades policiales de su jurisdicción, sin embargo, consideramos que, dichos actos de disposición, están debidamente regulados y con mayor detalle en la Ley N° 29151 Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su Reglamento aprobado con el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, dado que emitir otra regulación, en lugar de hacer más eficiente estos actos de disposición, importaría resolver conflictos normativos que impedirían la finalidad de cooperación entre entidades.

8. Del mismo modo, el artículo 14° y 15°, que señala que el alcalde impartirá directivas por intermedio del jefe policial provincial o comisario distrital, dicha regulación contiene una atribución que también colisiona con la necesidad de tener una policía nacional que responda a un comando único y que preste su servicio para garantizar el orden interno y orden público, incluso ello, se contrapone a los fundamentos y lineamientos propios del sistema de seguridad ciudadana, que tanto en la parte sustantiva de la Ley y en su reglamento, afirman a la PNP como una entidad de carácter técnico que coopera en materia de seguridad ciudadana con los gobiernos locales, no superponiendo de ninguna manera ésta autoridad a la PNP, precisamente porque el avance de la criminalidad y la diversidad de los conflictos sociales, nos presentan una realidad que requiere contar con una Policía que responda a un comando único y cohesionado que dependa del Sector Interior.



*[Handwritten signature]*

9. Conforme a lo señalado precedentemente, también se advierte que el artículo 16° del proyecto, prescribe que el jefe policial provincial será seleccionado no solo por el Ministro del Interior o su representante y el Director General PNP, sino que además para ambos casos, participa con voto el alcalde de la jurisdicción, participación que si bien podría considerarse viable, al respecto no existe en la exposición de motivos, un estudio técnico que vislumbre cual sería el escenario que permita consolidar que los indicadores de seguridad van a ser favorables cuando los alcaldes de los diversos gobiernos locales participan en el nombramiento de sus respectivos comisarios, dado que, las últimas noticias relacionadas con la criminalidad organizada en los que la PNP ha tenido que intervenir, nos evidencian que en estas, se han visto involucrados funcionarios de gobiernos locales y/o regionales, situación que consideramos debe obedecer a un mayor estudio por el impacto de la norma que se pretende aprobar, dado que el fenómeno delictivo incide de manera directa en la percepción de inseguridad, situación que nos presentan una realidad que requiere contar con una Policía que responda a un comando único y cohesionado, dependiente del Sector Interior.

10. Conforme a todo lo expuesto, consideramos que el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR cuyo objeto es precisar los alcances de la Cooperación que debe brindar la Policía Nacional del Perú, a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, resulta inviable. Asimismo, respecto a la propuesta de modificación del artículo 52° del Decreto Legislativo N° 1149 - Ley de la Carrera Policial, la modificación del artículo 7°, 20° y 24° del Decreto Legislativo N° 1267 Ley de la PNP, al ser propuestas modificatorias para sistematizar el presente proyecto de ley, de igual forma consideramos que los mismos resultan inviables.



Por las consideraciones expuestas, esta DIRAJ-PNP es de OPINIÓN: Que, que el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR resulta inviable conforme a los fundamentos del presente Dictamen.

San Isidro, 26 SEP 2017

  
CIP 162856  
OFELIA ISAK AICARDI  
CMDTE CJ PNP  
ASESOR LEGAL DIRAJ

  
  
CIP N° 191348  
CARMEN GLORIA G. MONTOYA GALDÓS  
CORONEL CJ PNP  
JEFE DE LA DIVISION DE DESARROLLO JURIDICO Y  
PROYECTOS NORMATIVOS DE LA DIRAJUR PNP





CONGRESO  
REPÚBLICA

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y  
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"  
"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 18 de setiembre de 2017



OFICIO P.O. N° 258 -2017-2018/ CDRGLMGE-CR

Señora  
**MERCEDES ARAOZ FERNÁNDEZ**  
Presidenta del Consejo de Ministros  
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno  
Lima

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 1870/2017-CR, ley de desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las Municipalidades en materia de seguridad ciudadana.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



**GILBER TRUJILLO ZEGARRA**  
Presidente  
Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

GTZ/rmch.



Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR

Los Congresistas **GINO COSTA SANTOLALLA Y ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS**, miembros del Grupo Parlamentario **PERUANOS POR EL KAMBIO**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa

**LEY DE DESARROLLO DEL ARTÍCULO 197 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DEL PERÚ, QUE REGULA LA COOPERACIÓN DE LA POLICÍA  
NACIONAL DEL PERÚ CON LAS MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE  
SEGURIDAD CIUDADANA**

I. FÓRMULA LEGAL

Título I  
Objeto de la Ley

**Artículo 1.-** La presente ley tiene por objeto precisar los alcances de la cooperación que la Policía Nacional del Perú debe brindar a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, conforme a lo dispuesto por el artículo 197 de la Constitución Política del Estado.

Título II  
Alcances de la Cooperación de la Policía Nacional con las  
Municipalidades

**Artículo 2.-** Los alcances de la cooperación policial con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana están referidos, cuando menos, a los siguientes ámbitos:

- a) La adecuación de la jurisdicción policial a la jurisdicción política.
- b) La adopción de un plan integrado.



- c) La participación del alcalde en la selección, evaluación y remoción del jefe policial de su jurisdicción.

### Capítulo I Adecuación de la Jurisdicción Policial a la Jurisdicción Política

**Artículo 3.-** La Policía Nacional adecuará las jurisdicciones territoriales de sus comisarías a la jurisdicción política de sus municipalidades.

En los distritos donde exista una sola comisaría, su jurisdicción corresponderá a la de la municipalidad. Donde exista más de una comisaría, la suma de todas sus jurisdicciones corresponderá con la de la municipalidad.

**Artículo 4.-** Cada provincia contará con un único jefe policial responsable de todos los servicios que la institución brinde en su jurisdicción, a saber, la prevención, la investigación criminal y el mantenimiento y restablecimiento del orden público.

El comisario de la comisaría principal del distrito será el responsable policial del distrito. Tendrá a su cargo los servicios de prevención e investigación criminal; dirigirá, coordinará, supervisará y evaluará el trabajo de todas las comisarías y unidades policiales especializadas de su jurisdicción; y, representará a la institución ante el alcalde y demás autoridades locales. Este comisario distrital dependerá del jefe policial provincial, quien supervisará el cumplimiento de sus funciones.

La investigación criminal de la Policía Nacional estará sujeta a la conducción del fiscal y sus recursos no podrán utilizarse para el servicio de prevención ni de mantenimiento y restablecimiento del orden público.

**Artículo 5.-** El jefe policial provincial y el comisario distrital tendrán estabilidad en sus cargos durante dos años, prorrogables por dos años más.

Los oficiales y suboficiales que prestan servicio en las comisarías tendrán una estabilidad mínima en sus cargos de dos años.

En caso de impostergable necesidad del servicio, la Policía Nacional podrá disponer el traslado temporal de los oficiales y suboficiales que prestan servicio en las comisarías, previa comunicación a la municipalidad correspondiente.

**Artículo 6.-** Todos los meses, el comisario distrital deberá informar al alcalde correspondiente la relación de personal policial que presta servicio en el distrito.

**Artículo 7.-** La Policía Nacional garantizará el equitativo despliegue territorial de sus efectivos en los distritos, el mismo que se hará en función de la densidad poblacional, su incidencia delictiva, características socioeconómicas y, de ser el caso, el número de serenos con que cuenta el distrito.

## Capítulo II Plan Integrado

**Artículo 8.-** En el marco de los planes, programas y proyectos aprobados por los comités distritales de seguridad ciudadana, principal instancia de coordinación interinstitucional en esta materia, la Policía Nacional y los serenazgos adoptarán planes de acción integrados, con todos sus recursos institucionales, que comprenden:

- a) Patrullaje integrado, conducido operativamente por el comisario distrital, en coordinación con el gerente de seguridad ciudadana de la municipalidad correspondiente y previo planeamiento conjunto.
- b) Incorporación gratuita de los policías a los vehículos de los serenazgos, garantizando su presencia en los distintos turnos.
- c) Incorporación gratuita de los policías a los centros de control y comunicaciones de los serenazgos, garantizando su presencia en ellos las veinticuatro (24) horas del día.
- d) Integración de sus sistemas de comunicación, de información delictiva y de denuncias.
- e) Integración de sus estadísticas en una base de datos única y georreferenciada, que permitirá contar, entre otros, con un mapa actualizado del delito y de riesgos en el distrito, que identifique las zonas de mayor incidencia delictiva, los problemas de convivencia ciudadana y las zonas de desorden urbano y abandono físico.
- f) Reuniones semanales entre el comisario distrital y el gerente de seguridad ciudadana, así como sus respectivos equipos, para analizar la evolución

de la incidencia delictiva, evaluar el desempeño de ambas instituciones y planificar el despliegue de sus acciones futuras.

- g) Capacitación y trabajo conjunto con las juntas vecinales y otras formas de organización comunitaria para la seguridad ciudadana, que permita constituir un efectivo sistema de alerta temprana.

**Artículo 9.-** Los serenos podrán apoyar al personal policial cuando sea necesario procurar la descongestión del tránsito vehicular y peatonal, a pedido del jefe policial provincial o del comisario distrital.

**Artículo 10.-** Regularmente, el jefe policial provincial y el comisario distrital deberán informar al alcalde de su jurisdicción y a sus respectivos comités distritales de seguridad ciudadana, sobre la situación de seguridad y la forma de implementación de los planes de acción integrados, especialmente con respecto al servicio de patrullaje integrado.

El alcalde, en su calidad de presidente del comité distrital de seguridad ciudadana y responsable de la conducción política de la prestación de este servicio, está facultado para verificar, en cualquier momento, el cumplimiento de los planes de acción integrados, especialmente el servicio de patrullaje integrado en su jurisdicción.

**Artículo 11.-** Las municipalidades podrán efectuar donaciones o ceder en uso bienes, infraestructura y tecnologías a favor de las comisarias y otras unidades policiales de su jurisdicción para fortalecer los servicios de prevención y de investigación criminal, exceptuándose armas de fuego, municiones y armas químicas o eléctricas. También podrán asumir los costos de su mantenimiento.

Una vez cumplida la finalidad o el plazo de la cesión en uso, los bienes, infraestructura y tecnología serán devueltos a la municipalidad.

**Artículo 12.-** A solicitud del alcalde, el jefe policial provincial y el comisario distrital deberán informarle a él y al respectivo comité de seguridad ciudadana la forma en cómo se usaron los bienes, infraestructura y tecnologías materia de donación o cesión en uso.

**Artículo 13.-** En caso se compruebe que la Policía Nacional desvió la finalidad o la jurisdicción de los bienes, infraestructura y tecnología materia de donación o cesión en uso, éstos revertirán a la municipalidad correspondiente en un plazo no mayor de siete días, salvo que hayan sido utilizados para el cumplimiento de planes interdistritales y bajo aprobación expresa del alcalde de su jurisdicción.

**Artículo 14.-** El alcalde impartirá directivas por intermedio del jefe policial provincial o el comisario distrital, según corresponda, alineadas al plan local de seguridad ciudadana, estas son de cumplimiento obligatorio. Incurren en responsabilidad funcional quienes incumplan injustificadamente estas directivas. También incurre en responsabilidad funcional, el alcalde que imparta directivas que sean contrarias a la Constitución, las leyes y el respeto a los derechos humanos.

En asuntos de orden público, las disposiciones del Ministro del Interior y de la Alta Dirección de la Policía Nacional serán de aplicación preferente e inmediata frente a cualquier directiva de las autoridades municipales.

**Artículo 15.-** El alcalde provincial tiene responsabilidad en el distrito capital de su jurisdicción, y también en la dirección, coordinación y evaluación del plan de acción integrado interdistrital y en la supervisión de la ejecución de los planes correspondientes a cada uno de los distritos de su jurisdicción. Para ello, tendrá como contraparte al jefe policial provincial.

### Capítulo III

#### Participación del alcalde en la Selección, Evaluación de Desempeño y Remoción del Jefe Policial de su Jurisdicción

**Artículo 16.-** El jefe policial provincial será seleccionado por un jurado integrado por el Ministro del Interior o su representante, el Director General de la Policía Nacional y el alcalde de su jurisdicción, sobre la base de una terna propuesta por el Director General de la Policía. La selección requiere ser aprobada por mayoría simple.

El comisario distrital será seleccionado por un jurado integrado por el Director General de la Policía Nacional o el jefe policial de la Región, el jefe policial provincial y el alcalde de su jurisdicción, sobre la base de una terna propuesta por el jefe policial de la Región. La selección requiere de mayoría simple.

**Artículo 17.-** La opinión del alcalde sobre la responsabilidad y eficiencia en el desempeño profesional del jefe policial provincial y del comisario distrital, según corresponda, será considerada para el proceso de ascensos para oficiales de la Policía Nacional. Esta opinión se formulará anualmente y, en caso de ser favorable, puede otorgar hasta un máximo de dos puntos en el factor Experiencia para el Servicio Policial. El comando de la Policía Nacional también podrá solicitar la opinión del alcalde sobre el desempeño de la autoridad policial cuando lo considere conveniente.

La opinión del alcalde sobre el desempeño profesional de los oficiales de las comisarías de su distrito también será considerada para el proceso de ascensos. Esta opinión se formulará anualmente y, en caso de ser favorable, puede otorgar hasta un máximo de un punto en el factor Experiencia para el Servicio Policial.

**Artículo 18.-** La opinión anual del alcalde sobre el desempeño profesional del jefe policial provincial, del comisario distrital y de los oficiales de las comisarías, según corresponda, deberá considerar, cuando menos:

- a) Diligencia para cumplir los planes, programas, proyectos y acuerdos aprobados por el comité de seguridad ciudadana.
- b) Diligencia para cumplir los planes integrados que adopten la Policía Nacional y el serenazgo.
- c) Diligencia para cumplir las directivas del alcalde.
- d) Logros en reducir la victimización y la percepción de inseguridad.
- e) Logros en mejorar la aprobación ciudadana de la Policía Nacional.
- f) Logros en organización comunitaria para la seguridad ciudadana.

**Artículo 19.-** El alcalde podrá solicitar la remoción del jefe policial provincial o de los comisarios de su jurisdicción al Director General de la Policía, en casos de manifiesta falta de diligencia en el cumplimiento de los planes, programas y proyectos; así como de los acuerdos del comité de seguridad ciudadana, de los planes integrados que adopten la Policía Nacional y el serenazgo, y de las directivas que imparta el alcalde.

La solicitud de remoción será resuelta por el Director General de la Policía Nacional, quien para ello deberá solicitar un informe al jefe policial de la Región,

si el oficial cuestionado es el jefe policial provincial; o a éste, si el cuestionado es un comisario. Esta solicitud deberá resolverse en un plazo no mayor de siete (7) días.

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**PRIMERA:** El Ministerio del Interior aprobará las normas reglamentarias y modificará las normas existentes que resulten necesarias para adecuar su organización, doctrina, funcionamiento y procedimientos a los alcances de la cooperación que debe brindar a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, conforme al artículo 197 de la Constitución y a la presente Ley, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días.

**SEGUNDA:** Sin perjuicio de su posterior reglamentación, las disposiciones contempladas en el Título II, Capítulo II de la presente ley son de aplicación inmediata.

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

**PRIMERA:** Cuando en la jurisdicción de una municipalidad no exista ninguna comisaría, tendrá la calidad de comisario distrital aquel que se encuentre encargado de la comisaría del distrito colindante cuyo ámbito de competencia comprenda la menor población.

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

**PRIMERA:** Modificación de la Ley de Carrera y Situación Personal de la Policía Nacional del Perú, Decreto Legislativo 1149

Modifíquese el artículo 52 de La Ley de Carrera y Situación Personal de la Policía Nacional del Perú, Decreto Legislativo 1149, en los siguientes términos:

**«Artículo 52.- Factores de evaluación de los Oficiales y Suboficiales**

Los factores de evaluación del desempeño profesional o técnico, formación académica, experiencia para el servicio policial y moral y disciplina, son evaluados por las juntas selectoras, sobre la base de la

información que obra en el legajo personal, considerando los méritos acumulados hasta el mes de julio del año del proceso de ascenso, salvo las condecoraciones de la Orden al Mérito de la Policía Nacional del Perú para el personal, por la causal Servicios Meritorios, que son reconocidas en el año del proceso de ascenso.

Los deméritos impuestos se ponderan hasta el 31 de diciembre del año del proceso de ascenso.

1. Factor desempeño profesional o técnico: Alcanza cien (100) puntos. Se obtiene del promedio aritmético centesimal de las notas anuales de desempeño profesional, correspondiente a los años anteriores al año del proceso de ascenso, conforme a los diferentes grados:
  - a) Generales, Coroneles, Comandantes, Mayores, Capitanes, Tenientes y Alféreces de Armas: cuatro (4) años.
  - b) Coroneles, Comandantes, Mayores y Capitanes de Servicios: cinco (5) años.
  - c) Suboficial Brigadier, Suboficiales Técnicos de Primera, Segunda y Tercera; Suboficiales de Primera, Segunda y Tercera, de Armas y de Servicios: cuatro (4) años.
2. Factores Formación Académica y Experiencia para el Servicio Policial: Alcanzan la puntuación de acuerdo a las tablas de los Anexos I y II, respectivamente que forman parte del presente Decreto Legislativo. La suma de ambos factores alcanza 100 puntos.

**En los casos del jefe policial provincial, el comisario distrital y los oficiales que prestan servicio en las comisarias se tendrá en cuenta los puntos que pueden asignarse por la evaluación realizada por el comité de seguridad ciudadana y que es transmitida por alcalde a la Alta Dirección de la Policía Nacional, conforme lo establece la Ley que regula la cooperación de la Policía Nacional con las Municipalidades en materia de Seguridad Ciudadana.**

3. Factor moral y disciplina: Alcanza cien (100) puntos, conforme a lo establecido en el Anexo III que forma parte del presente Decreto Legislativo. El postulante que obtenga menos de sesenta y cinco (65) puntos, será eliminado del proceso de ascenso.

El postulante que durante el proceso de ascenso se encuentre involucrado en una falta Muy Grave prevista en la Ley de Régimen Disciplinario, será suspendido en su ascenso hasta que el órgano disciplinario correspondiente adopte una decisión en instancia final».

**SEGUNDA: Modificación de la Ley de la Policía Nacional, Decreto Legislativo 1267**

Modifíquense los artículos 7, 20 y 24 de la Ley de la Policía Nacional, Decreto Legislativo 1267, en los siguientes términos:

**«Artículo 7.- Estructura Orgánica**

La Policía Nacional del Perú tiene la siguiente estructura orgánica:

(...)

8. Órganos Desconcentrados
  - 8.1 Macro Regiones
  - 8.2 Regiones y Frentes Policiales
  - 8.3 Jefaturas Policiales Provinciales
  - 8.4 Comisarías Distritales
  - 8.5 Comisarías.

(...))».

**«Artículo 20.- Órganos Desconcentrados**

Los órganos desconcentrados cumplen funciones específicas asignadas dentro de un ámbito territorial determinado. Actúan en representación y por delegación dentro del territorio de su jurisdicción, sobre el cual ejercen mando y comando. Dependen de la Sub Dirección General y se organizan en:

1. Macro Regiones Policiales
2. Regiones Policiales o Frentes Policiales

3. Jefaturas Provinciales Policiales
4. Comisarías Distritales
5. Comisarías.

El Reglamento de la presente norma establecerá su estructura funcional; así como los criterios para la creación, fusión o supresión».

**«Artículo 24.- Comisarías**

**La Comisaría es la célula básica de la organización de la Policía Nacional del Perú.** Desarrolla la labor de prevención, orden, seguridad e investigación; mantiene una estrecha relación con la comunidad, Gobiernos Locales y Regionales, con quienes promueven la participación de su personal en actividades a favor de la seguridad ciudadana, coadyuvando al desarrollo económico y social de la jurisdicción.

Están a cargo de personal policial de armas en las jerarquías de Oficiales Superiores de Armas, Oficiales Subalternos y Suboficiales Superiores en situación de actividad, según corresponda.

Las comisarías son de naturaleza urbana o rural, según su ubicación geográfica.

En los distritos donde exista una sola comisaría, ésta constituye la comisaría distrital y su jurisdicción corresponde a la de la municipalidad. Donde exista más de una comisaría, la suma de todas sus jurisdicciones corresponde con la de la municipalidad y la principal será considerada la comisaría distrital.

La Comisaría Distrital asume la responsabilidad policial en el distrito. Tiene a su cargo los servicios de prevención e investigación criminal; dirige, coordina, supervisa y evalúa el trabajo de todas sus comisarías y unidades policiales especializadas en su jurisdicción; y, representa a la institución ante el alcalde y demás autoridades locales. Depende de la Jefatura Provincial Policial».

**TERCERA:** Modificación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley 27933.

Modifíquese el artículo 13 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley 27933, en los siguientes términos:

**«Artículo 13.- Comités Regionales, Provinciales y Distritales**

(...)

Los Comités Regionales, se reúnen trimestralmente de forma ordinaria; los Comités Provinciales y Distritales se reúnen de manera ordinaria dos veces al mes, y extraordinariamente cuando lo convoque su respectivo presidente.

(...».



DR. GINO COSTA SANTOLALLA  
Congresista de la República



ALBERTO DE BELAUDE  
Congresista de la República

G. Violeta

OLIVA

LOMBARDI

ZEBALLOS

BRUCE

ZEBALLO  
VOCERO

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 13 de SEPTIEMBRE del 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 810 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,  
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA  
CONTRA LAS DROGAS; DESCENTRALIZACIÓN,  
REGIONALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,  
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN  
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO. -

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

73  
14

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley desarrolla el artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que establece la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades para la presentación del servicio de seguridad ciudadana, a partir de la propuesta formulada a fines del 2011 por Gino Costa y Carlos Romero en el libro «*Inseguridad en el Perú: ¿Qué hacer desde el Congreso?*».<sup>1</sup>

Desde el punto de vista de las políticas públicas, el artículo 3 del Reglamento de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), aprobado por Decreto Supremo 011-2014-IN, define la seguridad ciudadana como la acción integrada, multisectorial e intergubernamental que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía para asegurar el libre ejercicio de los derechos y libertades de la persona, y su convivencia pacífica, a través de la prevención y control de la violencia y el delito, así como de la rehabilitación y reinserción social de los infractores, y la atención a sus víctimas.

### 2.1. ANTECEDENTES DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS

De conformidad con el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República,<sup>2</sup> en el periodo legislativo 2011-2016 se presentaron 211 iniciativas legislativas relacionadas con el fortalecimiento del servicio de seguridad ciudadana.

De estas iniciativas, más del 62.0% (132 en estricto) están referidas a modificaciones o incorporaciones de disposiciones contenidas en el Código Penal, Código Procesal Penal, Código de Ejecución Penal o de leyes penales especiales. Las 79 iniciativas restantes se ocupan de temas de seguridad ciudadana extrapenales, a saber, instrumentos de gestión u órganos de apoyo, como los observatorios y las escuelas de serenos; recursos; organización comunitaria; aspectos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC);

<sup>1</sup> En efecto, la fórmula legal y su exposición de motivos recogen la propuesta formulada por Gino Costa y Carlos Romero en el libro «*Inseguridad en el Perú ¿Qué hacer desde el Congreso?*», publicado en diciembre del 2011 por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana "Ciudad Nuestra" y el Centro para la Competitividad y el Desarrollo de la Universidad de San Martín de Porres (USMP), páginas 10 a 23.

<sup>2</sup> Congreso de la República, Reporte de Antecedentes Parlamentario 007/2016-2017: Proyectos de Ley relativos a la Seguridad Ciudadana (Periodo Parlamentario 2011-2016).

prevención de la violencia y el delito; cooperación policial con las municipalidades; y, temas varios, como estado de emergencia, armas no letales y recompensas.

Cuadro 1

Materia de Seguridad Ciudadana	Proyectos de Ley	
	Número	Porcentaje
➤ Instrumentos de Gestión u órganos de apoyo (observatorios, escuelas de serenos)	19	24.0%
➤ Recursos	10	12.6%
➤ Organización comunitaria para la seguridad ciudadana	8	10.0%
➤ Aspectos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)	6	7.6%
➤ Prevención de la violencia y el delito	6	7.6%
➤ Cooperación entre la Policía Nacional y las municipalidades	3	3.8%
➤ Temas varios: estado de emergencia, armas no letales, recompensas, declarativos y delegación de facultades	27	34.1%
<b>TOTAL</b>	<b>79</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Congreso de la República, Reporte de Antecedentes Parlamentarios 007/2016-2017 del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria

Elaboración: Despacho Congresal Alberto De Belaunde

Solo tres proyectos del periodo legislativo anterior se ocuparon de proponer un desarrollo del mandato constitucional de coordinación de la Policía Nacional con las municipalidades para la prestación del servicio de seguridad ciudadana en el ámbito local, a saber, los proyectos de ley 2046/2012,<sup>3</sup> 2215/2012<sup>4</sup> y 2360/2012.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> El Proyecto de Ley 2046/2012 fue presentado el 1 de abril del 2013 a iniciativa del Congresista Víctor Isla Rojas, integrante del Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú.

<sup>4</sup> El Proyecto de Ley 2215/2012 fue presentado el 10 de mayo del 2013 a iniciativa de la Congresista Rosa Mavila León, integrante del Grupo Parlamentario Acción Popular por la Gran Transformación.

<sup>5</sup> El Proyecto de Ley 2360/2012 se presentó el 13 de junio del 2013 a iniciativa de los Congresistas Luis Iberico Núñez y Fernando Andrade Carmona, integrantes de los Grupos Parlamentarios Alianza por el Gran Cambio y Perú Posible, respectivamente.

Estos proyectos, que asumían la propuesta formulada el 2011 por Gino Costa y Carlos Romero,<sup>6</sup> fueron acumulados por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, en cuyo trámite el Ministerio del Interior opinó que la propuesta de adecuar la jurisdicción de las comisarias a la jurisdicción política de las municipalidades, así como otras medidas de cooperación, afectaban la autonomía organizativa y operativa de la Policía Nacional.

Sin embargo, esta posición del Ministerio del Interior no considera que la Policía Nacional tiene el mandato constitucional establecido en el artículo 197 de la Constitución de cooperar con las municipalidades, entidades públicas que, según el mismo precepto constitucional, son las responsables de brindar el servicio de seguridad ciudadana.

## **2.2. NECESIDAD DE REGULAR LA COORDINACIÓN ENTRE LAS MUNICIPALIDADES Y LA POLICÍA NACIONAL PARA BRINDAR EL SERVICIO DE SEGURIDAD CIUDADANA**

### **2.2.1. Marco constitucional que dispone la coordinación y experiencias de implementación**

El artículo 195 inicial de la Constitución Política de 1993 estableció, por primera y única vez en la historia constitucional de la República, que: «*La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana*».

Nueve años después, en marzo del 2002, la Ley 27680 modificó el capítulo de descentralización de la Constitución Política, haciendo más explícitas las atribuciones de las municipalidades en seguridad ciudadana. El nuevo artículo 197, que reemplazó al 195 inicial, dice a la letra: «*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, conforme a ley*».

<sup>6</sup> Costa, Gino y Carlos Romero (2011). Inseguridad en el Perú ¿Qué hacer desde el Congreso? Lima, Ciudad Nuestra, páginas 10 a 23.

En marzo del 2004, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), adscrita al Ministerio del Interior, llegó a un acuerdo con veintidós municipalidades de Lima y el Callao para integrar el patrullaje en cada distrito, involucrando a todas las unidades policiales y del serenazgo, bajo el comando del comisario.<sup>7</sup>

Ante la falta de una ley de desarrollo constitucional, en marzo del 2009, el Director General de la Policía Nacional emitió la Directiva 001-2009-DIRGEN-PNP/EMG «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú»,<sup>8</sup> aprobada mediante la Resolución Directoral 233-2009-DIRGEN/EMG.

El aspecto más importante que reguló esta disposición fue el patrullaje integrado, organizado y dirigido por el comisario en coordinación con la Gerencia de Seguridad Ciudadana del Municipio y previo planeamiento conjunto.<sup>9</sup>

La Directiva 001-2009 contempló, además, la distritalización de las comisarías, la implementación de mecanismos de rendición de cuentas policiales y el trabajo coordinado con las juntas vecinales. En efecto, dispuso que la Policía adecúe sus jurisdicciones a la demarcación territorial de los gobiernos locales y que limite la rotación de los comisarios a un mínimo de cada dos años. También, comprometió al comisario a informar mensualmente al alcalde sobre la situación delictiva del distrito, con el fin de que se puedan tomar las decisiones más adecuadas. Asimismo, el comisario debía exponer ante el alcalde y sus regidores la correspondiente orden de operaciones para el uso de los recursos municipales, mientras que el alcalde fue facultado para verificar el servicio de patrullaje integrado en su jurisdicción.<sup>10</sup> La autoridad policial también reconoció

<sup>7</sup> Yépez, Enrique (2004). Seguridad ciudadana. Catorce lecciones fundamentales. Lima, Instituto de Defensa Legal (IDL).

<sup>8</sup> Esta directiva policial recogió el Proyecto «Efectividad Municipal en Seguridad Ciudadana» suscrito el 2 de setiembre del 2008 por once alcaldes distritales de Lima y el Callao.

<sup>9</sup> A este respecto, la directiva recogió lo establecido en los artículos 21 y 27 del primer reglamento de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), aprobado por Decreto Supremo 012-2003-IN.

<sup>10</sup> Esta prerrogativa del alcalde fue ampliada por el Decreto Supremo 002-2009-IN, que estableció, por primera vez, que la opinión del alcalde sobre la responsabilidad y eficacia de los oficiales que prestan servicio en comisarías será tomada en cuenta para el ascenso. No obstante, esta norma legal ya no forma parte del ordenamiento jurídico vigente, según el artículo 3 del Decreto Supremo 118-2013-PCM.

un antiguo pedido de los alcaldes para que la Policía trabaje exclusivamente con las juntas vecinales promovidas por las municipalidades.<sup>11</sup>

A fines de noviembre de 2010, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional suscribieron acuerdos de cooperación con dieciocho municipalidades de Lima y el Callao para *«pasar del modelo actual de colaboración espontánea y discrecional, a un modelo de mayor integración, por convenio y vinculante; en el que el liderazgo político corresponderá al alcalde, mientras que el liderazgo operacional estará a cargo del comisario distrital, a quien se dotará de la autoridad, responsabilidad y de los recursos humanos y logísticos necesarios»*.

En diciembre del 2014, el segundo reglamento de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), aprobado mediante Decreto Supremo 011-2014-IN, precisó que la Policía Nacional y las municipalidades adoptarán en forma coordinada planes de patrullaje integrado bajo el liderazgo operativo del comisario de la jurisdicción, empleando los bienes y recursos no dinerarios disponibles, como los vehículos, el personal, los sistemas informáticos, las cámaras de video vigilancia y los equipos de comunicaciones, entre otros. Estos planes deberán ser visados por el comisario y el gerente municipal de seguridad ciudadana.

Este reglamento estableció, además, otros ámbitos de cooperación entre la Policía Nacional y las municipalidades, a saber, la adecuación de la jurisdicción policial a la jurisdicción política distrital; el intercambio de información sobre la incidencia delictiva territorial para el diseño, formulación y evaluación de los planes locales de seguridad ciudadana; la realización de reuniones semanales para la planificación y evaluación de acciones operativas conjuntas en prevención y persecución del delito; la coordinación para la implementación y gestión del mapa del delito georreferenciado; la promoción conjunta de programas, campañas y actividades destinadas a desarrollar una cultura

---

<sup>11</sup> En junio del 2011 se publicó la Ley 29701, Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las juntas vecinales y establece el «Día de las juntas vecinales de seguridad ciudadana». El artículo 2 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 002-2013-IN, las define como agrupaciones de vecinos que se organizan en forma voluntaria y solidaria para contribuir al accionar de la Policía Nacional en el desarrollo de actividades preventivas, disuasivas, informativas y de proyección social, orientadas a mejorar el orden, la seguridad y la percepción de inseguridad en sus localidades; son promovidas por las oficinas de participación ciudadana (OPC) de las comisarías, con las cuales coordinan y colaboran permanentemente.

ciudadana de derechos y deberes, y de respeto a la ley y las normas de convivencia pacífica; así como la implementación de programas de capacitación y entrenamiento policial a los serenazgos.

Unos meses después, a mediados del 2015, el Director General de la Policía Nacional emitió la Directiva 03-13-2015-DIRGEN-PNP/EMG-DIRASOPE-B «Ejecución del servicio de patrullaje local integrado entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos locales», aprobada mediante Resolución Directoral 538-2015-DIRGEN/EMG-PNP.<sup>12</sup>

La nueva directiva detalla las formas de materializar el patrullaje local integrado, ya sea mediante **acuerdo de cooperación** o a través de **convenio**. En el primer caso, los comisarios promueven la adopción de acuerdos con la municipalidad de su ámbito territorial y disponen que los efectivos policiales que se encuentren en servicio sean asignados a esta modalidad de patrullaje sin percibir bonificación económica alguna. En el segundo, el Ministerio del Interior celebra convenios de cooperación interinstitucional con las municipalidades para la prestación remunerada del servicio policial.

Además, dispone que todos los servicios de patrullaje de los espacios públicos que brindan las distintas unidades policiales se integren bajo el comando único del comisario.

Lo anterior da cuenta que a pesar de que no se contaba con una ley de desarrollo constitucional que regule la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, se construyeron consensos importantes y se aprobaron acuerdos interinstitucionales y normas de carácter reglamentario referidas a este tema.

Más recientemente, en diciembre del 2016 por primera vez una norma con rango de ley abordó la referida cooperación. En efecto, en el marco de la delegación de facultades para legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y

---

<sup>12</sup> Esta Resolución Directoral dejó sin efecto la Directiva Policial 001-2009 «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», de marzo del 2009.

reorganización de Petroperú,<sup>13</sup> el Poder Ejecutivo emitió una norma con rango de ley – el Decreto Legislativo 1316, que modifica la Ley 27933, 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.

Específicamente, el artículo 4 del citado Decreto Legislativo, establece que la cooperación policial se realiza de manera articulada con las diferentes municipalidades, a través de los comisarios y de acuerdo a las posibilidades materiales de los mismos.

El comisario, por tanto, es el responsable de organizar el patrullaje integrado como parte del plan de seguridad ciudadana correspondiente a su jurisdicción, sobre la base de información estadística y mapa del delito, elaborados conjuntamente, así como de coordinar la ejecución de operativos integrales para la prevención de delitos.

El mencionado artículo 4 también establece que en el marco de la cooperación, la Policía Nacional informa a la municipalidad respectiva las deficiencias de infraestructura de la jurisdicción local y brinda opinión para la formulación de proyectos de inversión pública en seguridad ciudadana cuando éstas dificulten la ejecución de actividades sobre seguridad ciudadana. Asimismo, también puede brindar capacitaciones para el personal de serenazgo

Por ello, recogiendo estos avances normativos, el presente proyecto de ley propone un cuerpo legal autónomo que se avoca a desarrollar, de manera integral, sistemática y con mayor detalle que el artículo 4 del Decreto Legislativo 1316, los ámbitos que abarca la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades, conforme lo dispone la Constitución Política.

### **2.2.2. La política local de seguridad ciudadana que orienta los distintos esfuerzos institucionales**

La norma de desarrollo constitucional que se propone guarda correspondencia con la Ley 27933, que regula el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

---

<sup>13</sup> Ley 30506, publicada el 9 de Octubre de 2016

(SINASEC), que data del 2003 y constituye el sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en esta materia para lograr una situación de paz social y el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas<sup>14</sup>.

En la cúspide del Sistema se encuentra el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), que es presidido por el Presidente del Consejo de Ministros y constituye la instancia responsable de diseñar los grandes lineamientos de la política pública en esta materia en el ámbito nacional. Inmediatamente después se ubican los comités regionales, que cumplen funciones técnico-normativas, y los comités provinciales, encargados de articular los esfuerzos de sus distritos y de desarrollar funciones ejecutivas en el ámbito del Cercado de la capital provincial.

En la base del Sistema se encuentran los comités distritales, presididos por los alcaldes, que constituyen los órganos ejecutivos de la política de seguridad ciudadana, y son responsables de realizar el diagnóstico situacional e institucional en el ámbito local, así como de diseñar, implementar, supervisar y evaluar el respectivo plan de acción.<sup>15</sup> Este último, conforme lo dispone el artículo 46 del reglamento de la Ley 27933, aprobado por Decreto Supremo 011-2014-IN, es el instrumento de gestión que orienta el quehacer interinstitucional y multidisciplinario en el ámbito distrital con un enfoque de resultados, con el propósito de hacerle frente a los desafíos de la inseguridad, la violencia y el delito.

Por lo expuesto, los diferentes ámbitos que comprende esta relación de cooperación entre la Policía Nacional y las municipalidades, entre los cuales destaca el plan de patrullaje integrado, debe desarrollarse en el marco del plan local aprobado por el correspondiente comité de seguridad ciudadana.

### **2.2.3. La integración del patrullaje policial y municipal**

---

<sup>14</sup> Ver el artículo 3 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) y el artículo 4 de su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 011-2014-IN.

<sup>15</sup> Costa, Gino; Enrique Yépez y Carlos Romero (2008). La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana. Serie de Documentos de Política Pública 1. Lima, Ciudad Nuestra., página 9.

El principal ámbito en el cual se manifiesta la necesidad de hacer efectivo el mandato constitucional de cooperación entre de la Policía Nacional y las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, es el patrullaje que brindan ambas instituciones a través del despliegue de sus efectivos en los espacios públicos para prevenir o evitar la comisión de hechos violentos y delictivos.

Las modalidades del patrullaje son **a pie** y en **unidades vehiculares**. En el primer caso, el efectivo puede hacerlo solo o con un perro, modalidad conocida como «guía canino»; en el segundo, mediante automóviles, camionetas, motocicletas y bicicletas.

El patrullaje es una de las tres funciones principales de la Policía Nacional; las otras dos son la inteligencia e investigación criminal, y el mantenimiento y restablecimiento del orden público. El patrullaje policial se organiza no solo desde las comisarías, que constituyen la unidad básica de la institución policial en el territorio, sino también desde otras unidades especializadas, como los departamentos de patrullaje a pie; el Escuadrón de Emergencias, que tiene a su cargo los patrulleros inteligentes; Los Halcones, que realizan el patrullaje en motocicletas; el Escuadrón Verde; y, el grupo Terna.<sup>16</sup>

El módulo referido a seguridad ciudadana de la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) que aplica el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) da cuenta que entre los años 2010 y 2016 menos de la cuarta parte de los peruanos (23.0%) afirmaron que existe vigilancia o patrullaje policial en sus barrios. El porcentaje se incrementó entre el 2010 y 2012, del 24.6% al 27.4% siendo, el más alto del período, para luego caer a solo la quinta parte (19.7%) el 2016, el más bajo de todos.<sup>17</sup> Llama preocupantemente la atención esta caída de ocho puntos porcentuales durante los cuatro últimos años, por cuanto ocurre en un período en el que el número neto de policías se incrementó en 25.9% (24 920), pasando de 96 304 a 121 224, además de que se duplicaron sus remuneraciones y se adquirieron 2818 nuevos vehículos, conocidos como «*patrulleros inteligentes*».

<sup>16</sup> Programa Presupuestal 0030 «Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana».

<sup>17</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Victimización en el Perú 2010-2016. Principales resultados. Lima, página 176.

De otro lado, a inicios de la década de 1990, en medio del repliegue policial ocasionado por las acciones terroristas, las municipalidades comenzaron a constituir los serenazgos, cuerpos de seguridad ciudadana sin atribuciones policiales, que brindan el servicio de patrullaje en los espacios públicos y son un instrumento de la autoridad municipal para ordenar la ciudad y hacer respetar sus disposiciones, atendiendo además los pedidos de intervención de los vecinos. Estos pedidos se realizan principalmente, por tres razones: para solicitar que los serenazgos intervengan en la solución de problemas de convivencia o para encarar conductas antisociales, para prevenir hechos delictivos o responder ante ellos, y para solicitar auxilio ante emergencias.<sup>18</sup>

Inicialmente, los serenazgos se constituyeron en las municipalidades más prósperas. Sin embargo, en el 2016, ya estaban presentes en 987 de las 1851 municipalidades provinciales y distritales del país (53.3%) y contaban con 26 690 efectivos, 2220 automóviles y camionetas, 2614 motocicletas, 954 bicicletas y 4609 cámaras de videovigilancia.<sup>19</sup>

La Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) muestra que entre los años 2010 y 2016, los serenazgos tuvieron una mayor presencia en las calles que la Policía. En promedio, el 38.3% de los peruanos señalaron que existe vigilancia o patrullaje municipal en sus barrios, quince puntos porcentuales por encima que el promedio del patrullaje policial. El porcentaje se elevó del 39.9% el 2010 al 43.6% el 2012, el más alto del período, para caer a una tercera parte (33.4%) el 2016, el más bajo.<sup>20</sup>

Solo el 9.1% de los peruanos precisaron que los policías y los serenos integraron sus esfuerzos de patrullaje en sus barrios durante el período 2010-2016. El porcentaje se ubicó en el 6.3% el 2010, incrementándose de manera importante a un promedio del 10% entre el 2011 y el 2014, para caer los dos últimos años a 8.5%, dos puntos porcentuales por encima de inicios del período.<sup>21</sup> En la práctica, el patrullaje integrado se ha materializado principalmente con la

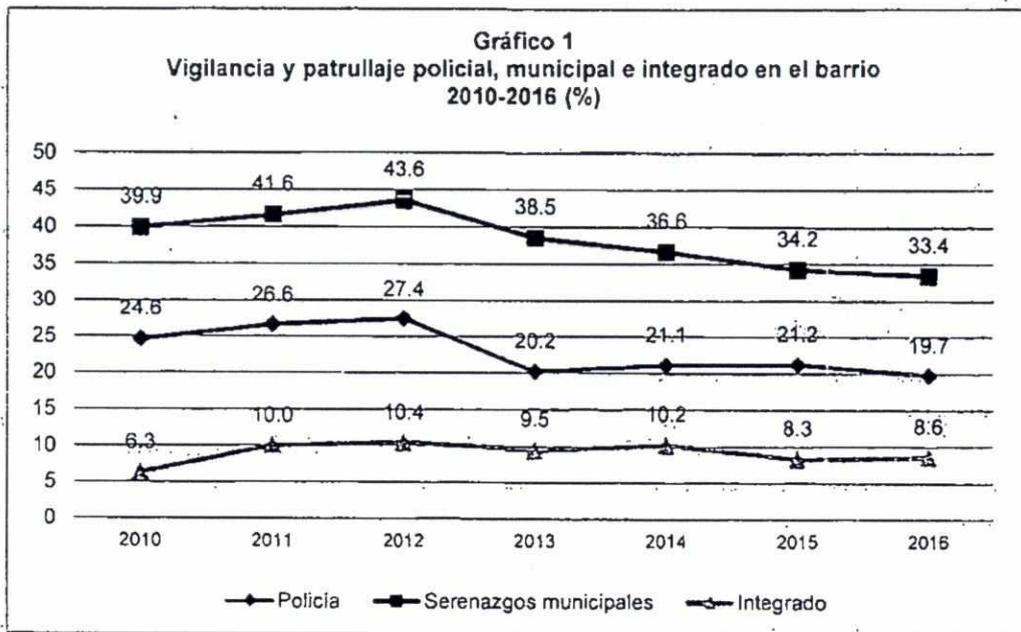
<sup>18</sup> Costa, Gino y Carlos Romero (2010). Los serenazgos en Lima ¿Le ganan las calles a la Policía? Lima, Ciudad Nuestra, página 19 y siguientes.

<sup>19</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Estadísticas Municipales 2016. Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU). Lima, páginas 111 y 114.

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Victimización en el Perú 2010-2016. Principales resultados. Lima, página 176.

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Victimización en el Perú 2010-2016. Principales resultados. Lima, página 176.

presencia de un efectivo policial en el automóvil o camioneta del serenazgo durante su día de franco o descanso, a cambio de una contraprestación económica.

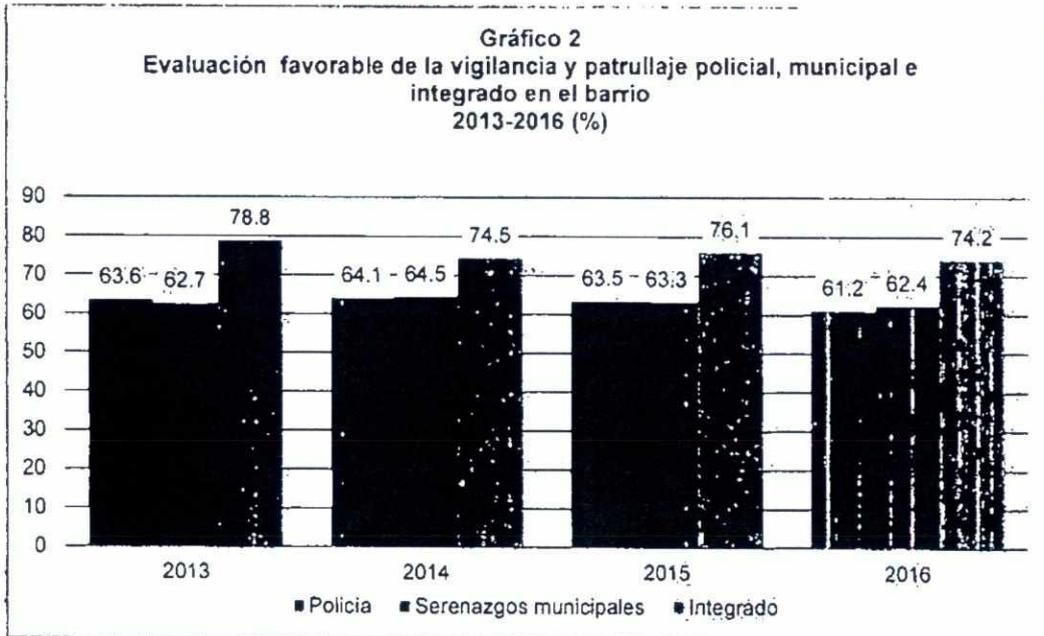


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES)

Elaboración: Despacho Congresal Gino Costa

Si bien el patrullaje integrado entre la Policía Nacional y los serenazgos municipales es el menos extendido en el país y solo se presenta en uno de cada diez barrios, es el mejor evaluado por los peruanos entre los años 2013 y 2016, pues, en promedio, el 75.9% lo calificó como bueno o muy bueno. Le siguieron, a casi trece puntos porcentuales de distancia, el patrullaje municipal (63.2%) y el policial (63.1%).<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Victimización en el Perú 2010-2016. Principales resultados. Lima, página 180.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES)

Elaboración: Despacho Congresal Gino Costa

En consecuencia, se requiere promover que en todos los barrios peruanos se implemente el patrullaje integrado, la modalidad mejor evaluada para prevenir los hechos violentos y delictivos en los espacios públicos. Este patrullaje debe ser dirigido por el comisario en estrecha coordinación con el gerente municipal de seguridad ciudadana y contar con todos los recursos disponibles de la Policía Nacional y el serenazgo correspondiente, así como con una estrategia que optimice el servicio a través de la delimitación territorial, la asignación de responsabilidades y la distribución eficiente de los mencionados recursos.

Los comisarios y los gerentes municipales de seguridad ciudadana deben realizar cuatro tareas conjuntamente para prestar adecuadamente este servicio de patrullaje, a saber, el diagnóstico situacional e institucional, la sectorización del territorio, el diseño del plan operativo y la evaluación del servicio.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2015). Guía informativa del Programa Presupuestal 0030 «Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana» dirigida a los gobiernos locales. Lima, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Programa de Cooperación al Desarrollo Económico de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO) y Cooperación Alemana, implementada por GIZ, página 64.

El diagnóstico permitirá conocer e identificar los siguientes aspectos en el territorio objeto del patrullaje: las características demográficas y geográficas, las condiciones viales y de circulación, las actividades económicas predominantes, los principales espacios públicos y las zonas de mayor afluencia, la dinámica delictiva y sus posibles factores de riesgo,<sup>24</sup> y los recursos policiales, municipales y otros disponibles para la prevención y persecución de los delitos.<sup>25</sup>

Sobre la base del mencionado diagnóstico será posible dividir el distrito en sectores, los que constituyen las áreas geográficas en las que se organiza el servicio de patrullaje. Una vez definidos los sectores será necesario diseñar el plan de patrullaje integrado, que explicita, cuando menos, los equipos humanos que estarán a cargo de cada sector y sus respectivos turnos, así como los recursos logísticos de que dispondrán; las modalidades de patrullaje que se utilizarán; y, el recorrido, la frecuencia y la velocidad.

Por último, la evaluación dará cuenta del cumplimiento de los objetivos en la prevención del delito y la calidad del patrullaje por sectores, y permitirá, además, enriquecer el servicio, en la medida que permitiría identificar qué funciona y qué no, para posteriores ajustes que incrementen su eficacia.

### 2.3. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

En diecinueve artículos, el presente proyecto de ley desarrolla tres ámbitos en los que se concreta la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades provinciales y distritales en materia de seguridad ciudadana, al que se refiere el artículo 197 de la Constitución Política, a saber, la adecuación de la jurisdicción policial a la jurisdicción política, la adopción de un plan integrado y la participación del alcalde en la selección, la evaluación y la remoción del jefe policial de su circunscripción territorial.

En primer lugar, se establece que las **jurisdicciones territoriales de las comisarías, unidades básicas de la institución policial en el ámbito local, coincidan con las que corresponden a las municipalidades, es decir, con la**

<sup>24</sup> Esto implica la elaboración y actualización permanente de mapas del delito, que permitan ubicar los delitos en el tiempo y en el espacio.

<sup>25</sup> A este respecto, resulta especialmente relevante lo referido al personal con que cuentan estas instituciones, así como los medios de transporte, las cámaras de video vigilancia y los equipos de comunicaciones e informáticos, entre otros.

**organización política del país.** En los distritos donde exista una sola comisaría, su jurisdicción corresponderá a la de la municipalidad; mientras que donde exista más de una comisaría, la suma de todas sus jurisdicciones corresponderá a la de la municipalidad.

Esta adecuación territorial va acompañada de una adecuación de la organización interna de la Policía Nacional a un enfoque local, a efectos de constituir un mando único policial en cada distrito. Esta autoridad es el comisario responsable de la comisaría principal o más importante del distrito, que se constituye en la contraparte del alcalde y las demás autoridades locales. Tiene a su cargo los servicios de prevención, especialmente el patrullaje en los barrios y la organización comunitaria para la seguridad ciudadana, así como de investigación criminal, para lo cual dirigirá, coordinará, supervisará y evaluará el trabajo de las comisarías y todas las unidades especializadas que la institución policial tiene en el distrito.

Se precisa que la función de investigación criminal de la Policía Nacional está sujeta a la conducción del fiscal<sup>26</sup> y que sus recursos no deben ser utilizados para el servicio de prevención ni para el mantenimiento y restablecimiento del orden público.

El superior jerárquico de los mencionados comisarios distritales es el jefe policial provincial, quien se constituye en la contraparte del alcalde de la provincia y tiene a su cargo todos los servicios que brinda la institución policial en dicho territorio, a saber, la prevención, la inteligencia e investigación criminal, y el mantenimiento y restablecimiento del orden público.

Se establece, además, que tanto el jefe policial provincial como los comisarios y los oficiales y suboficiales que prestan servicio en las comisarías tengan una estabilidad mínima de dos años en sus respectivos cargos. Esta estabilidad permitirá un mejor planeamiento y ejecución de las políticas institucionales, que redundará en servicios policiales más eficientes y eficaces en favor de los ciudadanos.

---

<sup>26</sup> Ver numeral 3 del artículo 65 del Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo 957, referido a la investigación del delito destinada a ejercitar la acción penal.

Por último, se promueve que el servicio policial se brinde de manera equitativa entre los distritos del país, para lo cual se señala que la Policía Nacional debe garantizar que el despliegue de sus efectivos se realice en función, cuando menos, de cuatro criterios: la densidad poblacional, la incidencia delictiva, las características socioeconómicas y las capacidades del serenazgo municipal.

El segundo ámbito que comprende el mandato constitucional de cooperación se refiere a la **obligatoriedad de la adopción de planes de acción integrados entre la Policía Nacional y las municipalidades**, los mismos que deben estar alineados a los planes, programas y proyectos aprobados por los correspondientes comités distritales de seguridad ciudadana, que constituyen los lineamientos orientadores de la política integral local y de los esfuerzos interinstitucionales en esta materia. En este contexto, la segunda disposición complementaria modificatoria del proyecto plantea que estos comités de seguridad ciudadana se reúnan, de manera ordinaria, dos veces al mes y no una como en la actualidad.

Estos planes de acción se traducen principalmente en el patrullaje integrado que deben realizar la Policía Nacional y los serenazgos municipales, bajo la conducción operativa del comisario distrital, en coordinación y previo planeamiento conjunto con el gerente de seguridad ciudadana de la correspondiente municipalidad, involucrando para ello todos sus recursos humanos y logísticos. Esto no siempre sucede en la actualidad, pues los comisarios, pese a ser las autoridades policiales con mayor contacto con las municipalidades, no disponen de la mayoría de los recursos humanos y los vehículos para el patrullaje, que son controlados por el Escuadrón de Emergencia y otras unidades especializadas, como Los Halcones, el Escuadrón Verde y los grupos Terna.<sup>27</sup>

El patrullaje integrado, así entendido, implica la incorporación gratuita de los efectivos policiales a los vehículos y a los centros de control y comunicaciones de los serenazgos, garantizando su presencia en los distintos turnos; la integración de los sistemas de comunicación y de información delictiva policial y municipal, así como de sus sistemas de denuncias y estadísticas; la elaboración conjunta del mapa del delito y de riesgos; la capacitación y el trabajo unificado

<sup>27</sup> Costa, Gino y Carlos Romero (2015). Lima: ¿cómo hacerla más segura? Lima, Ciudad Nuestra, página 111.

con las juntas vecinales y otras formas de organización comunitaria para la seguridad ciudadana;<sup>28</sup> y, la programación de reuniones semanales entre el comisario distrital y el gerente municipal de seguridad ciudadana, con sus respectivos equipos, para evaluar sus acciones de patrullaje y planificar sus actividades futuras.

La integración de esfuerzos también puede efectivizarse en la descongestión del tránsito vehicular y peatonal, para lo cual el jefe policial provincial o el comisario distrital pueden solicitar el apoyo de los miembros de los serenazgos.

Para fortalecer estos servicios, se autoriza a las municipalidades a invertir en la Policía Nacional, a través de donaciones o cesión en uso de bienes, infraestructura y tecnología, con excepción de armas de fuego, municiones y armas químicas o eléctricas.

Se establece, además, la atribución del alcalde para impartir directivas de cumplimiento obligatorio por intermedio del jefe policial provincial o el comisario distrital, según corresponda. Tratándose de asuntos de mantenimiento y restablecimiento del orden público, las disposiciones del Ministro del Interior y de la Alta Dirección de la Policía Nacional tienen preferencia frente a las directivas municipales.

La manera cómo se implementan estos planes de acción integrados serán materia de un informe mensual de las autoridades policiales a sus respectivos comités de seguridad ciudadana, los cuales constituyen la principal instancia de coordinación interinstitucional en esta materia.

El último ámbito de cooperación lo constituye la **participación del alcalde en los procesos de selección, evaluación de desempeño y remoción de las autoridades policiales de su jurisdicción**. Esta atribución del alcalde se

---

<sup>28</sup> Otras organizaciones comunitarias que complementan a las juntas vecinales de seguridad ciudadana son las redes de cooperantes (vigilantes privados, taxistas, mototaxistas y cambistas de moneda extranjera, entre otros), las Brigadas de Autoprotección Escolar, la Policía Escolar, los Clubes de Menores y las Patrullas Juveniles. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2015). Guía informativa del Programa Presupuestal 0030 «Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana» dirigida a los gobiernos locales. Lima, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Programa de Cooperación al Desarrollo Económico de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO) y Cooperación Alemana, implementada por GIZ, página 81.

consagra toda vez que es la máxima autoridad política elegida democráticamente y, como tal, representante de los vecinos y por ello, responsable de la conducción política de la prestación del servicio de seguridad ciudadana en el ámbito local.<sup>29</sup>

Se prevé, por tanto, que el alcalde sea miembro del jurado que selecciona al jefe policial provincial o al comisario distrital, según corresponda, conjuntamente con autoridades del Ministerio del Interior y de la propia Policía Nacional.

La opinión sobre el desempeño profesional del jefe policial provincial, el comisario distrital y todos los oficiales que prestan servicio en las comisarías que formula el alcalde, se tomará en consideración para los procesos anuales de ascensos. Dicha opinión debe considerar, cuando menos, la diligencia para cumplir los acuerdos del comité, los planes de acción integrados entre la Policía Nacional y el serenazgo de su jurisdicción y las directivas de cumplimiento obligatorio que emita el alcalde, así como también los logros obtenidos en reducir la victimización y la percepción de inseguridad, y en la mejora de la aprobación ciudadana sobre la institución y en el fortalecimiento de la organización comunitaria para tareas de seguridad ciudadana.

Además, el alcalde puede solicitar al Director General de la Policía Nacional la remoción del jefe policial provincial o del comisario de su jurisdicción cuando se presente una manifiesta falta de diligencia en el cumplimiento de sus labores, la misma que debe ser resuelta por las propias autoridades policiales.

#### **2.4. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente propuesta legislativa desarrolla el mandato constitucional comprendido en el artículo 197 de la Constitución Política, que establece que las municipalidades brindan servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía Nacional, conforme a ley. Lo hace, además, en el marco del enfoque integral, multisectorial e intergubernamental del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), creado el 2003 por la Ley 27933, cuyo reglamento vigente fue aprobado mediante Decreto Supremo 011-2014-IN.

<sup>29</sup> Ver el artículo 10-A de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), incorporado por el artículo 3 del Decreto Legislativo 1316.

Para ello, establece con mayor detalle los ámbitos de la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades establecidos en el artículo 4 del Decreto Legislativo 1316, primera norma con rango de ley que desarrolla la cooperación, sobre la base de los principales consensos interinstitucionales y las normas de carácter infra legal que se aprobaron en los últimos trece años, a saber, el acuerdo suscrito en marzo del 2004 entre veintidós municipalidades de Lima y el Callao con la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC); la iniciativa de once alcaldes distritales también de Lima y el Callao sobre la efectividad municipal en seguridad ciudadana; la Directiva Policial 001-2009-DIRGEN-PNP/EMG, que establece los lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional; el Decreto Supremo 002-2009-IN, que estableció que la opinión del alcalde sobre el desempeño de los oficiales que prestan servicio en las comisarias será tomada en consideración para su ascenso; los acuerdos de cooperación de dieciocho municipalidades de Lima y el Callao con el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del 2010 para pasar de un modelo de colaboración espontánea a uno de mayor integración; y, la Directiva Policial 03-13-2015-DIRGEN-PNP/EMG-DIRASOPE-B, que regula la ejecución del servicio de patrullaje local integrado entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos locales.

Esta propuesta legal de desarrollo constitucional permitirá que la cooperación sea **obligatoria** y no dependa de los vínculos que establezcan los alcaldes con los comisarios y otras autoridades policiales en su distrito o provincia, y de la buena disposición que ellos tengan de cooperar.<sup>30</sup>

Su adopción exige que el Ministerio del Interior emita las correspondientes normas reglamentarias y administrativas para adecuar la organización, doctrina, funcionamiento y procedimientos de la Policía Nacional a los alcances de su cooperación obligatoria con las municipalidades y al mando policial único en el ámbito local.

Inicialmente, el proyecto plantea la modificación de los artículos 7, 20 y 24 del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional, a efectos de incluir las

---

<sup>30</sup> Costa, Gino y Carlos Romero (2015). Lima: ¿cómo hacerla más segura? Lima, Ciudad Nuestra, página 110.

jefaturas provinciales policiales entre sus órganos desconcentrados y precisar las jurisdicciones territoriales de las comisarías, respectivamente. También establece la modificación del artículo 13 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, para que los comités provinciales y distritales de seguridad ciudadana se reúnan dos veces al mes de manera ordinaria.

## 2.5. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El desarrollo del mandato constitucional de cooperación policial con las municipalidades tiene como principal objetivo sumar esfuerzos de estas dos instituciones, con el objetivo común de mejorar la eficiencia y eficacia del servicio de seguridad ciudadana que se presta en el ámbito local.

Por tanto, como se detalla a continuación, los beneficios esperados con la implementación de la presente propuesta son mayores que los costos que podrían asumirse para conseguir su objetivo.

### 2.5.1. Beneficios

#### A. Integración de presupuestos para mejorar el servicio de seguridad ciudadana

El 2016 se contaba con 1474 comisarías, que tienen presencia en 1036 distritos, el 56.0% de un total de 1851 distritos en el país. El Censo Nacional de Comisarías llevado a cabo dicho año por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI)<sup>31</sup> constata las siguientes deficiencias en el equipamiento de las comisarías:

- El 87.0% no tienen acceso a los antecedentes penales, el 79.0% a Registros Públicos, el 51.0% al sistema de denuncias policial, el 45.0% a la base de datos de personas naturales del Registro Nacional de Estadística e Informática (RENIEC), el 36.0% a las requisitorias de vehículos y el 27.0% a las requisitorias policiales.
- El 40.0% no cuentan con conexión propia y adecuada a internet.

<sup>31</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). V Censo Nacional de Comisarías y Unidades Especializadas, 2016. Principales resultados. Lima.

- El 35.0% no disponen de servicios básicos adecuados, es decir, no tiene disponibilidad del servicio de agua, desagüe y electricidad en forma permanente todos los días de la semana y las veinticuatro horas del día.
- El 16.0% no tienen equipo multifuncional de impresión, escaneo y fotocopiado propio y operativo.
- El 12.0% no cuentan con vehículo motorizado operativo, sea automóvil, camioneta, motocicleta, lancha, deslizador u otro.
- El 8.0% no disponen de equipos de comunicación propios y operativos.

Esto se explica, en parte, por el reducido presupuesto del Ministerio del Interior para estos fines. En efecto, el 2016 el gasto de capital —que incluye la construcción, la ampliación y el equipamiento de las comisarías, así como la adquisición de armamento— ascendió a 458 millones de soles, lo cual representó sólo el 5.0% del presupuesto institucional de 9394 millones de soles.<sup>32</sup>

La implementación de este proyecto de ley permitiría contribuir a saldar esta brecha en cuanto a infraestructura, equipamiento y servicios de las comisarías, por cuanto al presupuesto del Ministerio del Interior se sumaría la inversión que pueden realizar las municipalidades a favor de la Policía Nacional. Sin embargo, se precisa que de desviarse la finalidad o jurisdicción de los bienes, la infraestructura y la tecnología, éstos revertirán a la municipalidad correspondiente.

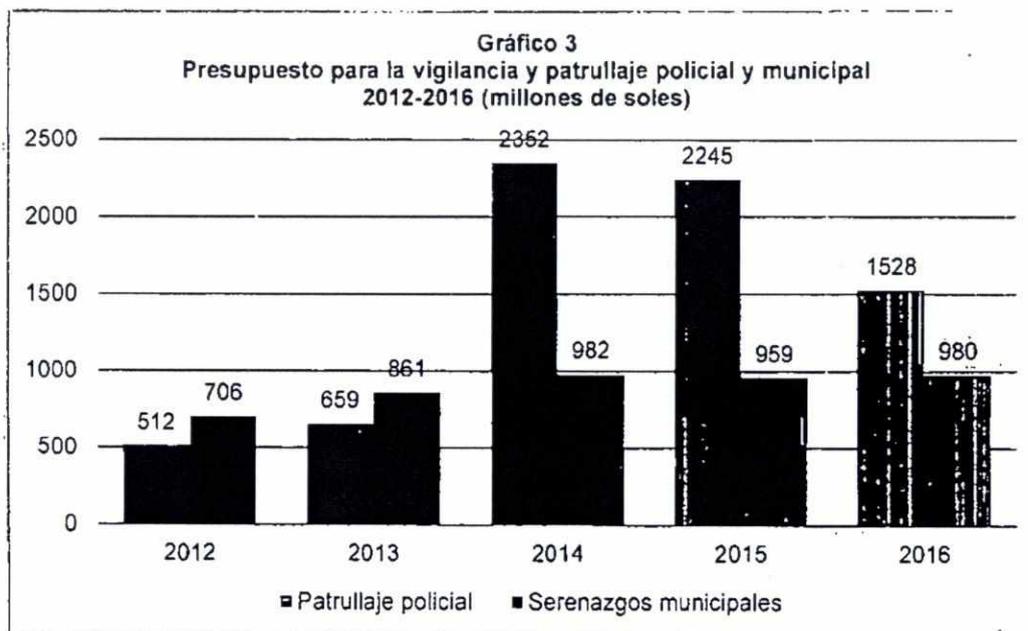
Asimismo, la cooperación entre la Policía Nacional y los serenazgos municipales para la vigilancia y el patrullaje de los espacios públicos implicará que ambas instituciones involucren sus recursos institucionales para la ejecución de un único plan integrado en cada distrito. Cabe precisar que esta modalidad de patrullaje es la mejor evaluada por la ciudadanía.

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

---

<sup>32</sup> Apoyo Consultoría, citado en el diario El Comercio de fecha 31 de agosto del 2016. Ver: <<http://elcomercio.pe/peru/gasta-presupuesto-ministerio-interior-253409>>.

A estos recursos para el patrullaje policial se sumarían los recursos presupuestales de los serenazgos municipales, que se han incrementado en 38.0% en los últimos cinco años, pasando de 706 a 979 millones entre el 2012 y el 2016.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Transparencia Económica

Elaboración: Despachos Congresales Gino Costa y Alberto De Belaunde

Los planes de acción integrados contarán, además, con los más de 40 mil policías que prestan servicios en todas las comisarías en el ámbito nacional<sup>33</sup> y los cerca de 27 mil miembros de los serenazgos municipales que existen en 987 de las 1851 municipalidades provinciales y distritales del país, y que representan en total un 53.3%. Los serenazgos, hoy, cuentan con 2220 automóviles y camionetas, 2614 motocicletas, 954 bicicletas y 4609 cámaras de video vigilancia.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). V Censo Nacional de Comisarías y Unidades Especializadas, 2016. Principales resultados. Lima, página 32.

<sup>34</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). Estadísticas Municipales 2016. Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU). Lima, páginas 111 y 114.

## **B. Asignación de recursos necesarios para la seguridad ciudadana conforme a criterios objetivos**

De otra parte, el proyecto de ley propone tres ámbitos en los cuales se pueden mejorar los criterios de asignación de recursos o tareas que se requieren para prestar el servicio de seguridad ciudadana en el ámbito local.

El alcalde preside el comité de seguridad ciudadana y es el responsable de la política integral e interinstitucional en esta materia, por lo que debe coordinar con las distintas autoridades locales, entre quienes destaca el comisario. Cuando en su jurisdicción existe más de una comisaría, el alcalde debe coordinar con varios comisarios.<sup>35</sup> Esto último requiere mayor gasto de tiempo y tiene mayores riesgos de ineficiencia; igual dificultad se presenta en el caso de los comisarios cuya jurisdicción abarca más de un distrito, pues debe coordinar con varios alcaldes, que bien pueden tener diferentes políticas. Esta duplicidad de funciones se superaría si, como pretende el proyecto, el alcalde tiene como contraparte a una única autoridad policial en su territorio, el jefe policial provincial o el comisario distrital, según corresponda, y viceversa.

Asimismo, se plantea que la Policía Nacional y los serenazgos municipales elaboren conjuntamente las estadísticas y las integren en una sola base de datos georreferenciada, a efectos de construir un único mapa del delito y de riesgos en cada distrito. Esto permitirá no solo reducir los costos de elaboración de los instrumentos, sino también aumentar su efectividad.

Finalmente, el proyecto establece que el despliegue de los efectivos policiales en el ámbito local debe realizarse en función de la densidad poblacional de cada distrito, la incidencia delictiva, las características socioeconómicas y, de ser el caso, el número de miembros del serenazgo, lo que permitirá racionalizar la asignación de este valioso recurso y promover la prestación equitativa del servicio de seguridad ciudadana.

### **2.5.2. Costos**

---

<sup>35</sup> En los 43 distritos de Lima, por ejemplo, existen 126 comisarías. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2017). V Censo Nacional de Comisarías y Unidades Especializadas, 2016. Principales resultados. Lima, página 5.

Si bien la homologación de la jurisdicción policial con la jurisdicción política de los distritos podría implicar la construcción de comisarías, también es cierto que el mismo proyecto de ley reconoce que ello es un proceso de implementación gradual.

Además, la unión de los presupuestos del Ministerio del Interior y de las municipalidades provinciales y distritales reduce el impacto económico que la construcción podría representar si la tarea fuese encargada solo a la Policía Nacional.

La aprobación del proyecto de ley también tendrá un impacto en la estructura interna de la Policía Nacional, pues exige una reformulación de sus procesos organizativos, que si bien no implica necesariamente un costo monetario, si representa un costo que se traduce en la presencia de algunos actores que podrían resistirse a los cambios y en el tiempo que se requiere para que se instale como un patrón regular de interacción interna. Sin embargo, estos costos resultan de bajo impacto con relación a los beneficios que se generarían.

### 2.5.3. Matriz de Análisis

**Cuadro 2**

Población impactada	Beneficios	Costos
Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una mayor cantidad de barrios del país se beneficiarán del patrullaje integrado entre la Policía Nacional y los serenazgos municipales.</li> <li>• Mayor eficiencia y eficacia en la distribución y asignación de los recursos para la seguridad ciudadana (elimina duplicidad de funciones, asigna los recursos en función a criterios objetivos, etcétera).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo impacto porque se comparten presupuestos de dos instituciones y, además, se reconoce implementación gradual.</li> </ul>
Policía Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparte recursos con las municipalidades y elimina duplicidad de coordinaciones, reduciendo el riesgo de ineficacia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos organizacionales para adecuarse al nuevo régimen de cooperación policial con las</li> </ul>



	del servicio de seguridad ciudadana.	municipalidades en seguridad ciudadana.
Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"><li>• Comparte recursos con la Policía Nacional y elimina duplicidad de coordinaciones, reduciendo el riesgo de ineficacia del servicio de seguridad ciudadana.</li></ul>	

Elaboración: Despachos Congresales Gino Costa y Alberto De Belaunde

## 2.6. LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley guarda correspondencia con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio del 2002, con el propósito de definir el rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática.

Específicamente, la séptima política *«Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y la Seguridad Ciudadana»*, se enmarca en el objetivo Democracia y Estado de Derecho. A través de ella, se busca *«normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales»*.

Con ese propósito, el Acuerdo Nacional establece que *«el Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas, así como la propiedad pública y privada; (b) propiciará una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y los deberes de los peruanos; (c) pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; (d) garantizará su presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia; (e) fomentará una cultura de paz a través de una educación y una ética públicas que incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación; (f) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana; (g) promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución; (h) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presididos por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía»*.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

MEMORANDO N° 730 -2017-PCM/OGAJ

A : VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES  
Secretario de Coordinación

DE : SONIA ELAINE DÁVILA CHÁVEZ  
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Solicito informes de opinión del sector sobre el Proyecto de Ley N°  
1870/2017-CR

REFERENCIA : Oficio P.O. N° 258-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
Doc. Principal N° 201727494  
Memorando N° 959-2017-PCM/SD

FECHA : Lima, 08 NOV. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al oficio de la referencia, mediante el cual Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Congreso de la República, solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR "Ley de desarrollo del artículo 197 de la Constitución Política del Perú, que regula la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana".

Al respecto, previamente a la opinión de esta Oficina General de Asesoría Jurídica, resulta necesario requerir el informe del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a fin de conocer la posición del sector respecto al Proyecto de Ley.

Atentamente,

Sonia Elaine Dávila Chávez  
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



