

Gino Costa y Carlos Romero

Inseguridad en el Perú

¿Qué hacer desde el Congreso?



CENTRO PARA
LA COMPETITIVIDAD
Y EL DESARROLLO



GINO COSTA

(Lima, 1956)

Presidente de Ciudad Nuestra y consultor en seguridad pública. Ha sido ministro del Interior, presidente del Instituto Nacional Penitenciario, defensor adjunto para los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo y funcionario de las Naciones Unidas. Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Ph. D. en Historia Contemporánea por la Universidad de Cambridge, Inglaterra.

ginocosta@ciudadnuestra.org



CARLOS ROMERO

(Huacho, 1978)

Investigador de Ciudad Nuestra en seguridad y convivencia ciudadana, y especialista en trata de personas. Ha sido secretario permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y defensor adjunto de la Defensoría del Policía del Ministerio del Interior. También ha sido miembro de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y asesor del presidente del Instituto Nacional Penitenciario. Es abogado por la Universidad de San Martín de Porres y egresado de la maestría en Ciencias Penales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

cromero@ciudadnuestra.org

Gino Costa y Carlos Romero

Inseguridad en el Perú

¿Qué hacer desde el Congreso?

Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer desde el Congreso?

© Gino Costa y Carlos Romero

© Ciudad Nuestra

José Pardo 138-1202, Miraflores, Lima 18

Telefax: (511) 243-6377

www.ciudadnuestra.org

© Centro para la Competitividad y el Desarrollo

Universidad de San Martín de Porres

Martín Dulanto 141, Urbanización San Antonio, Miraflores, Lima 18

Teléfono: (511) 241-4274

Cuidado de la edición: Rocío Moscoso

Diseño y diagramación: Francisco Borjas

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio sin permiso expreso de los editores.

El presente libro se realizó gracias al apoyo de la Tinker Foundation, la Foundation Open Society Institute (ZUG) y la Embajada del Reino de los Países Bajos en Lima.

Primera edición: diciembre del 2011

Impreso en el Perú

500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2011-14200

ISBN: 978-612-45390-7-7

Índice



Presentación	6
--------------	---

Primera parte: seguridad ciudadana

1. Cooperación de la Policía con las municipalidades	10
2. Atribuciones de las municipalidades	24
3. Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana	40
4. Fondo Nacional de Seguridad Ciudadana	45

Segunda parte: criminalidad organizada

5. Pérdida de dominio	54
6. Levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria	59
7. Unidad de Inteligencia Financiera	66

Tercera parte: orden público

8. Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales	76
--	----

Cuarta parte: Policía Nacional

9. Estabilidad en el cargo de director general de la Policía Nacional	90
10. Régimen de exclusividad del servicio público policial	96



Presentación

Este libro contiene diez proyectos de normas legales para fortalecer la institucionalidad de la seguridad en el Perú. Cuatro de ellos están referidos a la seguridad ciudadana; tres, a la lucha contra el crimen organizado; uno, a la prevención y solución pacífica de los conflictos sociales; y los dos últimos, a la estabilidad en el cargo de director general de la Policía y a la recuperación progresiva de la exclusividad del servicio policial.

Los proyectos que se presentan fueron preparados durante el primer semestre del 2011 —antes de que se conocieran los resultados de las elecciones presidenciales— a pedido del Centro para la Competitividad y el Desarrollo de la Universidad de San Martín de Porres, con el objeto de ser compartidos con las nuevas autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo que asumirían funciones el 28 de julio del 2011.

Estos proyectos forman parte de un conjunto mayor de propuestas legislativas para mejorar la competitividad del país, que están referidas a las políticas socioeconómicas —salud, educación, y reformas laboral y tributaria—, los sectores estratégicos —energía,

agua, finanzas e infraestructura— y la institucionalidad —reforma del Estado, facilidad para hacer negocios, innovación y seguridad—. De alguna manera, son la consecuencia de los diagnósticos institucionales y las recomendaciones que un conjunto de expertos independientes, convocados por el Centro, prepararon sobre estos temas para la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) organizada por el Instituto Peruano de Acción Empresarial (IPAE) en el valle del Urubamba, Cusco, en noviembre del 2010.

La publicación de los proyectos referidos a la seguridad tiene como propósito contribuir a su discusión, con la esperanza de que el Congreso de la República los incorpore en su agenda legislativa.

Lima, diciembre del 2011

Gino Costa
CIUDAD NUESTRA

Luis Carranza
CENTRO PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO
UNIVERSIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES

Primera parte

9

Seguridad ciudadana





Proyecto de Ley
de Desarrollo Constitucional
que Regula la Cooperación
de la Policía Nacional del Perú con las
Municipalidades en Materia de
Seguridad Ciudadana

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 195 inicial de la Constitución de 1993 estableció: «La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana». Al respecto, algunos comentarios. Uno, que esta es la primera y única mención a la seguridad ciudadana en la historia constitucional de la República. Dos, que se trata de un servicio municipal que se brinda con la cooperación policial. Tres, que el artículo 166 de la misma Constitución, que estableció las funciones policiales, no mencionó como una de ellas la seguridad ciudadana.

La Ley 27680, publicada el 7 de marzo del 2002, modificó el capítulo de descentralización de la Constitución de 1993, haciendo más explícitas las atribuciones de los municipios en seguridad ciudadana e, incluso, extendiéndolas. El nuevo artículo 197, que reemplazó al 195 inicial, dice a la letra: «Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional, conforme a ley». Cabe señalar que nueve años después de la modificación de la carta magna, esta materia sigue sin contar con una ley de desarrollo constitucional.

Quizá el esfuerzo más ambicioso realizado con ese fin fue el proyecto de ley presentado el 2 de septiembre del 2008 por 11 alcaldes distritales de Lima Metropolitana y el Callao, llamado «de efectividad municipal en seguridad ciudadana», que recoge las principales aspiraciones de los alcaldes, fortalece sus atribuciones, define las obligaciones de la Policía, y precisa las características y condiciones del apoyo de los municipios a esta.

Si bien la tramitación del proyecto de ley de los alcaldes no prosperó en el Congreso, sí motivó la reacción constructiva del director general de la PNP de entonces, el teniente general PNP Mauro Remicio, quien el 12 de marzo del 2009 aprobó la directiva «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», que recoge varias de sus disposiciones. Se trató de un hecho inédito en la institución policial y constituyó una suerte de acuerdo sobre la cooperación de la Policía con los municipios en materia de seguridad ciudadana. Por su importancia, a continuación incluimos un breve resumen de los aspectos más resaltantes de este documento policial.

El más importante es el referido al patrullaje integrado, que es organizado y dirigido por el comisario, en coordinación con la gerencia de seguridad ciudadana de la municipalidad correspondiente y previo planeamiento conjunto. A este respecto, la directiva recogió lo establecido en los artículos 21 y 27 del Reglamento de la Ley que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, aprobado por Decreto Supremo 012-2003-IN, que se publicó el 8 de octubre del 2003.

La directiva contempló, además, la distritalización de las comisarías, la implementación de mecanismos de rendición de cuentas policiales y el trabajo coordinado con las juntas vecinales.

En relación con lo primero, se dispuso que la Policía adecuara sus jurisdicciones a la demarcación territorial de los gobiernos locales, un antiguo reclamo de los alcaldes, que estaba en agenda hacía varios años. Otra vieja demanda acogida fue el compromiso policial de limitar la rotación de los comisarios a un mínimo de cada dos años.

La directiva comprometió al comisario a informar mensualmente al alcalde sobre la situación delictiva, con el fin de que se puedan tomar las decisiones más adecuadas. Asimismo, el comisario debe exponer ante el alcalde y sus regidores la correspondiente orden de operaciones para el uso de los recursos municipales. Por su parte, el alcalde está facultado para verificar el servicio de patrullaje integrado en su jurisdicción. Esta prerrogativa fue ampliada por el Decreto Supremo 002-2009-IN, publicado el 24 de marzo del 2009, que establece, por primera vez, que la opinión del alcalde sobre la responsabilidad y eficiencia de los oficiales que prestan servicio en comisarías será tomada en cuenta para el ascenso.

La autoridad policial también reconoció un antiguo pedido de los alcaldes para que la Policía trabaje exclusivamente con las juntas vecinales promovidas por los municipios.

Un antecedente de esta directiva es el acuerdo al que llegó la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, adscrita al Ministerio del Interior, con 22 municipalidades de Lima y Callao en marzo del 2004, cuando esta se encontraba a cargo del general PNP (r) Enrique Yépez Dávalos. El acuerdo tuvo por objeto integrar el patrullaje en cada distrito, colocando a todas las unidades policiales y del serenazgo bajo el comando del comisario.

Cuatro meses después de publicada la directiva del teniente general PNP Remicio, la entonces ministra Mercedes Cabanillas, antes de dejar la cartera de Interior —en julio del 2009— emitió el «Reglamento sobre prestación de servicios extraordinarios complementarios a la función policial para entidades públicas o privadas, así como particulares», que, entre otros temas, fija el monto de los servicios

individualizados en 70 nuevos soles por ocho horas. En términos prácticos, esto representó un aumento del 40% para los municipios que contratan a efectivos policiales en actividad para que se incorporen a sus unidades de patrullaje, y fue interpretado como un gesto inamistoso por los alcaldes, quienes, dos meses después, ante la imposibilidad de revertir la decisión, solicitaron públicamente la destitución del nuevo ministro. El 25 de septiembre del 2009, luego de que los alcaldes se reunieron con este, el aumento quedó en suspenso y se convino en que la participación del personal policial en las unidades del serenazgo en el marco del patrullaje integrado sería gratuita.

A fines de noviembre del 2010, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional suscribieron acuerdos de cooperación con 18 municipalidades, con el propósito de «pasar del modelo actual de colaboración espontánea y discrecional, a un modelo de mayor integración, por convenio y vinculante; en el que el liderazgo político corresponderá al alcalde, mientras que el liderazgo operacional estará a cargo del comisario distrital, a quien se dotará de la autoridad, responsabilidad y de los recursos humanos y logísticos necesarios».

Lo anterior da cuenta de que, a pesar de no contarse con una ley de desarrollo constitucional que regule la cooperación de la Policía con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, se han construido consensos importantes y se han aprobado normas de carácter reglamentario referidas a este tema. El proyecto de ley que se presenta recoge estos avances y precisa con más detalle los alcances de la cooperación.

FÓRMULA LEGAL

CAPÍTULO 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.

CAPÍTULO II

ALCANCES DE LA COOPERACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL CON LAS MUNICIPALIDADES

Artículo 2.- La cooperación policial con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana está referida, cuando menos, a los siguientes ámbitos:

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

CAPÍTULO III

ADECUACIÓN DE LA JURISDICCIÓN POLICIAL A LA JURISDICCIÓN POLÍTICA

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

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

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

El comisario responsable de la comisaría más importante del distrito o el comisario más antiguo 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 sus comisarías y unidades policiales; y representará a la institución ante el resto de autoridades locales. Este comisario distrital dependerá del jefe policial provincial, quien supervisará el cumplimiento de sus funciones.

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, suboficiales y especialistas 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, suboficiales y especialistas que prestan servicio en las comisarías, previa comunicación a la municipalidad correspondiente.

Artículo 6.- El jefe policial provincial y el comisario distrital serán retribuidos con un bono de desempeño funcional ascendente a un sueldo completo que perciben como oficiales de la Policía Nacional.

El pago del bono de desempeño funcional será asumido por la municipalidad de la jurisdicción donde preste servicio el jefe policial provincial o el comisario distrital, con los recursos que se recauden por arbitrios de seguridad ciudadana.

La bonificación establecida en el presente artículo no tiene carácter remunerativo, compensatorio ni pensionable y no está sujeta a cargas sociales, así como tampoco constituye base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece el Decreto Supremo 051-91-PCM para la compensación por tiempo de servicios o cualquier otro tipo de bonificaciones, asignaciones o entregas.

Artículo 7.- Todos los meses, el comisario distrital deberá informar al alcalde correspondiente la relación del personal policial que presta servicio en el distrito.

Artículo 8.- La Policía Nacional garantizará el equitativo despliegue territorial de sus efectivos, el que se hará en función de la densidad poblacional del distrito, su incidencia delictiva, sus características socioeconómicas y, de ser el caso, el número de serenos con que cuenta.

CAPÍTULO IV

PLAN INTEGRADO

Artículo 9.- En el marco de los planes aprobados por los comités distritales de seguridad ciudadana, la Policía Nacional y los serenazgos

adoptarán planes de acción integrados, con todos sus recursos institucionales, que se traduzcan en:

- a) Patrullaje integrado, conducido operativamente por el comisario distrital, quien rendirá cuentas de este al alcalde. El comisario dirigirá el patrullaje integrado 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 por lo menos en la tercera parte de estos en todos los turnos.
- c) Incorporación gratuita de los policías a los centros de información de los serenazgos, garantizando su presencia en estos las 24 horas del día.
- d) Integración de los sistemas de comunicación y de información delictiva de ambas instituciones.
- e) Establecimiento de un sistema estándar de denuncias que compartirán ambas instituciones.
- f) Reuniones semanales para analizar la evolución de la incidencia delictiva y evaluar el desempeño de ambas instituciones, así como para planificar el despliegue de sus acciones futuras.
- g) Capacitación y trabajo conjunto con las juntas vecinales organizadas por los municipios.

Artículo 10.- Cuando sea necesario para procurar la descongestión del tránsito vehicular y peatonal, y a pedido del jefe policial provincial o del comisario distrital, los serenos podrán apoyar al personal policial en el control correspondiente.

Artículo 11.- Mensualmente, el jefe policial provincial y el comisario distrital deberán informar al alcalde de su jurisdicción y a la

comisión de regidores especializada en seguridad ciudadana cuál es la situación de seguridad y cómo se han implementado los planes de acción integrados, especialmente el servicio de patrullaje integrado.

El alcalde, por su parte, está facultado para verificar, en cualquier momento y por iniciativa propia, el cumplimiento de los planes de acción integrados, especialmente el servicio de patrullaje integrado, en su jurisdicción.

Artículo 12.- Con el fin de fortalecer los servicios de prevención y de investigación criminal, 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, exceptuándose armas de fuego, municiones y armas químicas o eléctricas. También podrán asumir los costos de su mantenimiento.

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

Artículo 13.- Cuando el alcalde lo requiera, el jefe policial provincial y el comisario distrital deberán informarles, a él y a la comisión de regidores especializada en seguridad ciudadana, cómo se usaron los bienes, la infraestructura y las tecnologías materia de donación o cesión en uso.

Artículo 14.- En caso de que se compruebe que la Policía desvió la finalidad o la jurisdicción de los bienes, la infraestructura y la tecnología materia de donación o cesión en uso, estos 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 con aprobación expresa del alcalde de la jurisdicción.

Artículo 15.- El alcalde impartirá directivas por intermedio del jefe policial provincial o el comisario distrital, según corresponda, las que serán de cumplimiento obligatorio. Incurren en responsabilidad funcional quienes incumplan injustificadamente estas directivas. También incurre en responsabilidad funcional el alcalde que imparta directivas contrarias a la Constitución, las leyes y el respeto por los derechos humanos.

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.

Artículo 16.- El alcalde provincial no solo tiene responsabilidad en el distrito capital de su jurisdicción, sino también en la dirección, coordinación y evaluación del plan de acción integrado interdistrital, así como en la tarea de supervisar la ejecución de los planes correspondientes a cada uno de los distritos de su jurisdicción. Para ello, tendrá como contraparte al jefe policial provincial.

CAPÍTULO V

PARTICIPACIÓN DEL ALCALDE EN LA SELECCIÓN, EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y REMOCIÓN DEL JEFE POLICIAL DE SU JURISDICCIÓN

Artículo 17.- 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 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 mayoría simple.

Artículo 18.- 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 subfactor «experiencia para el servicio» del factor «valor potencial 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 subfactor «experiencia para el servicio» del factor «valor potencial para el servicio policial».

Artículo 19.- 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) La diligencia para cumplir los planes y los acuerdos adoptados por el comité de seguridad ciudadana.
- b) La diligencia para cumplir los planes integrados que adopten la Policía Nacional y el serenazgo.
- c) La diligencia para cumplir las directivas del alcalde.
- d) Los logros en reducir la victimización y la percepción de inseguridad.
- e) Los logros en mejorar la aprobación ciudadana de la Policía.
- f) Los logros en la organización vecinal para la seguridad ciudadana.

Artículo 20.- En caso de manifiesta falta de diligencia en el cumplimiento de los planes y acuerdos adoptados por el comité de seguridad ciudadana, de los planes integrados que adopten la Policía Nacional y el serenazgo, y de las directivas que imparta el alcalde, este podrá solicitar al director general de la Policía la remoción del jefe policial provincial o de los comisarios de su jurisdicción, según corresponda.

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 este último, si el cuestionado es un comisario. Esta solicitud deberá resolverse en un plazo no mayor de treinta (30) días.

DISPOSICIONES FINALES Y COMPLEMENTARIAS

Única.- La Policía Nacional adecuará, en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días, su organización, doctrina, funcionamiento y

procedimientos a los alcances de la cooperación que debe brindar a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, conforme al artículo 197 de la Constitución y a la presente Ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los ... días del mes de ... del dos mil once.



Proyecto de Ley

que Regula las Atribuciones

de las Municipalidades en Materia

de Seguridad Ciudadana

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Durante muchos años, la seguridad fue responsabilidad exclusiva del gobierno central. En las dos últimas décadas, un conjunto de factores contribuyeron a que las municipalidades comenzaran a jugar un rol cada vez más protagónico en el ámbito de la seguridad ciudadana. Contribuyó a ello la Constitución de 1993, cuyo artículo 195 inicial estableció que «La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana».

A partir del 2002 se produjeron cambios constitucionales, legales y reglamentarios que fortalecieron el papel municipal en este ámbito. Tres son los más importantes. Primero, la reforma de la Constitución en lo referido a las atribuciones de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y sus posteriores desarrollos reglamentarios. Segundo, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que otorga al alcalde un papel protagónico como conductor y coordinador de las políticas locales en esta materia. Tercero, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, que desarrolla el marco del servicio de serenazgo.

La Ley 27680, publicada el 7 de marzo del 2002, modificó el capítulo de descentralización de la Constitución de 1993, haciendo más explícitas las atribuciones de los municipios en seguridad ciudadana e, incluso, extendiéndolas. El nuevo artículo 197, que reemplazó al 195 inicial, dice a la letra: «Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional, conforme a ley».

El segundo cambio fue de rango legal y se plasmó en la Ley 27933, publicada el 12 de febrero del 2003, que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. De acuerdo con esta norma, los alcaldes provinciales y distritales presiden los respectivos comités locales de seguridad ciudadana, encargados de elaborar el diagnóstico situacional e institucional, así como de formular, implementar y evaluar los planes de seguridad ciudadana. Los comités están integrados por las distintas instituciones que tienen la responsabilidad de prevenir y perseguir las faltas y los delitos.

El tercer cambio fue la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, publicada el 27 de mayo del 2003. En su artículo 73, esta norma establece que la seguridad ciudadana es un servicio público local, de competencia municipal. Asimismo, el numeral 19) del artículo 20 señala que es atribución del alcalde «cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales, con el auxilio del serenazgo y la Policía Nacional».

En el caso de las municipalidades provinciales, el artículo 85 señala que les corresponde establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas o similares de alcance distrital. También les corresponde coordinar, con las municipalidades distritales y con la Policía, el servicio interdistrital de serenazgo.

En lo que se refiere a las municipalidades distritales, el citado artículo 85 señala que les corresponde organizar el servicio de serenazgo y vigilancia municipal cuando lo crean conveniente, de acuerdo con las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva.

El creciente protagonismo municipal no se limita a la creación de los serenazgos. Las municipalidades también se han involucrado de manera progresiva en el establecimiento de programas de prevención de la violencia, atención a sus víctimas, y rehabilitación y reinserción social de infractores.

Frente a estos importantes cambios que hacen de las municipalidades un actor relevante en la arquitectura institucional de la seguridad ciudadana, y en el contexto de los serios desafíos que esta enfrenta, el presente proyecto de ley explicita sus funciones, atribuciones y responsabilidades para fortalecer la respuesta institucional en esta materia.

FÓRMULA LEGAL

CAPÍTULO I

OBJETO DE LA LEY

Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto precisar las atribuciones de las municipalidades en materia de seguridad ciudadana.

CAPÍTULO II

RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS ALCALDES EN LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 2.- El alcalde es el responsable político de los servicios de seguridad ciudadana en su jurisdicción y preside el comité de seguridad ciudadana respectivo.

El alcalde provincial no solo tiene responsabilidad en el distrito capital de su jurisdicción, sino también en el diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de la política interdistrital, así como en la supervisión de la ejecución de las políticas correspondientes a cada uno de los distritos de su jurisdicción.

Artículo 3.- Las municipalidades provinciales deberán establecer los lineamientos para la prestación de los servicios de seguridad ciudadana en su territorio, así como las iniciativas de carácter centralizado para toda la provincia, los lineamientos para la cooperación interdistrital y los programas básicos con que debe contar cada distrito.

CAPÍTULO III

ATRIBUCIONES DE LOS ALCALDES COMO PRESIDENTES DE LOS COMITÉS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 4.- Además de cumplir las funciones y atribuciones como presidentes de los comités de seguridad ciudadana en los ámbitos provincial y distrital —previstas en la Ley 27933, que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y en su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 012-2003-IN— los alcaldes deberán:

4.1 Presentar anualmente la evaluación del plan de seguridad ciudadana realizada por el comité respectivo de su jurisdicción. Esta presentación deberá sustentarse tanto ante el concejo municipal como ante los vecinos, en una consulta ciudadana convocada para tal efecto.

Los alcaldes provinciales, además de presentar la evaluación del plan de seguridad ciudadana de su distrito capital, deberán hacer lo propio con la evaluación del plan provincial. Esta última presentación deberá sustentarse tanto ante los alcaldes de todos los distritos de su jurisdicción como ante los vecinos, en una consulta ciudadana convocada para tal efecto.

4.2 Disponer que en las páginas web de sus municipalidades se publiquen los planes de sus respectivos comités, las evaluaciones de estos, los mapas institucionales de seguridad ciudadana y cualquier otra información pública relevante en esta materia.

4.3 Cuando fuera necesario, comunicar a las instancias respectivas del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, así como a las autoridades nacionales que lo integran, acerca del desempeño de sus funcionarios locales y de sus representantes institucionales ante los comités de seguridad ciudadana, especialmente en relación con:

- a) Su asistencia a las sesiones del comité.
- b) Su disponibilidad a brindar la información y la cooperación que les fuera solicitada por el comité.
- c) Su participación en las actividades realizadas en el marco de los planes aprobados por el comité.

De ser el caso, los alcaldes podrán solicitar ante la institución correspondiente la instauración de un procedimiento administrativo disciplinario contra el funcionario que incumpla sus responsabilidades ante el comité de seguridad ciudadana.

CAPÍTULO IV

GESTIÓN MUNICIPAL DE LA INFORMACIÓN SITUACIONAL E INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 5.- Las municipalidades deberán constituir observatorios de seguridad ciudadana necesarios para comprender las características de la inseguridad, la violencia y el delito en sus jurisdicciones, así como formular medidas capaces de enfrentarlos. Estos observatorios deberán articular los sistemas de información existentes en sus jurisdicciones, que incluyen, entre otros, el del serenazgo, el policial, el fiscal, el de medicina legal, el judicial y el de salud pública.

La información que se recoja en los observatorios sobre cada hecho deberá incluir, en la medida de lo posible, los siguientes datos:

- a) ¿Dónde ocurrió? Distrito, escenario y dirección.
- b) ¿Cuándo ocurrió? Mes, día y hora.
- c) ¿Cómo ocurrió? Móvil, arma empleada, relación de la víctima con el victimario, y presencia de alcohol o drogas en la víctima.
- d) ¿Quién fue la víctima? Nombre, edad y sexo.
- e) ¿Quién fue el victimario? Nombre, edad y sexo.

Artículo 6.- Con la información recogida, los observatorios elaborarán mapas del delito que sirvan como referencia sobre la dinámica local de la violencia y el delito. También deberán producir informes periódicos sobre la situación de seguridad en su jurisdicción, que se remitirán al alcalde y a todos los miembros del comité de seguridad ciudadana respectivo.

Artículo 7.- Los observatorios también sistematizarán las mejores prácticas en seguridad ciudadana, con especial énfasis en la prevención de la violencia y el delito, y difundirlas entre los actores involucrados en la materia.

Artículo 8.- Las municipalidades elaborarán mapas institucionales en los que se identificará a todas las instituciones públicas y privadas involucradas en la materia, precisando la responsabilidad que le corresponde a cada una y la manera como interactúan entre sí. Estos mapas también deberán contar con información actualizada sobre los recursos humanos, logísticos y tecnológicos que manejan las instituciones, e incluir las direcciones, los correos electrónicos y los números de teléfono de sus responsables.

ATRIBUCIONES MUNICIPALES SOBRE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN

Artículo 9.- Las municipalidades organizarán el servicio de serenazgo en sus respectivas jurisdicciones cuando lo consideren conveniente.

Son funciones de los serenazgos:

- a) Llevar a cabo labores de patrullaje y vigilancia del espacio público.
- b) Prestar auxilio y orientar al ciudadano cuando lo requiera, especialmente en la solución de problemas de convivencia, accidentes de tránsito y emergencias de cualquier tipo; en la prevención de hechos delictivos o en respuesta a ellos; y en la atención inmediata a las víctimas.
- c) Brindar protección y seguridad en la realización de eventos culturales o deportivos, manifestaciones cívicas, fiestas patronales o populares, y cualquier acto público que haya sido autorizado por la municipalidad o la gobernación local.
- d) Propiciar la tranquilidad, el orden, la seguridad y la convivencia pacífica.
- e) Vigilar la preservación de la calidad de vida, la limpieza y el ornato público.
- f) Supervisar el cumplimiento de las normas de seguridad en establecimientos públicos.
- g) Prestar apoyo a los órganos del gobierno local cuando lo soliciten.
- h) Implementar y actualizar el sistema municipal de información de seguridad y convivencia ciudadana, que incluye el observatorio y el mapa institucional.
- i) Apoyar al personal policial en el control del tránsito vehicular y peatonal, a solicitud del jefe policial provincial o del comisario

distrital, cuando sea necesario para procurar la descongestión del tránsito.

Los serenazgos podrán intervenir en distritos distintos del suyo cuando la prestación de auxilio al ciudadano lo amerite o en casos de urgencia.

Artículo 10.- De tomar conocimiento de la tentativa o comisión de un delito o una falta, o una infracción a las normas de tránsito, los serenazgos deberán comunicarlo de inmediato a la comisaría de su distrito y, de ser posible, facilitar la más pronta intervención policial.

Artículo 11.- Todo sereno podrá proceder al arresto en estado de flagrancia delictiva, cuyos supuestos están definidos en el artículo 259 del Código Procesal Penal aprobado por Decreto Legislativo 957.

En este caso, el sereno deberá entregar inmediatamente a la Policía tanto al arrestado como los objetos que constituyan el cuerpo del delito. Se entiende por «entrega inmediata» el tiempo que le demanda al sereno dirigirse a la dependencia policial más cercana o al policía que se halle por las inmediaciones del lugar. En ningún caso el arresto autoriza a encerrar al arrestado o mantenerlo privado de su libertad, en un lugar público o privado, hasta su entrega a la autoridad policial. La Policía redactará un acta en la que se haga constar la entrega y las demás circunstancias de la intervención.

Artículo 12.- El patrullaje integrado de la Policía Nacional y los serenazgos será conducido operativamente por el comisario distrital, en

coordinación con el gerente de seguridad ciudadana de la municipalidad correspondiente y previo planeamiento conjunto.

Artículo 13.- Las municipalidades colindantes o fronterizas podrán suscribir convenios de cooperación para que sus serenazgos realicen operaciones conjuntas de patrullaje y vigilancia del espacio público.

Artículo 14.- Las municipalidades provinciales deberán desarrollar y consolidar el servicio interdistrital de los serenazgos en sus jurisdicciones. Para ello, deberán:

- a) Definir el perfil del sereno.
- b) Establecer los criterios mínimos para la selección, formación y capacitación de los serenos, así como para la evaluación de su desempeño.
- c) Crear la Escuela Provincial de Serenos y diseñar su curso básico de formación, que deberá ser aprobado por todos los servidores que quieran cumplir esta función.
- d) Crear un registro provincial único con la historia funcional de cada sereno, incluyendo su trayectoria disciplinaria.
- e) Establecer las especificaciones técnicas de los sistemas de comunicación distritales para garantizar su compatibilidad y hacer posible su intercomunicación.
- f) Establecer las especificaciones técnicas de los sistemas informáticos distritales para garantizar su interconexión.

Artículo 15.- Con los arbitrios que recauden por concepto de seguridad ciudadana, las municipalidades distritales asumirán los gastos de formación básica de sus serenos en la Escuela Provincial de Serenos.

Artículo 16.- Las municipalidades promoverán que, en el marco de los planes locales de seguridad ciudadana, se lleven a cabo programas, campañas y actividades destinados a desarrollar una cultura ciudadana de derechos y deberes, y de respeto por la ley y las normas de convivencia civilizada y pacífica.

Artículo 17.- En el marco de sus políticas de cultura, recreación, deporte, juventud, capacitación laboral, emprendimiento y empleo, las municipalidades otorgarán especial atención a los grupos vulnerables o en riesgo de verse involucrados en hechos de violencia o delictivos, o de ser víctimas de estos.

Artículo 18.- Las municipalidades organizarán y acreditarán ante los comités de seguridad ciudadana a las juntas vecinales en sus jurisdicciones; los miembros de estas juntas serán capacitados por la Policía Nacional.

Las municipalidades garantizarán el equipamiento de las juntas vecinales, a cuyos miembros se les proveerá, como mínimo, de alarmas, silbatos, linternas y chalecos.

Artículo 19.- Las municipalidades —a través de sus serenazgos— y las comisarías deberán constituir un sistema de alerta temprana integrado, entre otros, por las juntas vecinales, los vigilantes privados, los taxistas y los mototaxistas, los comerciantes, la comunidad educativa y los trabajadores municipales, con el propósito de colaborar en la prevención de la violencia y el delito, y en la respuesta ante ellos.

CAPÍTULO VI

ATRIBUCIONES MUNICIPALES SOBRE LOS SERVICIOS DE CONTROL Y SANCIÓN

Artículo 20.- Las municipalidades provinciales deberán coordinar con el Poder Judicial y los ministerios del Interior y de Justicia para que, en aras de garantizar la celeridad de los procesos por faltas, en sus jurisdicciones se constituya, por lo menos, un juzgado de paz letrado en comisaría, que cuente también con la presencia de un defensor de oficio.

En la capital de la República deberá constituirse un juzgado de paz letrado en comisaría en cada distrito.

36

CAPÍTULO VII

ATRIBUCIONES MUNICIPALES SOBRE LOS SERVICIOS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL DE INFRACTORES

Artículo 21.- Las municipalidades provinciales deberán coordinar con el Ministerio del Interior para que, cuando menos en la comisaría más importante de la provincia, exista un módulo especializado de atención de adolescentes infractores, con ambientes privados y personal policial capacitado.

Las municipalidades provinciales también coordinarán con el Ministerio Público para que en sus jurisdicciones se constituya un equipo multidisciplinario que colabore con el módulo especializado de atención de adolescentes infractores de la comisaría, así como con el fiscal de familia o mixto que aplique la remisión para hacer posible la justicia juvenil restaurativa.

En la capital de la República deberán constituirse los módulos policiales especializados y los equipos multidisciplinarios del Ministerio Público en cada distrito.

Artículo 22.- Las municipalidades provinciales deberán coordinar con el Poder Judicial para que en sus jurisdicciones se constituya un servicio de orientación al adolescente dedicado al tratamiento en medio libre de los adolescentes infractores de la ley penal.

En la capital de la República deberán constituirse, por lo menos, cuatro servicios de orientación al adolescente, correspondientes a las zonas norte, centro, sur y este de la ciudad.

Artículo 23.- Las municipalidades deberán registrarse ante el Instituto Nacional Penitenciario y constituirse como entidades receptoras para la ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres impuestas por mandato judicial.

Artículo 24.- Las municipalidades provinciales deberán coordinar con el Instituto Nacional Penitenciario para que en sus jurisdicciones se constituya un programa de asistencia pospenitenciaria que facilite la reinserción de la persona liberada en el mercado laboral.

En la capital de la República deberán constituirse por lo menos cuatro programas de asistencia pospenitenciaria, correspondientes a las zonas norte, centro, sur y este de la ciudad.

CAPÍTULO VIII

ATRIBUCIONES MUNICIPALES SOBRE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA Y PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Artículo 25.- Las municipalidades deberán constituir programas de protección a las víctimas de la violencia, a efectos de garantizar su asistencia médica, psicológica, social y legal de manera gratuita. La asistencia legal incluye el patrocinio durante la investigación preliminar y el proceso judicial que se instaure.

Artículo 26.- Las municipalidades deberán coordinar con el Ministerio del Interior para que en la comisaría más importante de su jurisdicción se instale un módulo de atención a la mujer víctima de violencia familiar y sexual, con ambientes privados y personal policial capacitado.

Artículo 27.- Las municipalidades provinciales deberán coordinar con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social para que en sus jurisdicciones se constituyan un Centro de Emergencia Mujer, una casa-refugio para víctimas de violencia familiar y sexual, un servicio de tratamiento psicológico para los agresores y una red de mujeres que ayudan a otras mujeres a salir de la violencia.

En la capital de la República, las municipalidades distritales se encargarán de las coordinaciones para constituir en sus jurisdicciones un Centro de Emergencia Mujer, un servicio de tratamiento psicológico para los agresores y una red de mujeres que ayudan a otras mujeres a salir de la violencia. Por su parte, la Municipalidad Metropolitana de Lima será la responsable de la implementación de las casas refugio en, por lo menos, las cuatro grandes zonas de la ciudad: norte, centro, sur y este.

DISPOSICIONES FINALES Y COMPLEMENTARIAS

Única.- Para el financiamiento de los servicios de seguridad ciudadana centralizados en el ámbito provincial, las municipalidades provinciales no solo coordinarán con las instituciones nacionales competentes sino también con las municipalidades distritales de su jurisdicción, las que también podrán contribuir con recursos provenientes de sus arbitrios por seguridad ciudadana.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los ... días del mes de ... del año dos mil once.



Proyecto de Ley

que Crea el Observatorio Nacional

de Seguridad Ciudadana

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La información es fundamental para comprender la inseguridad, la violencia y el delito, y formular medidas eficaces para enfrentarlos. También es relevante para la acción educativa y para generar compromisos ciudadanos que contribuyan a mejorar la seguridad. Por ello, constituye una tarea estratégica primordial la creación de un observatorio que permita generar información veraz, oportuna, confiable y útil para la formulación de políticas públicas en esta materia.

Así entendido, el observatorio proveerá un valioso servicio de información a todas las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Por esa razón, es conveniente que esté adscrito al Consejo Nacional, que constituye su ente rector, a través de su Secretaría Técnica, dependiente del Ministerio del Interior.

El observatorio debe llevar a cabo su labor de sistematización, análisis, publicación y difusión sobre la base de distintos tipos de información. Primero, la que desarrollan las instituciones públicas que integran el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Segundo, la que se genere a través de encuestas de opinión pública. Tercero, la que resulte de sus estudios. Cuarto, las buenas prácticas. Es fundamental que el observatorio publique y difunda toda la información que es capaz de generar, tanto para facilitar la toma de decisiones del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y de las instituciones que lo integran como para contribuir a brindar al público elementos de juicio necesarios sobre la verdadera situación de la inseguridad y sobre el desempeño de las instituciones encargadas de hacerle frente.

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto crear el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, para generar información veraz, oportuna, confiable y útil para la formulación, implementación, supervisión y evaluación de las políticas públicas en esta materia.

Artículo 2.- Adscripción del Observatorio

El Observatorio estará adscrito al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y será administrado por su Secretaría Técnica.

Artículo 3.- Funciones del Observatorio

El Observatorio tendrá las siguientes funciones:

- a) Solicitar, recabar y sistematizar la información oficial relevante para las políticas públicas de seguridad ciudadana que produzcan las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y, si fuera el caso, de otras que considere conveniente.
- b) Realizar por lo menos una vez al año, a través del Instituto Nacional de Estadística e Informática, encuestas nacionales de opinión pública que midan la victimización, la evaluación de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia, y la percepción de inseguridad.
- c) Realizar, a través del Instituto Nacional de Estadística e Informática, encuestas de opinión pública sobre manifestaciones específicas de la violencia y el delito, y sus posibles causas, especialmente sobre la violencia familiar y de género, la violencia juvenil

y escolar, el uso de armas, el consumo de alcohol y drogas, y la deserción escolar.

- d) Realizar, a través del Instituto Nacional de Estadística e Informática, encuestas de opinión pública sobre el funcionamiento de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia.
- e) Georreferenciar la información producida sobre seguridad ciudadana.
- f) Analizar la información oficial y la producida a través de encuestas de opinión pública, y formular recomendaciones de política pública a efectos de contribuir a la toma de decisiones del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y las instituciones que lo integran.
- g) Realizar estudios sobre los principales desafíos de la seguridad ciudadana, sea de manera directa o encargándolos a instituciones universitarias o especializadas.
- h) Publicar y difundir, de manera permanente y sobre todo a través de medios virtuales, la información, las encuestas de opinión pública y los estudios que produzca.
- i) Sistematizar las buenas prácticas de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana —así como aquellas internacionales que puedan ser relevantes— para que sean conocidas, estudiadas y, eventualmente, replicadas, previo proceso de adaptación y adecuación.

Artículo 4.- Deber de cooperación

Las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana estarán obligadas a compartir con el Observatorio la información oficial relevante para las políticas de seguridad ciudadana de la que dispongan, así como aquella que se les solicite. También están obligadas a colaborar en las iniciativas del Observatorio y a

hacerse representar en las instancias de coordinación y trabajo que este convoque.

Artículo 5.- Financiamiento del Observatorio

El financiamiento del Observatorio estará a cargo del Ministerio del Interior, con cargo a los recursos asignados a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, sin menoscabo de las donaciones que pueda recibir del sector privado, la cooperación internacional u otras instituciones públicas.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los ... días del mes de ... del año dos mil once.

Proyecto de Ley

que Crea el Fondo Nacional de

Seguridad Ciudadana¹

45

¹ La Ley 28455, publicada el 31 de diciembre del 2004, creó el Fondo para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, constituido con las regalías que, a partir de entonces, percibiría el gobierno nacional de los lotes 56 y 88 de Camisea. Una cuarta parte de ese Fondo está destinada a la adquisición, repotenciación y renovación tecnológica, y a la reparación o mantenimiento del equipamiento de la Policía. Entre el 2005 y el 2010 este fondo policial recibió 62 millones de dólares, de los que solo pudo gastar el 45%. Véase Gino Costa y Carlos Romero. *Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer?* Lima: Ciudad Nuestra, 2011, p. 101. Más recientemente, después de que se formulara el presente proyecto de ley, el gobierno del presidente Humala creó, mediante Decreto de Urgencia 052-2011, publicado el 2 de septiembre del 2011, el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana, destinado a financiar la adquisición, reparación y mantenimiento de equipamiento para la disminución de los niveles de inseguridad. La asignación de sus recursos corresponde al Comité de Administración, encabezado por el presidente del Consejo de Ministros e integrado por los ministros de Economía y Finanzas, y de Interior. En la práctica, el Fondo está siendo utilizado para equipar a la Policía y al Instituto Nacional Penitenciario. Considerando que ninguno de los fondos mencionados financia iniciativas municipales en seguridad ciudadana y que no existen otras partidas con recursos del gobierno nacional para tal fin, se ha juzgado necesario insistir en crear un mecanismo de financiamiento, a través de un fondo concursable, que favorezca a los municipios más pobres y con mayor incidencia delictiva.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El éxito del abordaje local de la seguridad ciudadana depende del apoyo del gobierno central. Este debe brindarse en múltiples niveles. Primero, en el diseño de los lineamientos nacionales de política y en la creación del marco legal e institucional para la adecuada coordinación de esfuerzos entre los ámbitos de gobierno nacional, regional y municipal. Segundo, en la adecuación de las instituciones nacionales a la lógica local. Tercero, en la asesoría técnica y la capacitación de los actores locales. Finalmente, en el financiamiento de las políticas municipales de seguridad, con énfasis en los programas de prevención integral de la violencia. Sin este último componente, los gobiernos municipales y otras instituciones locales no podrán pasar del plan a la acción y de la propuesta a la intervención.

La experiencia internacional en el financiamiento nacional de las iniciativas locales de prevención da cuenta de una variedad amplísima de modalidades. En un extremo están los fondos nacionales, que destinan recursos a todos los municipios en función de ciertos criterios preestablecidos. En el otro, los fondos concursables que permiten a los municipios acceder a recursos públicos, siempre y cuando cuenten con las fortalezas necesarias para llevar a cabo una intervención bien diseñada, que se ajuste a los requisitos estipulados. Entre estos dos extremos, existe una variedad de acuerdos de cooperación suscritos por los gobiernos centrales con los municipales, acompañados del financiamiento correspondiente, en virtud de determinadas prioridades y criterios establecidos nacionalmente.

Las experiencias internacionales con fondos para la seguridad ciudadana tienen algunos elementos en común. Primero, su apuesta por fortalecer el protagonismo de los municipios. Segundo, la existencia de fondos nacionales para financiar iniciativas locales, habitualmente conducidas por los municipios y coordinadas con otros actores. Tercero, un conjunto de criterios y condiciones para el acceso al fondo.

Los principales criterios y condiciones son los siguientes:

- En primer lugar, la mayoría de fondos son focalizados; es decir, no se ofrecen a todos los municipios, sino solo a aquellos con mayores condiciones de vulnerabilidad social y delictiva. Corresponde al gobierno nacional establecer esos criterios y los indicadores que servirán para determinar las posibilidades de acceso y el monto máximo de recursos disponibles por cada proyecto. Además de la focalización geográfica, los gobiernos nacionales también establecen prioridades temáticas. Otro instrumento de selectividad es el referido a la institución a través de la cual se lleva a cabo el proyecto. El modelo que otorga al municipio el rol protagónico es hoy el más extendido, y habitualmente está acompañado por una instancia de coordinación interinstitucional encargada de aprobar el proyecto y de supervisar su implementación.
- En segundo lugar, la mayoría de fondos condicionan el acceso a sus recursos a la existencia de una institucionalidad determinada o al compromiso de construirla. Esta institucionalidad tiene, entre otros, los componentes que se describen a continuación. Primero, una instancia de coordinación interinstitucional que involucre a todos los actores nacionales y locales en la prevención

y el control de la violencia y el delito en determinada circunscripción. Segundo, una secretaría técnica adscrita a la estructura del gobierno municipal, encargada de apoyar al alcalde en la tarea de dirigir la implementación del proyecto, asegurar la coordinación interinstitucional día a día, y darles seguimiento a las decisiones del municipio. Tercero, un observatorio de la violencia.

- En tercer lugar, las iniciativas locales deben asegurar y promover una amplia participación ciudadana.
- En cuarto lugar, el cofinanciamiento de los proyectos. Para los municipios, la contraparte se constituye con la administración del proyecto, la infraestructura y los gastos administrativos.
- En quinto lugar, se establece un puntaje adicional a los municipios que cumplan ciertas condiciones como la asociación con otros municipios, con organizaciones no gubernamentales o con institucionales nacionales, o que cuenten con el aporte financiero al proyecto de empresas privadas o de organizaciones de cooperación internacional.

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto crear el Fondo Nacional de Seguridad Ciudadana, en adelante el Fondo, que estará adscrito al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

Artículo 2.- Beneficiarios del Fondo

Serán beneficiarios de los recursos del Fondo las municipalidades provinciales y distritales con alta incidencia delictiva, y con insuficientes recursos institucionales y presupuestarios.

Artículo 3.- Finalidad del Fondo

El Fondo tiene como finalidad financiar iniciativas locales de prevención de la violencia y el delito, tales como:

- a) Programas de prevención social, con especial énfasis en la atención a grupos en riesgo de involucrarse en actividades de violencia o delictivas, sobre todo juveniles.
- b) Programas de prevención comunitaria, que fortalezcan la participación ciudadana para la seguridad, incluyendo las juntas vecinales y las rondas campesinas.
- c) Programas de prevención situacional, que contribuyan a mejorar las condiciones urbano-ambientales, con el fin de reducir los riesgos delictivos a través de la recuperación de los espacios públicos para el disfrute de los ciudadanos.
- d) Fortalecimiento de los servicios de serenazgo municipal, a través del equipamiento de sus centros de información y comunicación, observatorios y unidades de patrullaje.

También servirá para el financiamiento de las iniciativas locales de asistencia y protección a las víctimas de la violencia familiar y sexual.

Artículo 4.- Recursos del Fondo

Constituyen recursos del Fondo:

- a) Las transferencias que anualmente realice el tesoro público por un monto equivalente al 0,25% del Presupuesto Institucional de Apertura del Ministerio del Interior.
- b) Las transferencias que al término de cada año fiscal realice el tesoro público del monto no ejecutado del Presupuesto Institucional Modificado del Ministerio del Interior.
- c) Las donaciones que se reciban de la empresa privada.
- d) Las donaciones que se reciban de la cooperación internacional.
- e) Los intereses que generen los ingresos mencionados en los incisos a), b), c) y d) del presente artículo.
- f) Otros recursos que señale el Poder Ejecutivo.

Artículo 5.- Administración del Fondo

El Fondo será administrado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, a través de su Secretaría Técnica.

Artículo 6.- Requisitos de postulación al Fondo

Los proyectos que presenten las municipalidades deberán, siempre, haber sido aprobados por los respectivos comités de seguridad ciudadana, los que deberán comprometerse a la implementación y supervisión del proyecto. Serán privilegiados aquellos que involucren en su implementación a la ciudadanía y a un mayor número de instituciones, públicas y privadas.

Los proyectos deberán contener un diagnóstico preciso de la problemática de la seguridad en el ámbito de su jurisdicción, claros indicadores de desempeño, un cronograma de implementación y una contrapartida presupuestal. Además, deberán contemplar recursos para su evaluación independiente una vez que hayan concluido.

Artículo 7.- Asignación de los recursos del Fondo

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana convocará a concursos públicos para la asignación de los recursos del Fondo entre las municipalidades provinciales y distritales con alta incidencia delictiva e insuficientes recursos institucionales y presupuestarios, previo diseño, publicación y difusión de las bases correspondientes.

Los recursos del Fondo serán transferidos a las municipalidades beneficiarias de manera progresiva y en función del cumplimiento de las metas.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los ... días del mes de ... del año dos mil once.

S e g u n d a p a r t e

53

Criminalidad organizada





Proyecto de Reforma Constitucional

del Artículo 70,

referido a la Pérdida de Dominio

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La actividad criminal organizada, tanto nacional como transnacional, constituye una grave amenaza a la estabilidad política, la gobernabilidad democrática y el desarrollo socioeconómico. La estrategia para enfrentarla debe ser integral, lo que incluye tanto instrumentos para establecer la responsabilidad penal de sus autores como herramientas para privarlos, en el plazo más corto posible, de los bienes ilícitamente obtenidos.

Diversos instrumentos internacionales establecen los mecanismos para garantizar la pérdida de propiedad de estos bienes por decisión judicial, denominándolos «decomiso» o «confiscación». Entre estos instrumentos destacan la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscrita en Viena (Austria) en 1988; el Convenio sobre Blanqueo, Detección, Embargo y Confiscación de los Productos de un Delito, suscrito en Estrasburgo (Francia) en 1990; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, suscrita en Palermo (Italia) en el 2000. En el ámbito interamericano, el Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado de Activos relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves de 1992 también hace referencia a estos mecanismos.

Hasta hace poco tiempo, la pérdida de la propiedad de estos bienes de procedencia ilícita quedaba decretada a la finalización del proceso penal instaurado por los delitos precedentes relacionados con el crimen organizado, generalmente muchos años después del inicio de las investigaciones. Cuando esto ocurría, los bienes se

habían depreciado significativamente y su venta le redituaba al Estado escasos recursos, en comparación con los que pudiera haber obtenido de haberlos vendido con anterioridad. Además, en algunos casos, la administración de los bienes entrañaba costos considerables.

Con el fin de evitar estos perjuicios al Estado y fortalecer los instrumentos para combatir la criminalidad organizada, el artículo 34 de la Constitución Política de Colombia de 1991 incorporó la figura de la extinción de dominio por decisión judicial sobre los bienes adquiridos ilícitamente. Esta figura constitucional recién fue regulada por la Ley 793 del 2002, que establece un proceso judicial autónomo —distinto del penal que se instaure por criminalidad organizada—, que concluye una vez establecida la vinculación entre el titular del bien y la actividad ilícita. Este es un proceso de naturaleza real; no es una sanción penal, sino una consecuencia patrimonial de las actividades ilícitas que originaron la propiedad. La acción es imprescriptible.

En el Perú, en el marco de la delegación de facultades para legislar en materia de criminalidad organizada, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo 992, publicado el 22 de julio del 2007, que regula el proceso de pérdida de dominio para la extinción de los derechos y/o títulos de bienes de procedencia ilícita, a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna. Este decreto legislativo fue posteriormente modificado por el Congreso de la República en el ejercicio de sus facultades de control posterior de los decretos legislativos, toda vez que la norma excedía los alcances de las facultades delegadas y se habían formulado cuestionamientos de carácter constitucional al procedimiento establecido. Las modi-

ficaciones se plasmaron en la Ley 29212, publicada el 18 de abril del 2008, en la que las causales para la declaración de pérdida de dominio se redujeron y el procedimiento se complejizó.

Si bien el Congreso de la República ha considerado constitucional la incorporación de la figura de la pérdida de dominio al sistema legal peruano, su aplicación por los órganos jurisdiccionales ha sido casi nula, en buena medida por el temor a una posible colisión con el artículo 70 de la Constitución, que establece que la privación de la propiedad procede exclusivamente por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley.

Por ello, con el fin de establecer las más sólidas bases normativas para la aplicación de la pérdida de dominio, se hace necesario, como en el caso colombiano, proceder a incorporar tal figura en nuestra Constitución.

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Modificación del artículo 70 de la Constitución Política de 1993

Modifícase el artículo 70 de la Constitución Política de 1993, con el siguiente texto:

«Artículo 70.- Inviolabilidad del derecho de propiedad

El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie se le puede privar de su propiedad sino por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de una indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

También puede privarse de la propiedad por sentencia judicial que declara la extinción de los derechos y/o títulos de bienes de procedencia ilícita en el trámite de un proceso de pérdida de dominio, a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna. La sentencia requiere haber pasado en autoridad de cosa juzgada».

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los ... días del mes de ... del año dos mil once.

Proyecto de Reforma Constitucional
del Artículo 2, Numeral 5), referido al
Levantamiento del Secreto Bancario
y la Reserva Tributaria

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La actividad criminal organizada, tanto nacional como transnacional, constituye una grave amenaza a la estabilidad política, la gobernabilidad democrática y el desarrollo socioeconómico del Perú. El lavado de activos es una modalidad delictiva inherente a las actividades de crimen organizado, pues a través suyo los criminales encubren el origen de los fondos generados ilícitamente, para que aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen sin problema en el sistema económico-financiero. Esto permite a los criminales disfrutar de sus ganancias sin poner en peligro su fuente.

Al respecto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, suscrita en el 2000 en la ciudad de Palermo (Italia) —aprobada por Resolución Legislativa 27527, publicada el 8 de octubre del 2001 y ratificada por Decreto Supremo 088-2001-RE, que se publicó el 20 de noviembre del mismo año— estableció, entre otras, tres obligaciones para los Estados parte. Primero, la penalización del blanqueo del producto del delito (artículo 6). Segundo, el establecimiento de un régimen de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias, así como de otros órganos susceptibles de utilizarse para el blanqueo de dinero, a efectos de prevenir y detectar este delito en todas sus formas (artículo 7). Tercero, la creación de una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de este tipo (artículo 7).

En el hemisferio occidental, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos

(CICAD-OEA) aprobó el Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado de Activos Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas u otros Delitos Graves, en el que se establecen, entre otros, los alcances del delito de lavado de activos; la naturaleza del régimen de supervisión y control del sistema financiero, y de las instituciones no financieras susceptibles de utilizarse para dicho delito; y las características del organismo encargado de recibir, solicitar, analizar y elevar a las autoridades competentes los informes sobre transacciones financieras que involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud (artículos 13 a 23).

En el Perú, el delito de lavado de activos fue incorporado al Código Penal de 1991 dentro del capítulo referido al tráfico ilícito de drogas (artículos 296-A y 296-B). Tal tipificación limitaba el delito de lavado a aquellos bienes vinculados al narcotráfico. El 27 de junio del 2002 se publicó la Ley 27765 —modificada mediante Decreto Legislativo 986, publicado el 22 de julio del 2007—, que regula, fuera del Código Penal, todo lo referido al lavado de activos, precisando que el tráfico ilícito de drogas no es el único delito precedente. En efecto, también se consideran el terrorismo, los delitos contra la administración pública, el secuestro, la extorsión, el proxenetismo, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, la defraudación tributaria, los delitos contra el patrimonio en su modalidad agravada, y los delitos aduaneros u otros similares que generen ganancias ilegales, con excepción del delito de receptación (artículo 6).

La Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú) fue creada mediante Ley 27693 —publicada el 12 de abril del 2002, y modificada mediante las Leyes 28009 y 28306— como una entidad con personería jurídica de derecho público, y con autonomía funcional,

técnica y administrativa. Esta entidad se encarga de recibir, analizar, tratar, evaluar y transmitir información para la detección del lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo, así como de coadyuvar a la implementación, por parte de los sujetos obligados, de un sistema para detectar operaciones sospechosas de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo.

La UIF-Perú estuvo inicialmente adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. Luego, en el 2005, fue trasladada al Ministerio de Justicia, y en febrero del 2007 al Ministerio de Economía y Finanzas. Finalmente, mediante Ley 29038, publicada el 12 de junio del mismo año, fue incorporada a la estructura de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, órgano constitucional autónomo. La UIF-Perú está a cargo de un superintendente adjunto.

Entre el inicio de sus funciones en el 2003 y el 31 de mayo del 2011, la UIF-Perú recibió 11 270 informes de operaciones sospechosas de los sujetos obligados del sistema de regulación y control. Durante el mismo período, remitió al Ministerio Público 491 informes de inteligencia financiera, que involucran un monto de 5164 millones de dólares americanos, el 83% de los cuales al parecer provienen del tráfico ilícito de drogas. Hasta el primer semestre del 2011 no existía sentencia alguna recaída en los procesos judiciales que se iniciaron como consecuencia de las investigaciones fiscales motivadas por los informes de la UIF-Perú.

GAFISUD, organización intergubernamental sudamericana para combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo, de la que el Perú es parte, lleva a cabo, de manera regular, informes de evalua-

ción sobre los regímenes de evaluación y supervisión de cada país, y el funcionamiento de sus organismos de inteligencia financiera. En su último informe de evaluación mutua sobre el Perú, del 31 de julio del 2008 (tercera ronda), GAFISUD recordó que en su anterior evaluación mutua había recomendado que la UIF-Perú pudiera, en el cumplimiento de sus funciones, acceder al secreto bancario y la reserva tributaria. Reconoció que la integración de la UIF-Perú a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones representó un importante avance, por cuanto es un organismo con autonomía constitucional (administrativa, presupuestal y funcional), cuyo titular está facultado a requerir información protegida por el secreto bancario en el ejercicio de sus funciones de supervisión. No obstante, GAFISUD considera que no es claro que sea jurídicamente posible que el superintendente proporcione esa información a la UIF-Perú, en tanto debe distinguirse la función de supervisión de la de inteligencia financiera. En efecto, esa es la interpretación extendida entre los sujetos obligados del sistema.

En función de ello, y a efectos de mejorar el ejercicio de su facultad de análisis de los reportes recibidos y superar los obstáculos existentes para el intercambio de información entre la UIF-Perú y sus homólogos extranjeros, GAFISUD recomendó el establecimiento de un mecanismo que le permita a la UIF-Perú, en forma clara e indubitable, acceder a la información de carácter bancario y tributario protegida por normas de confidencialidad, de manera ágil y oportuna. Para ello, y en la medida en que la Constitución Política —en su artículo 2, numeral 5)— autoriza el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria, única y exclusivamente a pedido del juez, del fiscal de la Nación o de una comisión investigadora del Congreso, se requiere una modificación constitucional.

En el mismo sentido van las recomendaciones del Plan Nacional de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, presentado por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones en mayo del 2011. En efecto, el Plan, que constituye un ambicioso esfuerzo técnico de 21 instituciones públicas y de un similar número de entidades y especialistas del sector privado, recomendó aprobar un proyecto de ley o, alternatively, un proyecto de enmienda constitucional para que la UIF-Perú pueda acceder a la información protegida por el secreto bancario, la reserva tributaria y la información confidencial sobre las declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos.

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Modificación del artículo 2, numeral 5), de la Constitución Política de 1993

Modifícase el artículo 2, numeral 5), de la Constitución Política de 1993, con el siguiente texto:

«Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

- 5) A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del fiscal de la Nación, de una comisión investigadora del Congreso o de la Unidad de Inteligencia Financiera, con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado».

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los ... días del mes de ... del año dos mil once.



Proyecto de Ley

que Modifica el Artículo 10-A

e Incorpora el Artículo 10-B

de la Ley 27693, que Crea la

Unidad de Inteligencia Financiera

del Perú

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La actividad criminal organizada, tanto nacional como transnacional, constituye una grave amenaza a la estabilidad política, la gobernabilidad democrática y el desarrollo socioeconómico del Perú. El lavado de activos es una modalidad delictiva inherente a las actividades de crimen organizado, pues a través de este los criminales encubren el origen de los fondos generados ilícitamente, para que aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen sin problema en el sistema económico-financiero. Esto permite a los criminales disfrutar de sus ganancias sin poner en peligro su fuente.

Al respecto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, suscrita el 2000 en la ciudad de Palermo (Italia) —aprobada por Resolución Legislativa 27527, publicada el 8 de octubre del 2001 y ratificada por Decreto Supremo 088-2001-RE, publicado el 20 de noviembre del mismo año—, estableció, entre otras, tres obligaciones para los Estados Parte. Primero, la penalización del blanqueo del producto del delito (artículo 6). Segundo, el establecimiento de un régimen de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias, así como de otros órganos susceptibles de utilizarse para el blanqueo de dinero, a efectos de prevenir y detectar este delito en todas sus formas (artículo 7). Tercero, la creación de una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de este tipo (artículo 7).

En el hemisferio occidental, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos

(CICAD-OEA) aprobó el Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado de Activos relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas u otros Delitos Graves, en el que se establecen, entre otros, los alcances del delito de lavado de activos; la naturaleza del régimen de supervisión y control del sistema financiero, y de las instituciones no financieras susceptibles de utilizarse para dicho delito; y las características del organismo encargado de recibir, solicitar, analizar y elevar a las autoridades competentes los informes sobre transacciones financieras que involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud (artículos 13 a 23).

En el Perú, el delito de lavado de activos fue incorporado al Código Penal de 1991 dentro del capítulo referido al tráfico ilícito de drogas (artículos 296-A y 296-B). Tal tipificación limitaba el delito de lavado a aquellos bienes vinculados al narcotráfico. El 27 de junio del 2002 se publicó la Ley 27765 —modificada mediante Decreto Legislativo 986, publicado el 22 de julio del 2007—, que regula, fuera del Código Penal, todo lo referido al lavado de activos, precisando que el tráfico ilícito de drogas no es el único delito precedente. En efecto, también se consideran el terrorismo, los delitos contra la administración pública, el secuestro, la extorsión, el proxenetismo, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, la defraudación tributaria, los delitos contra el patrimonio en su modalidad agravada, los delitos aduaneros u otros similares que generen ganancias ilegales, con excepción del delito de receptación (artículo 6).

La Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú) fue creada mediante Ley 27693 —publicada el 12 de abril del 2002, y modificada mediante las Leyes 28009 y 28306— como una entidad con personería jurídica de derecho público, con autonomía funcional, técnica y administrativa, encargada de recibir, analizar, tratar, evaluar y transmitir información para la detección del lavado de activos y/o financiamiento del

terrorismo, así como de coadyuvar a la implementación, por parte de los sujetos obligados, de un sistema para detectar operaciones sospechosas de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo.

La UIF-Perú estuvo inicialmente adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. Fue trasladada al Ministerio de Justicia en el 2005, y al Ministerio de Economía y Finanzas en febrero del 2007, antes de ser incorporada, mediante Ley 29038, publicada el 12 de junio del mismo año, a la estructura de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, órgano constitucional autónomo. La UIF-Perú está a cargo de un superintendente adjunto.

Entre el inicio de sus funciones en el 2003 y el 31 de mayo del 2011, la UIF-Perú recibió 11 270 informes de operaciones sospechosas de los sujetos obligados del sistema de regulación y control. Durante el mismo período, remitió al Ministerio Público 491 informes de inteligencia financiera, que involucran un monto de 5164 millones de dólares americanos, el 83% de los cuales al parecer provienen del tráfico ilícito de drogas. Hasta el primer semestre del 2011, no existe sentencia alguna recaída en los procesos judiciales que se iniciaron como consecuencia de investigaciones fiscales motivadas por los informes de la UIF-Perú.

Esta falta de resultados está asociada, en parte, a aspectos del procedimiento establecido por la Ley 28306, publicada el 29 de julio del 2004, que modificó la Ley 27693, que creó la UIF-Perú. Esta tiene entre sus funciones la de solicitar, recibir y analizar información sobre las operaciones sospechosas que le presenten los sujetos obligados a informar, mediante los reportes de operaciones sospechosas (ROS) y los registros de operaciones, así como comunicar al Ministerio Público aquellas operaciones que, luego de la investigación y el

análisis respectivos, se presume que están vinculadas a actividades de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo.

Estas funciones, sin embargo, se ven seriamente afectadas por el artículo 10-A-1, que establece que «el Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS) es un documento de trabajo de la UIF-Perú, reservado únicamente para el uso de dicha entidad en el inicio del tratamiento y análisis de la información contenida en dichos reportes; información que luego del análisis e investigación respectiva, se tramitará al Ministerio Público en los casos en que se presume haya vinculación con actividades de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo».

El artículo 13.2 del Reglamento de la Ley 27693, aprobado mediante Decreto Supremo 018-2006-JUS, publicado el 25 de julio del 2006, establece que el destinatario de todo informe de inteligencia de la UIF-Perú «se encuentra obligado a guardar la debida confidencialidad de la entidad informante y la reserva del contenido de la información», lo que significa que esta «tendrá el carácter de reservada, no pudiendo ser empleada total, parcial, directa o indirectamente en ningún proceso judicial o procedimiento administrativo, como tampoco podrá ser empleada como medio probatorio, salvo que la UIF-Perú autorice el uso de manera expresa de todo o parte del documento que contiene el sustento de la información producto del desarrollo del trabajo de inteligencia; por sustento de la información se debe entender a los anexos que acompañan el informe de inteligencia».

Asimismo, el artículo 13.3 del Reglamento establece que «Ningún funcionario de la UIF-Perú, por la propia naturaleza de su labor, podrá comparecer ante las autoridades competentes, Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional del Perú u otras, salvo en relación

a documentos que obren en la denuncia fiscal o expediente judicial debidamente autorizados por la UIF-Perú para constar en ellos».

Según el Acuerdo Plenario 3-2010/CJ-116 del VI Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente y Transitorias de la Corte Suprema de Justicia de la República, del 16 de noviembre del 2010, «la naturaleza jurídica del Informe de Inteligencia no puede asimilarse a una autoría especializada de carácter financiero o pericia institucional, en función a las limitaciones y rasgos propios con el que ha sido regulado. [...] Más allá de lo limitado del uso procesal del Informe de Inteligencia y de la falta de claridad para su utilización en relación al cuerpo del citado Informe y al sustento de la información —los anexos—, llama la atención que el propio Estado limite el esclarecimiento de un delito de tanta gravedad y niegue el acceso fluido a la autoridad penal de información cuya pertinencia y utilidad corresponde valorar al órgano judicial, pero que en este caso reconoce una potestad decisoria a la UIF-Perú».

Esta limitación del procedimiento establecido se subsanaría si el informe de inteligencia, incluyendo sus anexos que le sirven de sustento, fuera de libre acceso a las partes y al órgano jurisdiccional, lo que, a criterio de la Corte Suprema de Justicia, permitiría que este sirviera «como indicio procedimental para incoar el correspondiente proceso penal o inculpación formal, y, segundo, luego de ser sometido a contradicción por su nítido carácter pericial, podrá ser valorado como pericia institucional con arreglo al principio de libre valoración».

Este levantamiento de la reserva en relación con el informe de inteligencia no debe llevar, en ningún caso, al levantamiento de la reserva sobre la identidad del oficial de cumplimiento, tal como está establecido en los otros numerales del artículo 10-A, incorporado por la Ley 28306.

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Modificación del artículo 10-A.1 de la Ley 27693, que crea la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, incorporado por la Ley 28306

Modifícase el párrafo 10-A.1 del artículo 10-A de la Ley 27693, que crea la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú), incorporado por la Ley 28306, con el siguiente texto:

«Artículo 10-A.- De la garantía y confidencialidad del oficial de cumplimiento

10-A.1 El Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS) es un documento de trabajo de la UIF-Perú para el uso de dicha entidad en el inicio del tratamiento y análisis de la información contenida en dichos reportes; información que luego del análisis e investigación respectiva, se tramitará al Ministerio Público en los casos en que se presuma haya vinculación con actividades de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo».

Artículo 2.- Incorporación del artículo 10-B de la Ley 27693, que crea la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú

Incorpórase el artículo 10-B de la Ley 27693, que crea la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú), con el siguiente texto:

«Artículo 10-B.- Del Informe de Inteligencia

10-B.1 La UIF-Perú comunicará al Ministerio Público, mediante un informe de inteligencia, las operaciones que, luego de su labor de análisis de los reportes de operaciones

sospechosas (ROS) y de otras informaciones que pueda recibir o solicitar, y de las investigaciones que pudiera realizar, se presuman estén vinculadas con los delitos de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo.

- 10-B.2 El informe de inteligencia y la documentación que le sirve de sustento serán de libre acceso al Ministerio Público, las partes y el órgano jurisdiccional. Si el Ministerio Público lo considera conveniente para el mejor esclarecimiento de los hechos, podrá disponer el acceso a ellos por los equipos de la Policía Nacional involucrados en la investigación.
- 10-B.3 El informe de inteligencia deberá ser meritulado por el fiscal o el juez al momento de expedir la resolución o disposición correspondiente.
- 10-B.4 El oficial de cumplimiento, el director ejecutivo y el personal de la UIF-Perú sólo podrán comparecer ante la Policía Nacional, el Ministerio Público o el Poder Judicial respecto de los documentos en cuya formulación hayan participado.
- 10-B.5 El fiscal o el juez deberán asegurarse que, en el expediente, no consten los nombres y apellidos, domicilio u otros elementos o circunstancias que pudieran servir para la identificación del oficial de cumplimiento, del director ejecutivo y del personal de la UIF-Perú, a quienes se les asignará una clave o código secretos, que serán de exclusivo conocimiento de la autoridad que imponga la medida o tome conocimiento, bajo responsabilidad.
- 10-B.6 Excepcionalmente, de existir peligro a la integridad física o la libertad personal del oficial de cumplimiento, del

director ejecutivo o del personal de la UIF-Perú, el fiscal o el juez, según corresponda, podrá dictar las medidas de protección establecidas en el capítulo IV de la Ley 27378, que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada, así como en su reglamento».

Artículo 3.- Derogación del artículo 13 del Reglamento de la Ley 27693, aprobado mediante Decreto Supremo 018-2006-JUS

Derógase el artículo 13 del Reglamento de la Ley 27693, aprobado mediante Decreto Supremo 018-2006-JUS.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los ... días del mes de ... del año dos mil once.

Tercera parte

75

Orden público





Proyecto de Ley que Crea el

Sistema Nacional de Prevención y

Solución Pacífica

de Conflictos Sociales

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Perú es un país atravesado por conflictos sociales, principalmente asociados a la operación de las grandes industrias extractivas —como la minería y las actividades gasífera y petrolera— y a la política de erradicación de los cultivos ilícitos. Otros conflictos están vinculados a las disputas entre regiones, provincias o distritos por el control de recursos; a la oposición a grandes proyectos de inversión pública impulsados por el gobierno nacional; al acceso a empleos en la industria de la construcción civil; y al funcionamiento de los gobiernos regionales y locales. Con frecuencia, los conflictos sociales derivan en acciones de protesta que, con facilidad, se tornan violentas, como es el caso de la toma de locales y el bloqueo de carreteras.

Este ha sido un desafío recurrente a la gobernabilidad democrática durante la última década. No han sido pocos los consejos de ministros que se vieron obligados a renunciar por una crisis de orden público derivada de un conflicto social mal gestionado. El esfuerzo de los gobiernos de los presidentes Alejandro Toledo y Alan García por desarrollar una arquitectura institucional idónea para enfrentar los conflictos sociales ha sido poco exitoso. Ha contribuido a ello la crisis de representación política, que determina que los partidos políticos no estén en condiciones de ser instrumentos idóneos para resolver pacíficamente los conflictos. También ha contribuido a los escasos resultados la alta rotación de los titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros y de Interior.

El mal manejo de los conflictos sociales no solo ha incidido en la recurrente inestabilidad política de, cuando menos, los dos últimos

gobiernos democráticos, sino que ha tenido un efecto negativo en la inversión, sobre todo la asociada a la industria extractiva. De no revertirse el mal manejo, los efectos sobre la inversión y el desarrollo productivo del país podrían ser aún mayores, lo que pondría en peligro la sostenibilidad del crecimiento económico.

A principios del año 2001, en el Ministerio del Interior se constituyó un Comité de Conflictos presidido por el ministro del sector e integrado por otros siete ministros de Estado.² Posteriormente, el Comité pasó a reunirse en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), bajo la conducción de su titular, pero los ministros dejaron de asistir. En octubre del 2006, mediante Resolución Ministerial 380-2006-PCM, modificada por el Decreto Supremo 056-2009-PCM, se formalizó el funcionamiento de esta instancia de coordinación, que pasó a llamarse Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales. A diferencia del Comité de Conflictos, la Comisión pasó a ser presidida por un representante del presidente del Consejo de Ministros y no por su titular, e integrada por representantes de casi todos los ministros; su mandato se vio reducido al de una comisión consultiva.

Recién en enero del 2010, mediante Decreto Supremo 010-2010-PCM, se constituyó en la PCM una oficina especializada —la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales—, encargada de darle seguimiento al tema, hasta entonces responsabilidad de un órgano no especializado, la Secretaría de Coordinación.

² Véase Gino Costa y Carlos Basombrío. *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2004, pp. 50-63 y 227-248.

En la actualidad, la PCM también cuenta con el Proyecto para el Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para la Prevención y el Manejo Constructivo de Conflictos (PrevCon), financiado por la Comisión Europea y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Este proyecto tiene una oficina de coordinación en Lima y oficinas descentralizadas en las regiones de Áncash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Ica, Junín, Loreto, Piura y Puno. En enero del 2011, el PrevCon presentó la Propuesta de Política Pública para Prevenir Conflictos Sociales, que incluye un anteproyecto de ley del Sistema Nacional de Promoción e Institucionalización del Diálogo y la Concertación para la Gobernabilidad Democrática, el que ha sido tomado en consideración para el presente proyecto de ley. La novedad de la propuesta del PrevCon es el diseño de un sistema nacional.

A lo largo de los años, y muy lentamente, se ha ido construyendo un sistema de gestión de conflictos sociales. Tanto la Comisión Multisectorial como la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM son componentes fundamentales, aunque no suficientes, de la arquitectura institucional requerida. En efecto, como ha propuesto el PrevCon, es necesario concebir una estructura nacional para enfrentar los conflictos sociales que involucre, cuando menos, tres niveles de gobierno, a saber, el nacional, el regional y el provincial. En cuanto a la composición de la Comisión Multisectorial, no parece conveniente mantener su carácter consultivo, el excesivo número de ministerios representados ni el hecho de que esta responsabilidad sea delegada por los ministros. Se trata de hacer de la Comisión el ente rector del Sistema, y de otorgarle facultades ejecutivas y decisorias, para lo cual es imprescindible que sea una instancia de naturaleza interministerial.

Este diseño institucional deberá replicarse en cada región y provincia del país, donde se constituirán comisiones regionales y provinciales de prevención y solución pacífica de conflictos sociales, que serán conducidas personalmente por el presidente regional o el alcalde provincial. Debe precisarse que las decisiones de la instancia nacional pueden revertir decisiones adoptadas en los ámbitos regional o provincial, de la misma manera que las regionales pueden hacerlo con las provinciales.

La Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM debería continuar haciendo las veces de secretaría técnica en el ámbito nacional. Al mismo tiempo, es necesario que mantenga relaciones fluidas y asegure el intercambio de información con las oficinas de prevención y solución pacífica de conflictos sociales que se creen en los ministerios, en las regiones y en las provincias. Estas se encargarán de recabar, sistematizar y analizar la información sobre los conflictos que les conciernen, así como de hacerse cargo de gestionarlos, en estrecha coordinación con la PCM.

FÓRMULA LEGAL

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley crea el Sistema Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales, en adelante el Sistema, con el propósito de fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas ciudadanas, facilitar las condiciones de inversión pública y privada, y hacer viable la gobernabilidad democrática del país.

CAPÍTULO II

SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONFLICTOS SOCIALES

Artículo 2.- Sistema

El Sistema, que está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, cuenta con las siguientes instancias de decisión:

- a) La Comisión Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales.
- b) Las Comisiones Regionales de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales.
- c) Las Comisiones Provinciales de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales.

Artículo 3.- Comisión Nacional

La Comisión Nacional es el ente rector del Sistema y, como tal, la encargada de implementar las estrategias, políticas y acciones para

prevenir y resolver pacíficamente los conflictos sociales a nivel nacional.

Artículo 4.- Conformación de la Comisión Nacional

La Comisión Nacional es presidida por el presidente del Consejo de Ministros y está integrada por los siguientes ministros:

- a) Ministro del Interior.
- b) Ministro de Energía y Minas.
- c) Ministro del Ambiente.

De acuerdo con el tipo de conflicto que llegue a conocimiento de la Comisión Nacional, esta convocará al ministro responsable del sector, quien estará obligado a asistir.

Los ministros podrán hacerse acompañar por los responsables de sus respectivas oficinas ministeriales. Excepcionalmente, podrán hacerse representar solo por sus viceministros, salvo el presidente del Consejo de Ministros, cuya responsabilidad es indelegable.

Artículo 5.- Sesiones de la Comisión Nacional

La Comisión Nacional se reúne una vez a la semana y, extraordinariamente, cuando lo decida el presidente del Consejo de Ministros.

Artículo 6.- Funciones de la Comisión Nacional

Son funciones de la Comisión Nacional:

- a) Adoptar una estrategia nacional de prevención y solución pacífica de conflictos sociales para cada período gubernativo. La estrategia deberá ser aprobada dentro de los tres meses siguientes

tes a la instalación del gobierno nacional e incluirá, entre otros, los objetivos generales que se espera alcanzar, los principios y procedimientos de funcionamiento del Sistema, las actividades que se llevarán a cabo y sus responsables, y los indicadores con los que se evaluarán las labores del Sistema.

- b) Evaluar semanalmente la evolución de los conflictos sociales, sobre la base de información proporcionada por su Secretaría Técnica, y adoptar las medidas necesarias para prevenir su escalamiento y lograr su solución pacífica. Estas medidas podrán incluir las comunicaciones directas a las comisiones regionales o provinciales para que se avoquen al conocimiento y la solución de un conflicto determinado, y mantengan informada a la Comisión Nacional; los pedidos de intervención a la Defensoría del Pueblo para que interponga sus buenos oficios y facilite el diálogo y la negociación, y mantenga informada a la Comisión; y las intervenciones directas para facilitar el diálogo, la negociación y la conciliación, así como la realización de visitas o actuaciones in situ.
- c) Intervenir en los conflictos sociales en los que una autoridad nacional sea parte o en aquellos que no puedan ser resueltos en los ámbitos regional o provincial. Esto incluye la prerrogativa de revisar, y eventualmente revertir, las decisiones de las comisiones regionales y provinciales.
- d) Elaborar, publicar y difundir un informe anual sobre la labor del Sistema, que incluya información precisa sobre la evolución de los conflictos sociales y las acciones adoptadas para prevenirlos y resolverlos pacíficamente. El informe, que se presentará dentro de los tres meses siguientes del año materia de evaluación, también contendrá recomendaciones para reducir o evitar la conflictividad social.

- e) Adoptar las demás decisiones que se requieran en el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 7.- Secretaría Técnica de la Comisión Nacional

La Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros, creada por el Decreto Supremo 010-2010-PCM, hará las veces de secretaría técnica de la Comisión Nacional y tendrá, cuando menos, las siguientes áreas: recolección, sistematización y análisis de la información; gestión de los conflictos sociales; y análisis estratégico.

Artículo 8.- Funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional

Son funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional:

- a) Formular la propuesta de Estrategia Nacional de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales.
- b) Recabar, sistematizar y analizar, de manera permanente, la evolución de los conflictos sociales, a efectos de determinar sus causas y sus patrones de violencia, y sacar las lecciones que corresponda para la gestión de los futuros conflictos.
- c) Analizar escenarios futuros de posibles conflictos sociales, a efectos de contribuir al perfeccionamiento de las intervenciones preventivas en el largo plazo.
- d) Preparar semanalmente, para la Comisión Nacional, un informe detallado sobre los conflictos sociales que se hayan presentado, con recomendaciones sobre las posibles medidas que es necesario adoptar. En relación con cada conflicto, estos informes identificarán las causas cercanas y estructurales; a los actores, los recursos con que cuentan y su predis-

posición a una solución pacífica; y los posibles escenarios de desarrollo.

- e) Mantener una comunicación fluida y asegurar el intercambio de información con las oficinas respectivas de los ministerios y con las secretarías técnicas de las comisiones regionales y provinciales, a las que, además, les brindará la asesoría técnica y la capacitación que requieran. Cuando sea necesario, convocará a los responsables de las oficinas ministeriales, o a los secretarios técnicos de las comisiones regionales o provinciales. También deberá mantener comunicación permanente con la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.
- f) Formular la propuesta de informe anual sobre la labor del Sistema.
- g) Otras funciones que le sean encomendadas por la Comisión Nacional o por el presidente del Consejo de Ministros.

Artículo 9.- Oficinas ministeriales

Todos los ministerios deberán contar con una Oficina de Prevención y Solución Pacífica de Conflictos Sociales, encargada de la recolección, sistematización y análisis de la información sobre los actuales o potenciales conflictos del sector, así como de la gestión de estos.

Estas oficinas, a cargo de un funcionario de alto nivel que dependerá directamente del ministro del sector, mantendrán debidamente informada a la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional tanto de la conflictividad en su sector como de todas sus intervenciones.

Artículo 10.- Comisiones Regionales

Las Comisiones Regionales serán presididas por el presidente del Gobierno Regional y estarán integradas por:

- a) El gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional.
- b) El director territorial de Policía.
- c) El presidente de la Junta de Fiscales Superiores del distrito judicial correspondiente.
- d) El jefe de la Oficina Defensorial respectiva de la Defensoría del Pueblo.

De acuerdo con el tipo de conflicto que llegue a su conocimiento, las Comisiones Regionales convocarán a las autoridades que estimen conveniente, quienes estarán obligadas a asistir.

Las Comisiones Regionales intervendrán en los conflictos sociales en los que una autoridad regional sea parte o en aquellos que no puedan ser resueltos en el ámbito provincial. Esto incluye la prerrogativa de revisar y, eventualmente, revertir las decisiones de las comisiones provinciales.

Artículo 11.- Sesiones de las Comisiones Regionales

Las Comisiones Regionales se reunirán una vez cada quince días, y extraordinariamente cuando lo decida el presidente del Gobierno Regional.

Artículo 12.- Secretarías Técnicas de las Comisiones Regionales

Los Gobiernos Regionales constituirán oficinas de gestión de conflictos sociales, que harán las veces de secretarías técnicas de las correspondientes Comisiones Regionales y tendrán, cuando menos, las siguientes áreas: recolección, sistematización y análisis de la información, y gestión de los conflictos sociales.

Artículo 13.- Comisiones Provinciales

Las Comisiones Provinciales serán presididas por el alcalde provincial y estarán integradas por:

- a) El gerente municipal.
- b) El jefe policial de la provincia.
- c) La más alta autoridad fiscal de la provincia.

De acuerdo con el tipo de conflicto que llegue a su conocimiento, las Comisiones Provinciales convocarán a las autoridades que estimen conveniente, quienes estarán obligadas a asistir.

Las Comisiones Provinciales intervendrán en los conflictos sociales que se produzcan en su jurisdicción.

Artículo 14.- Sesiones de las Comisiones Provinciales

Las Comisiones Provinciales se reunirán cada vez que sean convocadas por los alcaldes provinciales, tomando en consideración los informes que, sobre los conflictos sociales, les remitan sus oficinas de gestión de conflictos sociales.

Artículo 15.- Secretarías Técnicas de las Comisiones Provinciales

Las municipalidades provinciales constituirán oficinas de gestión de conflictos sociales, que harán las veces de secretarías técnicas de las correspondientes Comisiones Provinciales y tendrán, cuando menos, las siguientes áreas: recolección, sistematización y análisis de la información, y gestión de los conflictos sociales.

DISPOSICIONES FINALES Y COMPLEMENTARIAS

Única.- Deróguense el Decreto Supremo 056-2009-PCM y la Resolución Ministerial 380-2006-PCM, referidos a la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, así como cualquier otra norma que se oponga a la presente ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los ... días del mes de ... del año dos mil once.

C u a r t a p a r t e

89

Policía Nacional





Proyecto de Ley

que Establece la Estabilidad

en el Cargo de Director General de

la Policía Nacional

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Policía es un componente fundamental de las políticas de seguridad. Para asegurarse el éxito de su desempeño, es necesario propender a la permanente profesionalización de sus miembros, lo que implica, entre otros, que cuenten con instrumentos modernos de gestión como la planificación estratégica, la evaluación del desempeño, el presupuesto por resultados y la rendición de cuentas. La aplicación de estos instrumentos solo es posible en el marco de una estabilidad que permita la continuidad y la sostenibilidad de las políticas institucionales en el tiempo. Como se trata de una institución altamente jerarquizada, la estabilidad dependerá, en buena medida, de la que goce, en el ejercicio del cargo, su más alta autoridad, el director general.

Durante los últimos diez años, la institución ha contado con catorce directores generales, que han tenido un mandato promedio de ocho meses y medio en el cargo. Esta alta rotación ha estado íntimamente asociada a la que ha afectado a los titulares de la cartera de Interior, de la que depende, que durante el mismo período sumaron trece ministros en catorce gestiones ministeriales. Los cambios del responsable político del sector y de la más alta autoridad policial se han traducido en cambios igualmente constantes en todos los niveles de mando de la institución policial, lo que ha redundado negativamente en la sostenibilidad de las políticas.

Mientras que no es posible establecer plazos para el ejercicio del cargo de ministro —quien es un funcionario esencialmente político, que depende de la voluntad del presidente y de la confianza que él

le otorgue—, sí es conveniente regular los plazos del mandato del director general de la Policía, especialmente tratándose del más alto funcionario de carrera de esta institución.

El proyecto de ley contempla que el presidente de la República electo tenga la facultad de designar al director general de la Policía por un período de dos años y medio no prorrogables, lo que le permitiría tener, en circunstancias normales, a tan solo dos directores generales durante sus cinco años de gestión. Las causales de remoción antes del cumplimiento de su mandato son de carácter excepcional, a saber, sentencia judicial condenatoria, sanción disciplinaria, actuación negligente en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes en el cargo, enfermedad o lesión grave, o a su solicitud.

Artículo 1.- Modificación del artículo 12 de la Ley 27238, Ley de la Policía Nacional del Perú

Modifíquese el artículo 12 de la Ley 27238, Ley de la Policía Nacional del Perú, con el siguiente texto:

«Artículo 12.- Dirección General

- 12.1 La Dirección General es el órgano de más alto nivel en la Policía Nacional del Perú, encargado de la organización, la preparación, la administración, la supervisión, el desarrollo, la disciplina y el empleo de los recursos.
- 12.2 Está al mando de un director general designado por el presidente de la República, mediante Resolución Suprema refrendada por el ministro del Interior, entre uno de los oficiales generales de la Policía Nacional en situación de actividad. Cuando la designación recae en un oficial policía del grado de general, este es ascendido automáticamente al grado de teniente general.
- 12.3 El director general de la Policía Nacional depende del ministro del Interior y es designado por un período de dos años y medio, no renovable. Al inicio del mandato constitucional del presidente de la República, este designará a su primer director general.
- 12.4 El director general solo podrá ser removido antes de los dos años y medio por sentencia judicial condenatoria, sanción disciplinaria, actuación negligente en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes en el cargo, enfermedad o lesión grave, o a su solicitud. En caso de

remoción, el nuevo director general solo completará el período de su antecesor.

- 12.5 Al director general se le otorgará, únicamente mientras desempeñe dicho cargo, la denominación de general de Policía, y ostentará los distintivos correspondientes. Esta disposición solo tiene aplicación para efectos de la jerarquía policial y de su representatividad; no constituye un ascenso y, consecuentemente, no conlleva mayor remuneración ni beneficio adicional de ningún tipo con respecto a las remuneraciones y beneficios de los que gozan los tenientes generales».

Artículo 2.- Modificación del artículo 12 de la Ley 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú

Modifíquese el artículo 12 de la Ley 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú, modificado por la Ley 29333, con el siguiente texto:

«Artículo 12.- Director general de la Policía Nacional del Perú

- 12.1 El oficial general policía en situación de actividad designado director general de la Policía Nacional del Perú ostenta la denominación de general de Policía, otorgándosele los distintivos correspondientes.
- 12.2 La denominación prevista en el párrafo 12.1 es ejercida únicamente con fines de representatividad. No constituye grado.
- 12.3 Aun cuando haya cumplido el límite de edad en el grado de teniente general y/o treinta y ocho (38) años de tiempo de servicios como oficial, el director general no pasará a la situación de retiro ni cesará en el cargo sino

hasta cumplir su mandato de dos años y medio, salvo lo establecido en el numeral siguiente.

- 12.4 El director general solo podrá ser removido antes del cumplimiento de su mandato de dos años y medio por sentencia judicial condenatoria, sanción disciplinaria, actuación negligente en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes en el cargo, enfermedad o lesión grave, o a su solicitud. En caso de remoción, el nuevo director general solo completará el período de su antecesor».

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los ... días del mes de ... del dos mil once.



Proyecto de Decreto Supremo que Establece Régimen de Exclusividad del Servicio Público Policial³

³ Meses después de la preparación de este proyecto de Decreto Supremo, el gobierno del presidente Humala aprobó el Decreto de Urgencia 047-2011, publicado el 14 de agosto del 2011, que establece como medida extraordinaria para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en los departamentos de La Libertad, Lambayeque y Piura, así como en la Provincia Constitucional del Callao y el distrito limeño de Comas, el otorgamiento de una asignación especial mensual de 1080 nuevos soles a favor del personal policial que preste servicios en la modalidad de retén-servicio-franco. La asignación es aplicable desde el 15 de agosto del 2011 hasta el 31 de marzo del 2012. Como quiera que se trata de una medida extraordinaria y de alcances geográficos y temporales aún limitados, se ha juzgado pertinente mantener el presente proyecto.

Decreto Supremo ...-2011-PCM

El Presidente de la República

Considerando:

Que el actual régimen laboral del personal es el principal problema que afecta la calidad del servicio policial.

Que a fines de la década de 1980, en el marco de la unificación, el gobierno dispuso como jornada laboral policial el servicio de 24 horas de trabajo por 24 horas de descanso, autorizando, unos años después, a que los efectivos trabajen para terceros en sus días de descanso o vacaciones, a través de los denominados «servicios individualizados», hoy regulados por el artículo 10 del Reglamento para la Prestación de Servicios Extraordinarios Complementarios a la Función Policial, aprobado por Decreto Supremo 004-2009-IN, publicado el 15 de julio del 2009.

Que, en la actualidad, la gran mayoría de los efectivos, principalmente los suboficiales, prestan «servicios individualizados» para terceros, lo que le representa al personal policial un ingreso adicional que puede llegar a ser equivalente al 50% de su sueldo.

Que si bien este régimen ha permitido mejorar los ingresos del personal policial, también ha distorsionado la naturaleza pública del servicio y ha afectado dramáticamente su calidad, al comprometer la eficiencia y productividad del policía, así como la imagen y legitimidad institucional.

Que para abandonar este régimen y restablecer la exclusividad del servicio policial es necesario que el Estado compense al personal por los actuales ingresos que este percibe a través de los «servicios individualizados».

Que las condiciones fiscales que generaron la adopción de este régimen a principios de la década de 1990 han sido plenamente superadas, por lo que es realista establecer un régimen de exclusividad al que el personal policial se pueda ir incorporando gradualmente por unidades policiales a lo largo de los próximos cinco años.

Que durante el segundo semestre del 2006, en la gestión de la ex-ministra del Interior Pilar Mazzetti, la institución policial inició el proceso de compensación y contrató a una parte de su personal, en sus días de franco, trabajo por el que cada policía recibe 50 nuevos soles diarios.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 8) del artículo 118 de la Constitución Política y en el numeral 3) del artículo 11 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Decreta:

Artículo 1.- Establézcase un régimen de exclusividad del servicio público policial. Los efectivos que lo integren quedarán prohibidos de prestar los servicios individualizados a terceros autorizados por el literal B) del artículo 10 del Reglamento para la Prestación de Servicios Extraordinarios Complementarios a la Función Policial, aprobado por Decreto Supremo 004-2009-IN.

Artículo 2.- Garantícese una bonificación mensual no menor del 20% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) a los especialistas, sub-oficiales y oficiales hasta el grado de comandante en situación de actividad que se incorporen al régimen de exclusividad del servicio público policial.

La bonificación mensual no tiene carácter remunerativo, compensatorio ni pensionable y no está sujeta a cargas sociales, así como tampoco constituye base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece el Decreto Supremo 051-91-PCM para la compensación por tiempo de servicios o cualquier otro tipo de bonificaciones, asignaciones o entregas. Asimismo, para efecto de su otorgamiento no es de aplicación lo establecido en el primer párrafo del literal i) del artículo 10 del Decreto Ley 19846, modificado por la Ley 24640.

Esta bonificación no alcanza a los pensionistas del régimen del Decreto Ley 19846.

Artículo 3.- Incorpórese de manera inmediata al régimen de exclusividad del servicio público policial a los oficiales que tengan los grados de teniente general, general y coronel, quienes no recibirán la bonificación referida en el artículo 2 del presente Decreto Supremo.

Artículo 4.- Autorízase a los ministerios del Interior, y de Economía y Finanzas, a establecer, en función de la disponibilidad presupuestaria, las unidades policiales que, a partir del 2012, se incorporarán anualmente al régimen de exclusividad del servicio, de manera de asegurar que en el 2016 todo el personal policial sea parte de este.

Artículo 5.- Autorízase al Ministerio del Interior a establecer, de acuerdo con la naturaleza de los servicios que brindan las unidades policiales cuyo personal esté sujeto al régimen de exclusividad, jornadas de trabajo que no superen las ocho horas diarias o las cuarenta y ocho horas semanales, eliminándose las jornadas de un día de servicio por un día de descanso (24 x 24).

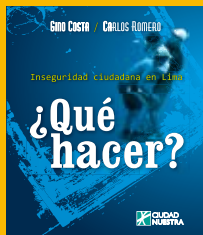
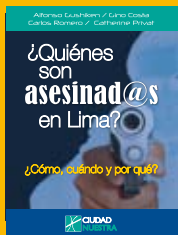
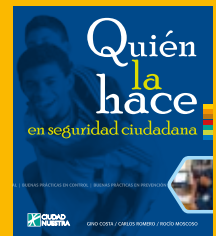
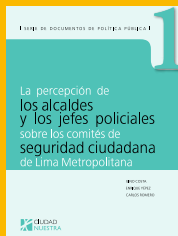
Artículo 6.- Determínese que la bonificación referida en el artículo 2 del presente Decreto Supremo formará parte del proyecto de ley que establezca la nueva estructura remunerativa aplicable al personal de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú a que se refiere la décimo novena disposición complementaria final de la Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011.

Artículo 7.- El presente Decreto Supremo será refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y los ministros del Interior, y de Economía y Finanzas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los ... días del mes de ... del año dos mil once.

Este libro se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Francisco Borjas Manco
Calle Jaén 263, Barranco, Lima 4
Teléfono: (511) 247-0287
Diciembre del 2011





OPEN SOCIETY INSTITUTE
(ZUG)



ISBN: 978-612-45390-7-7

