



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

69701

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



Lima, 15 JUN. 2018

OFICIO N° 1836-2018-PCM/SG

Señor Congresista
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
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 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."

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° D000502-2018-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





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,



GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente

**Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado**

GTZ/rmch.



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría Jurídica



19

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Lima, 05 de Junio del 2018

INFORME N° D000502-2018-PCM-OGAJ



Firmado digitalmente por DELGADO ARROYO Margarita Milagro FAU 2016899926 hard Directora De La Oficina General De Asesoría Jurídica Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 05.06.2018 15:39:43 -05:00

Oficina General de Asesoría Jurídica
SE ADJUNTA EXPEDIENTE EN FÍSICO
(ORIGINAL)

A : **RAMON ALBERTO HUAPAYA RAYGADA**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Pedido 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"

Referencia : PROVEIDO N° D001023-2018-PCM-OGAJ (21MAY2018)
Oficio N° 263-2017-2018-CDNOIDAL/CR (N° 201729891)
Oficio P.O. N° 258-2017-2018/CDRGLMGE-CR (N° 201727494)

Fecha : Lima, 05 de junio de 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a los documentos de la referencia relacionados con el pedido 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"*.

Sobre el particular informo lo siguiente:

I. Base Legal.-

- 1.1. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.2. Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y modificatoria, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. Análisis Legal.-

- 2.1. 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, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y modificatoria, 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"*.

- 2.2. Mediante el Oficio N° 263-2017-2018-CDNOIDAL/CR y el Oficio P.O. N° 258-2017-2018/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Defensa



Firmado digitalmente por TEJADA FERNANDEZ, Aissa Vanessa (FAU2016899926) Motivo: Doy V° B° Fecha: 05.06.2018 15:33:51 -05:00



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, y la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, respectivamente, solicitan 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"*.

2.3. El Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR es una iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República, señor Gino Costa Santolalla y el Congresista de la República, señor Alberto de Belaunde de Cárdenas, y está compuesto por diecinueve (19) artículos, dos disposiciones complementarias finales, una disposición complementaria transitoria y tres disposiciones complementarias derogatorias, a través de las cuales se propone lo siguiente:

- *"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".*
- *"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.*
- *"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".*



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

- *"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".*
- *"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 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".*



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

- *"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".*
- *"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.*



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

- 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".

- Asimismo, se propone modificar el artículo 52 del Decreto Legislativo 1149 - La Ley de Carrera y Situación Personal de la Policía Nacional del Perú, los artículos 7, 20 y 24 del Decreto Legislativo 1267- Ley de la Policía Nacional, y el artículo 13 de la Ley 27933 - Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

2.4. De acuerdo a lo señalado, el Proyecto de Ley propone 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.

2.5. Al respecto, el artículo 19 de la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que es competencia del Presidente del Consejo de Ministros, entre otras, dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales:

*"Artículo 19.- Competencias o funciones del Presidente del Consejo de Ministros
Al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, le corresponde:*

(...)

- 5. **Dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales, informando anualmente al Congreso de la República acerca de su desarrollo.** *(...)"*. (Énfasis agregado)

2.6. En atención a ello, en el artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM se dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros es competente a nivel nacional en materias de –entre otras– 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.*



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

- 2.2. *Es rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, y de los Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres, Sistema Nacional de Informática y del Sistema Nacional de Demarcación Territorial. Constituye la más alta autoridad técnico-normativa sobre dichas materias.*
- 2.3. *Ejerce sus competencias a través del cumplimiento de funciones orientadas a la obtención de resultados que impacten en el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo del país". (Énfasis agregado)*

2.7. Bajo dicho marco, se debe señalar que en el ámbito de sus competencias establecidas en el artículo 52¹ del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Secretaría de Descentralización **observa** el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR a través del Informe N° 00072-2017-PCM/SD señalando lo siguiente:

- 2.3. *Respecto a seguridad ciudadana, específicamente, mediante Ley N°27933 se aprueba la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana cuyo artículo 2 entienda 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.*
- 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 1 ; 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.*

¹ "Artículo 52.- Secretaría de Descentralización

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 y sostenible del Estado.

La Secretaría de Descentralización orienta la coordinación intergubernamental de los tres niveles de gobierno en cada territorio. Su enfoque es multisectorial y en coordinación con los sectores competentes busca promover el desarrollo a partir de las actividades diversas y de mayor potencial, priorizadas y consensuadas con los actores públicos y privados en los departamentos, provincias o cuencas, aprovechando las sinergias entre distintas actividades y actores, maximizando el valor de los territorios y acelerando la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

(...)"



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

- 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 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".

- 2.8. De otro lado, debido a que la temática del Proyecto de Ley involucra materia de competencia del Ministerio del Interior, mediante el Dictamen N° 3817-2017-DIRGEN-PNP/SECEJE-DIRAJ-DIRAAD-DIVAESP, el Sector Interior concluye que la iniciativa legislativa **no es viable** por lo siguiente:

"(...) respecto del artículo 4 (...) dicha propuesta resulta contradictoria a lo recientemente normado respecto a la naturaleza de la PNP previsto en el artículo 11 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. (...) artículo 5 del proyecto (...) advertimos, de esto último, que siendo la Policía Nacional una institución cuya finalidad fundamental, es garantizar el orden interno y el orden público, verla 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



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

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 organizada, 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. (...) artículo 6 y 7 del referido proyecto (...), 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- DNI o 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. (...) artículo 8 del proyecto (...) 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.

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. (...) artículos 11, 12, 13 del referido proyecto (...) 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, importarla resolver conflictos normativos que impedirían la finalidad de cooperación entre entidades.

8. (...) artículo 14 y 15 (...) 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



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

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. (...) artículo 16 del proyecto (...) 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".

- 2.9. Asimismo, mediante el Informe N° 000014-2017/IN/VSP/DGSC, la Dirección de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior emite opinión desfavorable sobre el Proyecto de Ley N° 1870/2017-CR.

III. Conclusión y sugerencias.-

- 3.1. Por lo expuesto, **no es viable** 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".
- 3.2. Se sugiere remitir el presente informe, junto con el Informe N° 00072-2017-PCM/SD elaborado por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Dictamen N° 3817-2017-DIRGEN-PNP/SECEJE-DIRAJ-DIRAAD-DIVAESP y el Informe N° 000014-2017/IN/VSP/DGSC remitidos por el Interior del Ministerio del Interior; a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

M. MILAGRO DELGADO ARROYO

DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.: Secretaría de Coordinación



PERÚ

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.



PERÚ

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.





PERÚ

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 Ciudadana¹; 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

¹ 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.



PERÚ

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

"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





PERU

Ministerio del Interior

Dirección General
de la PNP

Secretaría Ejecutiva de la
PNP

Dirección 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

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.

SI PNP
Patricia ALCORE CORNEJOS
F: 27 SET 2017
992 402672

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 JISIRO, 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

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 sereníos 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.
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.



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

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 ISIDRO, 30 DE SETIEMBRE DEL 2017



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

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.
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.



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

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 182856
OFELIA ISAAK AICARDI
CMDTE CJ PNP
ASESOR LEGAL DIRAJ




CIP N° 191346
CARMEN GLORIA G. MONTOYA GALDÓS
CORONEL CJ PNP
JEFE DE LA DIVISION DE DESARROLLO JURIDICO Y
PROYECTOS NORMATIVOS DE LA DIRAJUR 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



[Handwritten Signature]
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 TRÁMITE
DOCUMENTARIO Y ARCHIVO DE LA
DIRASJUR PNP



66

"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.



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.



05

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

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 periodo 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 pertinente¹.
 - 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.

¹ 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 BELAUDE 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 ciudadana¹, 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

¹ 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 1316², 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 166³ 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 Policial⁴ 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.

² 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.).

³ «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».

⁴ 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 6⁵ 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

⁵ 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 1⁶ 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)

⁶ 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.

