

PROYECTO DE LEY DE EFECTIVIDAD MUNICIPAL EN SEGURIDAD CIUDADANA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Base legal.-

- Artículo 197º de la Constitución.
- Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972)
- Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley N° 27933)
- Ley que Modifica los Artículos 7º, 9º y 16º de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley N° 28863).
- Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Ley de Ejecución de las Penas de Prestación de Servicios a la Comunidad y de Limitación de días libres (Ley N° 27030).
- Ley que modifica artículos de la Ley 27030 (Ley N° 27935).

II. La Constitución, los gobiernos locales y la seguridad ciudadana.-

A nivel constitucional, el concepto de “seguridad ciudadana” es recogido en el artículo 197º, que señala que: “Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”. De esta forma, se establece claramente la responsabilidad de los gobiernos locales en proveer mecanismos que garanticen los derechos de las personas, velando y desplegando las acciones necesarias para su seguridad

III. El ámbito de la seguridad ciudadana en la legislación municipal.-

La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), regula el tema de la seguridad ciudadana. El artículo 26º estipula que la administración municipal se rige, entre otros, por el principio de seguridad ciudadana.

El artículo 73º señala que el rol de las municipalidades provinciales comprende también el ámbito de seguridad ciudadana.

El artículo 85º desarrolla el aspecto de seguridad ciudadana y señala que en este ámbito existen funciones exclusivas de las municipalidades provinciales, las mismas que son las siguientes:

- Establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o del de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley.
- Ejercer la labor de coordinación para las tareas de defensa civil en la provincia, con sujeción a las normas establecidas en lo que respecta a los Comités de Defensa Civil Provinciales.

A su vez, son funciones compartidas las siguientes:

- Coordinar con las municipalidades distritales que la integran y con la Policía Nacional el servicio interdistrital de serenazgo y seguridad ciudadana.
- Promover acciones de apoyo a las compañías de bomberos, beneficencias, Cruz Roja y demás instituciones de servicio a la comunidad.

Por su lado, la norma señala que son funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

- Organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva.
- Coordinar con el Comité de Defensa Civil del distrito las acciones necesarias para la atención de las poblaciones damnificadas por desastres naturales o de otra índole.
- Establecer el registro y control de las asociaciones de vecinos que recaudan cotizaciones o administran bienes vecinales, para garantizar el cumplimiento de sus fines.

En el ámbito de Lima Metropolitana se estipula que al Concejo Metropolitano de Lima le compete aprobar mediante Ordenanza las normas reguladoras del *Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana* (sistema que entendemos es reemplazado por el mecanismo que regula la Ley N° 27933).

La LOM contiene normas que estipulan la existencia de un *sistema de seguridad ciudadana*, en donde participa entre otros la Policía Nacional, quedando su papel en un ámbito de coordinación. En cuanto a las Municipalidades Distritales, su papel en la LOM aún es menor, quedando el tema en la creación de servicios de serenazgo.

Como se puede apreciar, las funciones municipales en la LOM son bastante reducidas, no habiéndose articulado eficazmente un modelo que permita la unión de esfuerzos. De hecho en ello la LOM ha sido superada por la Ley N° 27933. De esta forma, la legislación municipal aparece como insuficiente o superada para responder a las necesidades de los vecinos, siendo que la normativa está por fuera de la LOM.

IV. La normativa sobre el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.-

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana fue creado por la Ley N° 27933 de febrero del 2003, con el objeto de coordinar eficazmente la acción del Estado en el aspecto de seguridad ciudadana y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social.

Son componentes del Sistema;

- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC, que cuenta con una Secretaría Técnica que opera desde el Ministerio del Interior).
- Comités Regionales de Seguridad Ciudadana.
- Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana.
- Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

El CONASEC está conformado al más alto nivel. Lo conforman el Ministro del Interior o su representante, quien lo presidirá, el Ministro de Justicia o su representante, el

Ministro de Educación o su representante, el Ministro de Salud o su representante, el Ministro de Economía y Finanzas o su representante, un representante de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal de la Nación o su representante, el Defensor del Pueblo o su representante, dos Presidentes Regionales o sus representantes, el Alcalde Metropolitano de Lima o su representante, los Alcaldes de las dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores o sus representantes, el Director General de la Policía Nacional del Perú o su representante, el Jefe del Sistema Penitenciario Nacional o su representante.

Son funciones del CONASEC:

- Establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Aprobar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana.
- Promover la investigación en materia de Seguridad Ciudadana.
- Evaluar la ejecución de la política de Seguridad Ciudadana.
- Promover el intercambio y/o cooperación internacional en materia de Seguridad Ciudadana.
- Elaborar anualmente un Informe Nacional sobre Seguridad Ciudadana.
- Informar a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República sobre los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana antes de su respectiva aprobación.
- Proponer estrategias de prevención contra las actividades delictivas.

A su vez, los Comités Regionales, Provinciales y Distritales son los encargados de formular los planes, programas, proyectos y directivas de seguridad ciudadana, así como ejecutar los mismos en sus jurisdicciones, en el marco de la política nacional diseñado por el CONASEC. De igual manera, supervisan y evalúan su ejecución.

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

- La autoridad política de mayor nivel de la región.
- El Jefe Policial de mayor graduación de la región.
- La autoridad educativa del más alto nivel.
- La autoridad de salud o su representante.
- Un representante del Poder Judicial, designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público, designado por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción.
- El Defensor del Pueblo o el que hiciere sus veces.
- Tres Alcaldes de las provincias con mayor número de electores.

A su turno el Comité Provincial es presidido por el Alcalde Provincial de su respectiva jurisdicción e integrado por los siguientes miembros:

- La autoridad política de mayor nivel de la localidad.
- El Jefe Policial de mayor graduación de la jurisdicción.
- La autoridad educativa del más alto nivel.
- La autoridad de salud o su representante.

- Un representante del Poder Judicial, designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público, designado por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción.
- El Defensor del Pueblo o el que hiciere sus veces.
- Tres Alcaldes de los distritos con mayor número de electores de la provincia.
- Un representante de las Juntas Vecinales.
- Un representante de las Rondas Campesinas.

Finalmente, el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC), es presidido por el Alcalde de su respectiva jurisdicción e integrado por los siguientes miembros:

- La autoridad política de mayor nivel de la localidad.
- El Comisario de la Policía Nacional del Perú a cuya jurisdicción pertenece el distrito. En caso de existir más de una Comisaría con jurisdicciones distintas, dentro de una misma demarcación distrital, cada Comisario forma parte integrante del Comité Distrital.
- Un representante del Poder Judicial.
- Dos alcaldes de centros poblados menores.
- Un representante de las Juntas Vecinales.
- Un representante de las Rondas Campesinas donde las hubiere.

Los miembros del CODISEC, en base a la realidad particular de sus respectivos distritos, deberán incorporar a otras autoridades del Estado o representantes de las instituciones civiles que consideren conveniente.”

Conforme al artículo 17º de la Ley N° 27933, son funciones de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales

- Estudiar y analizar los problemas de seguridad ciudadana a nivel de sus respectivas jurisdicciones.
- Promover la organización de las Juntas Vecinales de su jurisdicción.
- Formular, ejecutar y controlar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana en sus respectivas jurisdicciones.
- Ejecutar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana dispuestos por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Supervisar la ejecución de los planes y programas de seguridad ciudadana.
- Celebrar convenios institucionales.
- Coordinar y apoyar los planes, programas y/o proyectos de seguridad ciudadana con las jurisdicciones colindantes.

De igual modo, son atribuciones de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales:

- Aprobar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana de sus correspondientes jurisdicciones, en concordancia con las políticas contenidas en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, informando al Consejo.
- Dictar directivas de Seguridad Ciudadana a nivel de su jurisdicción.
- Difundir las medidas y acciones sobre Seguridad Ciudadana y evaluar el impacto de las mismas en la comunidad.

V. Análisis de las normas glosadas.-

Si la estructura del poder del Estado está distribuida, es obvio que para afrontar el tema de la seguridad ciudadana se requiere un enfoque sistémico que conciba la relevancia del desempeño de las instituciones que deben procurar y garantizar la seguridad, esfuerzo en donde no debe ser ajena la participación de la sociedad civil¹. Ese es el sentido de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley N° 27933), que precisa la necesidad de “coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social”.

Considerando estos presupuestos, se asume que la Ley N° 27933, constituye un hito, en tanto establece normativamente mecanismos como la coordinación interinstitucional en cada uno de los niveles de gobierno, mediante los comités distritales, provinciales y regionales de seguridad ciudadana, así como, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC).

Particularmente en el ámbito local y regional, los productos principales de los comités respectivos son los *planes concertados de seguridad ciudadana*, los cuales deberán sintetizar el diagnóstico local o regional y los compromisos institucionales respectivos. De igual modo, los comités locales y regionales, luego de elaborar los planes correspondientes, deben centrar su atención en el seguimiento de la ejecución de los mismos².

El tema, como puede verse, está diseñado y cuenta con los problemas propios de la implantación de una política nacional configurada para ser aplicada en todo el territorio. El tema es si este modelo viene funcionando hoy luego de cuatro años de vigencia o si, por el contrario, no satisface las necesidades actuales. En el papel la estructura parece buena.

Para apreciar sus problemas prácticos, vamos a referirnos a un reciente informe de la Defensoría del Pueblo (Informe Defensorial N° 132).

VI. Principales conclusiones del Informe Defensorial N° 132.-

Sobre los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana, el Informe Defensorial señala que existe un problema de transferencia de funciones al concluir e iniciarse una nueva gestión municipal, lo que ha afectado la continuidad de las políticas locales de seguridad ciudadana³. En otros casos, se ha visto que existe demora en la constitución de los comités provinciales (hasta seis meses luego de iniciarse la nueva gestión). También se ha constatado que no existe fluidez en las sesiones (“Se ha constatado que en el 2007 solamente se han realizado 37 sesiones en los 12 comités provinciales materia del presente informe, lo que da un promedio de tres sesiones por cada

¹ Así se ha reconocido incluso en la “Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica”, adoptada el 30 de setiembre de 2005 por los Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. El artículo 3º de dicho instrumento, reconoce que “*la Seguridad Ciudadana debe asumirse como una responsabilidad compartida del gobierno y la comunidad*”.

² Por su parte, el CONASEC debe concertar y supervisar políticas de alcance nacional, además de servir a los comités locales y regionales como medio de difusión de experiencias, reflexiones y en general, información entre cada integrante del sistema

³ En el caso de Lima Metropolitana el informe defensorial señala que el Comité Provincial se ha reinstalado el 17 de agosto del 2007 (la ley es del 2003).

comité”⁴. Ello implica, según la Defensoría del Pueblo, que: “La falta de continuidad en las sesiones dificulta la posibilidad de reunir a los representantes sectoriales en un espacio de coordinación para abordar la problemática de seguridad ciudadana, así como también impide el diseño, ejecución y seguimiento de políticas locales integrales para afrontarla”.

El informe señala que también existe un problema de conformación, pues las Juntas Vecinales no vienen participando en los comités. Asimismo, señala que “...el grado de participación de los representantes institucionales en las sesiones del comité es irregular, lo que desgasta la iniciativa para abordar el tema de la seguridad ciudadana”. No obstante, el Informe Defensorial señala que “Destaca la participación de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público como las más constantes entre las demás representaciones”.

La Defensoría alerta que suelen no haber diagnósticos o planes provinciales de seguridad ciudadana, lo que implica una omisión importante. En el caso de Lima Metropolitana ello no es así y se cuenta con ambos instrumentos (diagnóstico y plan) a nivel provincial en el 2007, aunque el del 2008 aún no se ha aprobado, según lo señala el propio Informe.

Nº	Comité Provincial	Diagnóstico Provincial	Plan Provincial
1	Arequipa	SI	SI
2	Chiclayo	SI	NO
3	Cnel Portillo (Pucallpa)	SI	SI
4	Cusco	NO	NO
5	Huamanga	NO	NO
6	Huancayo	NO	NO
7	Ica	NO	NO
8	Lima Metropolitana	SI	SI
9	Maynas	NO	NO
10	Piura	SI	NO
11	Santa	SI	SI
12	Trujillo	SI	NO

Fuente: Informe Defensorial N° 132

La Defensoría señala que existe en general una debilidad en el planeamiento. Lima es uno de esos casos, concluyendo el informe: “La falta de planificación para el 2008 ...se debe a la falta de voluntad política de sus integrantes, expresada en el poco compromiso para asistir a las sesiones y la irregularidad en la dinámica de trabajo, así como en la falta de capacitación para iniciar este proceso”.⁵ Sin duda, una grave conclusión.

Sobre esta materia concluye el informe en las acciones a realizar:

⁴ En Lima desde julio del 2007, solo se han realizado dos sesiones hasta fines de año.

⁵ Después de 4 años de la instalación de los CODISEC, no se ha hecho pública la cantidad de planes locales existentes, ni mucho menos evaluados

- Se debe identificar de manera conjunta cuáles son los problemas en materia de seguridad ciudadana y jerarquizarlos de acuerdo con la urgencia de su atención.
- Cada institución debe reconocer cuáles son las deficiencias que debe corregir o mejorar internamente para lograr un trabajo coordinado con el resto de instituciones.
- Se debe identificar los problemas institucionales sistémicos – de diseño o de logística – que dificultan alcanzar dichas metas, para plantearlos a las instancias de coordinación superiores, en especial, al CONASEC.
- Se debe precisar claramente los requerimientos de cooperación interinstitucional.
- Se debe definir los objetivos o metas conjuntas, en períodos concretos (semestrales, anuales, quinquenales, por ejemplo).
- Se debe establecer los compromisos puntuales de cada institución, con el correspondiente cronograma de ejecución, que permita verificar el acercamiento a los objetivos establecidos.

Agrega el informe:

“En esta planificación es de vital importancia el trabajo coordinado para lograr eliminar la inseguridad de la población, lo que se debe hacer no sólo a nivel de cada comité sino también con las instancias superiores y principalmente con el ente rector del Sistema...”.

El Informe señala que hay escasa institucionalidad de los Comités. En cada Municipalidad debe haber un Secretario Técnico que es pieza fundamental para el desempeño de los comités. “De la consistencia o no de su trabajo, depende en gran medida la marcha del Comité”, por lo que se requiere “...establecer medidas adicionales para fortalecer a las Secretarías Técnicas”.

Finalmente, es importante citar lo que señala en cuanto a recomendaciones este Informe Defensorial, para el ámbito del gobierno local:

“9. ESTABLECER un cronograma de convocatorias periódicas de todos los responsables de las instituciones, de manera que exista continuidad en las sesiones para lograr un buen funcionamiento de los comités respectivos.

10. DAR cumplimiento a la Directiva N° 01-2007-IN/101.01 sobre “Procedimientos para la Formulación, Aprobación y Evaluación de los Planes Locales de Seguridad Ciudadana y las Responsabilidades de los Miembros que Conforman los Comités de Seguridad Ciudadana”, aprobada a través de la Resolución Ministerial N° 0636-2007-IN/CONASEC.

11. INSTITUCIONALIZAR y FORTALECER las Secretarías Técnicas de los Comités con recursos de los Gobiernos Regionales y de los Municipios.

12. PROCURAR la incorporación progresiva de contenidos de seguridad ciudadana en los planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos.

13. COORDINAR con la autoridad policial correspondiente el seguimiento y monitoreo de las acciones que desarrollan las juntas vecinales de seguridad ciudadana propiciando la participación de la ciudadanía y favoreciendo una relación”.

Aunque reconocemos que el tema que plantean los Alcaldes es un aspecto de fondo, quizás convenga también considera lo que ha formulado la Defensoría del Pueblo.

VII. Necesidad de la seguridad ciudadana en el Estado de Derecho.-

Las situaciones que generan inseguridad entre los ciudadanos son parte de una preocupación del Estado. Es una preocupación regional en América Latina, puesto que muchos países vienen siendo objeto de enormes amenazas a su seguridad. Fenómenos como el narcotráfico, criminalidad organizada, secuestros, pandillaje y robos constantes, son parte del problema que se afronta hoy, con mayor o menor éxito. El crecimiento del Estado y la mayor conexión entre los mismos y entre las sociedades, que implica la globalización económica, ha generado también el problema de la globalización de la delincuencia. Frente a todo ello no se puede accionar de modo particular o aislado, sino que deben organizarse todos los esfuerzos posibles, para poder frenar la ola de crímenes que desestabilizan los sistemas sociales y políticos de los países.

Se hace necesario entonces proteger los derechos de las personas y articular estrategias para impedir las amenazas a la vida, la violación a su integridad, libertad personal y patrimonio (el mismo que es el fruto de la libertad en sus dimensiones económicas). Todo ello contribuye a generar los espacios para el disfrute de los derechos ciudadanos y es condición básica para el desarrollo económico y social. Por cierto, es deber primero del Estado.

No puede haber indiferencia del Estado. Las amenazas a los derechos fundamentales provenientes de los transgresores de la legalidad, se potencian con la inacción o acción deficiente de los garantes de la misma, debiendo resultar prioritario el reestablecimiento de un orden público que haga posible la convivencia ciudadana.

Se requiere pues, una funcionalidad del Estado en esta materia. El respeto y vigencia de los derechos humanos que se obtienen como efecto de la seguridad ciudadana, se garantiza con la existencia y actuación de las instituciones del Estado de Derecho. Recordemos que entre las principales razones de ser del Estado está la de garantizar entornos sociales adecuados para la vida ciudadana. Por ello, la vigencia efectiva de los derechos humanos requiere del compromiso de las diferentes entidades del Estado con la seguridad de los entornos sociales en los que se desarrolla la vida ciudadana.

Todos los expertos coinciden en que este compromiso corresponde a los gobiernos en cada nivel: nacional, regional o local. Como dice la Defensoría del Pueblo: “Gobernar implica ocuparse que la vida, integridad, libertad y patrimonio de los habitantes, se encuentren asegurados ante afectaciones o amenazas violentas o ilícitas, teniendo en cuenta que tal seguridad se da previniendo la ocurrencia de tales afectaciones o garantizando una respuesta efectiva ante ellas. Por ende, debería ser consustancial a todo gobierno democrático una política de Estado en materia de seguridad ciudadana que refleje claramente las responsabilidades y actividades concretas del gobierno, en cada nivel del mismo. En contraste, la ausencia de esta política o la existencia de

alguna que no funcione o lo haga deficientemente, debe considerarse como una señal de incumplimiento de funciones esenciales de gobierno”.

El tema es sumamente relevante. Sin embargo, los últimos datos demuestran que la delincuencia o la falta de seguridad es el segundo problema que afecta más a los peruanos. En la IV Encuesta Anual sobre Seguridad Ciudadana en Lima Metropolitana, el 74.1% de la población considera que la delincuencia ha aumentado en nuestro país⁶.

VIII. Funcionalidad del modelo desde la perspectiva municipal.-

Hay que tener en cuenta un aspecto central: la Municipalidad se ha encontrado con una nueva responsabilidad: tiene el liderazgo en las políticas de seguridad ciudadana local, lo que implica el desarrollo de una nueva agenda, pero sin los recursos ni las capacidades.

En reciente reunión del 19 de febrero del 2008, los Alcaldes Distritales de Lima Metropolitana han manifestado su preocupación por el problema de la seguridad ciudadana en sus circunscripciones, manifestando que existe un problema de funcionalidad del actual modelo que se desprende de sus responsabilidades en lo que estipula el artículo 197º de la Constitución, la LOM y la Ley N° 27933. Por cierto, ello se expresa también en las exigencias de los vecinos por un mayor control de este problema, siendo que las Municipalidades se encuentran atadas de manos pues, aunque han aportado al tema de la seguridad con los servicios de Serenazgo, sin contar con los recursos logísticos, ni con la capacidad jurídica para enfrentar el problema.

No obstante, parece que en el tema de prevención los gobiernos locales tienen un enorme trabajo que hacer. Los expertos señalan que lo ideal en el trabajo de los CODISEC es la formulación de programas preventivos, que busquen evitar la aparición y desarrollo de hechos que generen violencia y, al mismo tiempo, trabajar con población en riesgo respecto a los problemas de inseguridad ciudadana⁷.

Un programa preventivo puede ser situacional (remodelación de los espacios públicos, iluminación o instalación de alarmas), social (implementación de programas contra el pandillaje, el consumo de drogas o la violencia familiar) o comunitario (combinan los dos tipos de prevención antes señalado). Pero también existen los Programas de control como el serenazgo, las patrullas urbanas y las vigilancias locales.

Entonces debe entenderse que la seguridad ciudadana no es solo control, sino organización y prevención⁸. En el aspecto de control el área de seguridad ciudadana

⁶ Barómetro social: IV Encuesta Anual sobre Seguridad Ciudadana. Lima Metropolitana. Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima. Sábado 24 y domingo 25 de noviembre del 2007.

⁷ Lucía Dammert: “El rol del gobierno local en la prevención del delito”. En: Primer Seminario Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para Profesionales Jóvenes de América Latina. Lima, mayo 2005.

⁸ Por ejemplo, en algunos distritos de Lima, existe voluntad y compromiso para implementar programas de prevención: el CODISEC de Los Olivos ha implementado un “servicio civil comunitario”, el cual, forma líderes vecinales que se encargan de orientar a jóvenes en riesgo, y en el CODISEC de Independencia, ha realizado, con apoyo del MININTER, el I Encuentro Juvenil de Líderes en Acción con el objetivo de

de las Municipalidades es el Serenazgo, pero no debiera confundirse la labor del CODISEC con el serenazgo municipal. Ello sería un error.

El serenazgo surge como una respuesta de los Municipios frente al estado de inseguridad existente. Sin embargo, el serenazgo no puede actuar sin presencia policial, no puede portar armas, ni detener a los delincuentes. Estos términos han sido impuestos por la Policía Nacional, para evitar que se asuman sus funciones.

Más allá de las limitaciones de la norma, el serenazgo se ha convertido en el método de control de seguridad más organizado y promovido por las Municipalidades. El serenazgo tiene uniforme propio, camionetas, motos, y en algunos casos, perros de vigilancia. Dividen por lo regular el distrito en cuadrantes, siendo que en cada uno se distribuye un número determinado de serenos, que de manera permanente, vigilan el espacio que les es determinado. Además, existen los puestos de auxilio rápido que están situados en lugares donde los problemas de inseguridad son más frecuentes⁹.

La posición de los Alcaldes es que no se puede enfrentar el problema con la institucionalidad existente, ni con el marco legal actual. El que la autoridad municipal tenga el liderazgo en el tema de la seguridad ciudadana según el papel, pero que no tenga la capacidad de enfrentar la delincuencia por la falta de armas, recursos y facultades legales (por ejemplo la capacidad de detener a una persona), constituyen serias limitantes de este problema.

El modelo de la Ley N° 27933 aunque sugerente e idóneo, no ha significado, luego de cuatro años una mejor capacidad para enfrentar el problema. Desde nuestra perspectiva, el Informe Defensorial apunta a una parte del problema y si bien los Alcaldes deben asumir con mayor énfasis su papel para la definición concertada en la formulación de los *Planes Locales de Seguridad Ciudadana*, es importante establecer mecanismos más eficaces para todo el ámbito de ejecución de los mismos.

Para contribuir al debate, es importante que los Alcaldes pueda proponer algunos elementos de modelos comparados, a efectos de que pueda apreciarse que la autoridad municipal si puede tener mayor participación en esta materia. Si el gobierno central y la Policía Nacional no puede enfrentar el tema con éxito, quizás es conveniente, como lo proponen los Alcaldes Distritales de Lima, iniciar un gran debate nacional que pueda buscar alguna mejor solución de la actual.

IX. Modelos de seguridad ciudadana: el Modelo Colombiano.-

El caso del modelo colombiano es muy relevante considerarlo, por la situación de violencia interna de ese país, y los niveles de desarrollo descentralista. Colombia es pionero en América Latina en temas de seguridad, y tiene sus razones, pues existen

prevenir el pandillaje en niños y adolescentes. Ver:
http://www.seguridadidl.org.pe/informes/desafios_seguridad.doc

⁹ En relación a la participación de la Policía Nacional, la situación no es uniforme. En los Olivos, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador, El Agustino e Independencia, los patrullajes son mixtos. En el caso de El Agustino, los policías reciben un incentivo económico; en los otros casos, existen convenios de apoyo interinstitucional. Ver: http://www.seguridadidl.org.pe/informes/desafios_seguridad.doc

avances muy positivos en el tratamiento del control del orden y la tranquilidad ciudadana.

La Constitución Colombiana de 1991 estableció que “los alcaldes y gobernadores deben conservar el orden público en el municipio y departamento, respectivamente, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República”. Igualmente, determinó que “los alcaldes y gobernadores son las primeras autoridades de policía en sus jurisdicciones”, y que “La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que imparta estos mandatarios por conducto del respectivo Comandante”.¹⁰

Asimismo, las facultades de los alcaldes fueron desarrolladas posteriormente por la ley N° 4 de 1991 y la ley N° 62 de 1993, que estableció que los alcaldes y gobernadores “deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad ciudadana con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción”. Esta Ley en su artículo 16° estableció las siguientes atribuciones y obligaciones de los gobernadores y alcaldes en relación con los comandantes de policía:

- Proponer medidas y reglamentos de policía, de conformidad con la Constitución y la Ley, a las asambleas departamentales o a los concejos municipales, según el caso, y garantizar su cumplimiento.
- Impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante (subrayado nuestro).
- Disponer con el respectivo Comandante de la Policía, el servicio de vigilancia urbana y rural.
- Promover en coordinación con el Comandante de Policía programas y actividades encaminadas a fortalecer el respeto por los derechos humanos y los valores cívicos.
- Solicitar al Comandante de Policía informes sobre las actividades cumplidas por la institución en su jurisdicción.
- Emitir un concepto en forma periódica sobre el desempeño del Comandante de la Policía.

Como se puede apreciar es el Alcalde quien tiene la obligación y el mando dentro del ordenamiento colombiano, en cuanto a seguridad ciudadana. En ese sentido, valoramos una principal diferencia con nuestro modelo descrito en los puntos anteriores.

Sin embargo, para que este modelo colombiano tenga plena vigencia en su aplicación, han tenido que darse otras iniciativas, pues en efecto, tal como sucede en nuestro país, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, son las que dominan y tienen responsabilidad sobre el tema de seguridad ciudadana (inicialmente en el caso colombiano a través del comando único y luego compartiendo ello con los alcaldes). No ha sido una tarea fácil.

¹⁰ CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA.- Artículo 315.- Son atribuciones del alcalde:.....

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto respectivo del comandante.

Un ejemplo de ello es el caso del *Programa Departamentos y Municipios Seguros*, denominado "DMS", implantado en el 2004 gracias a la cooperación técnica y financiera de la Agencia para el Desarrollo de la Embajada de los Estados Unidos y de expertos de la Universidad de Georgetown. Este programa partió de reconocer que no había una política cierta de seguridad ciudadana en el Estado colombiano, para lo cual como primer acto en concreto desarrolló acciones de coordinación entre las distintas instituciones encargadas de velar por la seguridad y justicia, para luego ofrecer una capacitación íntegra a los alcaldes y gobernadores, llevada a cabo en diversos seminarios y talleres concurrentes en los siguientes temas:

- Legislación existente para el manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana,
- Responsabilidades que tienen los mandatarios locales en estas materias.
- Instrumentos para gestionar estos temas (Consejos de Seguridad, Comités de Orden y Fondos de Seguridad)
- Manejo de la información de violencia y delincuencia.
- Elaboración de planes integrales de seguridad.
- Mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes de seguridad ciudadana y convivencia.
- Participación ciudadana en materias de Convivencia y seguridad ciudadana.
- Manejo de crisis.
- Manejo y atención de actos terroristas.

De tal modo, luego de diversas actividades llevadas a cabo con los alcaldes y gobernadores se han obtenido los siguientes resultados:

- Que estos asuman las funciones constitucionales y legales que tienen en el manejo de la seguridad y la convivencia ciudadana, como primeras autoridades de policía.
- A su vez, diseñen e implementen planes de seguridad y convivencia, de acuerdo con los resultados de los diagnósticos elaborados por los organismos de seguridad y de justicia.
- Destinen recursos presupuestales, especialmente través de los fondos - cuenta de seguridad y redireccionamiento de ciertas rentas locales, para el apoyo y desarrollo de los programas de seguridad, preventivos y coercitivos.
- Creen o fortalezcan los sistemas de información de violencia y delincuencia.
- Realicen las reformas necesarias para crear una estructura administrativa al interior de las Secretarías de Gobierno que coordine, elabore y haga seguimiento de la política pública de convivencia y seguridad ciudadana
- Integren a la comunidad a los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas en materia de seguridad y convivencia ciudadana, buscando su vinculación activa en las soluciones a los diferentes problemas.
- Difundan los planes de seguridad y convivencia, de tal forma que cada autoridad o ciudadano se convierta en un promotor y ejecutor de los programas.
- Generen procesos de integración con representantes del sector privado que les permitan desarrollar acciones con juntas en la materia.

- Formalicen el funcionamiento mensual del Consejo de Seguridad¹⁵, como escenario privilegiado de decisión, análisis y toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia.
- Y finalmente, se conviertan en líderes en la promoción de la convivencia y la seguridad ciudadana.

Como punto adicional, no puede negarse la importancia del hecho que el éxito de este programa y los demás implantados, radica en buena cuenta en que los ciudadanos colombianos tienen muy en claro la subordinación que la Policía debe guardarle a la autoridad local gobernante; esto hace que el diálogo, coordinación y sujeción a las decisiones tomadas por el Alcalde no tengan mayores conflictos en su aplicación. Pero también es bueno precisar, que el éxito del modelo colombiano, se debe a la necesidad de la participación de todas las instituciones involucradas a nivel nacional y local (símil de lo dispuesto por la Ley peruana N° 27933), lo que puede indicar que ese es el camino correcto.

El caso de Bogotá: El policía comunitario.

Bogotá, bajo la administración del alcalde Antanas Mockus, en 1995 presenció un cambio radical en cuanto a Seguridad Ciudadana se refiere. El alcalde de entonces, realizó la determinante acción de proveer, por primera vez, fondos municipales para capacitar a la policía de su ciudad. Es así que miembros de las fuerzas policiales se capacitaron en asuntos vitales como derechos humanos, abuso sexual, resolución de conflictos, liderazgo, comunicación, entre otros. Con ello se buscó que la labor policial sea una más preventiva que reactiva.

Aterrizando en una política real y concreta, podemos reseñar el caso del Policía Comunitario, implantado en esta ciudad. Este policía es uno dedicado a recorrer una zona encargada, llámese barrio, y tratar de crear relaciones y buen clima con los habitantes de dicha zona. Su labor radica principalmente en la vigilancia y control de ésta.

Desde que se instauró esta figura en 1997, el Policía Comunitario ha ido adquiriendo más funciones sociales, llegando a ser un agente de cambio que coadyuva a formar *frentes de seguridad*¹¹ –frentes en los que participan los vecinos del sector-, como también a crear conciencia comunitaria entre los ciudadanos mediante las “Escuelas de Seguridad¹²”. Ello ayuda a crear mejores canales o medios de comunicación entre la comunidad y la Policía, que a su vez contribuirán a obtener información delictiva de primera mano y de forma más confiable y rápida.

Esta información obtenida es trasladada a las estaciones de policía, la que se comparte con las autoridades municipales para que estas sean las que ejecuten las acciones correspondientes.

Asimismo, para complementar el buen desarrollo de la labor del Policía Comunitario, se han creado en Bogotá nuevos establecimientos para recibir y procesar denuncias

¹¹ Parte de una nueva estructura de seguridad basado en lo cívico policial, comprometiendo al ciudadano con la colaboración a la Policía con el fin de mejorar su propia seguridad.

¹² Se desarrollan durante 12 sábados o domingos, seminarios, talleres y charlas de instrucción sobre normativa legal, funciones de la policía y acciones preventivas de seguridad.

de delitos, con el fin de coordinar una rápida y eficaz respuesta ante algún hecho delictivo.

Es de observarse pues, que el buen desenvolvimiento y los auspiciosos resultados de la seguridad ciudadana en Bogotá dependen en buena cuenta de la inversión municipal que de manera significativa ha llevado y está llevando a cabo en áreas de mantenimiento, dotación de recursos logísticos, educación y capacitación de efectivos policiales¹³.

En conclusión, como se ha visto en esta breve reseña del caso colombiano, no es necesaria la creación de una policía municipal paralela, sino la voluntad política de distribuir mejor los recursos municipales en pro de ayudar al mejoramiento de la Policía Nacional.

X. El modelo español

Al igual que lo que ocurre en las ciudades de nuestro país, con especial énfasis en Lima, en España los ciudadanos que quieren ver resueltos los problemas de seguridad ciudadana acuden a su gobierno local para encontrar respuestas inmediatas a sus demandas.

En el caso español, el modelo se configura desde la Constitución de 1978, la Ley 2/1986 (Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) y la Ley 25/1985 (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local) hasta la Ley 991/2006 (Ley de Reestructuración del Ministerio del Interior). De acuerdo al artículo 104.1º de la Constitución Española, es función de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo dependencia del Gobierno de la Nación, resguardar y garantizar la seguridad ciudadana. Esta función se enmarca dentro de la responsabilidad de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de todos los ciudadanos.

En el segundo apartado de este artículo, se señala que el régimen estatutario de la Guardia Civil, instituto armado que forma parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado español, deberá ser regulado mediante Ley Orgánica.

La Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Ley 2/1986, dispone que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por el Cuerpo Nacional de Policía, que es un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior. Del mismo modo, por la Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.

Si bien puede pensarse que la seguridad ciudadana es facultad exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Constitución nos señala que no es así, dado que

¹³ Como cifra última con la que contamos para afirmar lo dicho, podemos señalar que entre los años 1995-1997 se invirtió 32 millones de dólares, entre el período 1998-2000 se invirtió 52 millones de dólares, entre los años 2001-2003 se han invertido 48 millones. Fuente: Agencia IPI

en este modelo la seguridad ciudadana es competencia compartida con la Policía Local -creada en base a la plena autonomía que goza todo Municipio¹⁴-.

Constitución de 1978

Art. 148.1. Las Comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca la ley orgánica. (subrayado nuestro)

De igual modo la citada Ley 2/1986, señala que conforman también las fuerzas y cuerpos de seguridad los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

Para ser más específicos en cuanto a indicar las funciones de la Policía Local, debemos señalar lo que indica el artículo 53º de la Ley 2/1986¹⁵:

1. Los cursos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones:

- a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano. (subrayado nuestro)
- d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.
- e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta ley.
- f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe, calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.
- g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad. (subrayado nuestro)
- h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento

¹⁴ Constitución de 1978.

Art. 140.- La Constitución garantiza la autonomía de los municipios
Ley 2/1986

Art. 2.- Son fuerzas y cuerpos de Seguridad:

- a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación.
- b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
- c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

¹⁵ No hace más que ratificar lo que ya en la Ley 7/1985, el Gobierno Español había otorgado a todos los municipios la competencia y funciones de carácter obligatorio de seguridad ciudadana respecto a la vigilancia de lugares públicos, ordenación del tráfico y personas en las vías urbanas, extinción de incendios y desarrollo de los servicios correspondientes

del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello. (subrayado nuestro)

En esta materia, es importante señalar que la Policía local tiene sólo y exclusivamente competencia en el territorio del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia.

Como comentario adicional, es de gran relevancia señalar que se establece un deber de comunicación para los Cuerpos de Policía Local, que consiste en la obligación de informar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sobre las actuaciones que practiquen en la elaboración de atestados por accidentes de tráfico y diligencias de prevención de delincuencia.

Asimismo, la Ley en su artículo 54º, señala la posibilidad que se formen las Juntas Locales de Seguridad en los municipios constituidos por el Cuerpo de Policía Local y su presidencia corresponderá al alcalde.

Art. 54º

En los municipios que tengan Cuerpo de Policía propio, podrá constituirse una Junta Local de Seguridad, que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial.

La constitución de dichas Juntas y su composición se determinará reglamentariamente. La presidencia corresponderá al Alcalde, salvo que concurriera a sus sesiones el Gobernador civil de la provincia, en cuyo caso, la presidencia será compartida con éste.

Esta medida, lo que quiere hacer es fomentar el nivel de coordinación interestatal que debe existir para el buen desarrollo de las políticas de seguridad pública, pues se ha entendido en el caso español que sólo existiendo comunicación entre las autoridades nacionales y locales, se iba a tener éxito en garantizar la seguridad ciudadana.

No queremos finalizar este breve análisis sin mencionar lo que en España, por medio de la Ley 2/1986, se le otorga a las Comunidades Autónomas en materia de coordinación de las Policías Locales.

Art. 39.- Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Establecimiento de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local. (subrayado nuestro)

b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policía Locales en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.

- c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar.
- d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y Formación Básica.

En sujeción a esta norma y a otras complementarias las Comunidades han creado sus Escuelas de Policía Local, desarrollando proyectos suplementarios que han permitido una mayor profesionalización y homogeneidad de sus miembros.

En España es evidente la frecuencia de cómo los Municipios, a pesar de sus propios gastos, colaboran económicamente de manera significativa con las deficiencias presupuestarias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de su localidad supliendo deficiencias de mantenimiento de sus dependencias policiales, la custodia y buen funcionamiento de los vehículos de patrulla, aporte de equipamiento administrativo, entre otras deficiencias más¹⁶.

A su vez, los Municipios invierten recursos en el desarrollo de programas “transversales” pertenecientes a la Seguridad Pública, y tienen como eje principal enfocarse en temas de violencia, drogas, ocio juvenil, etc.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de los Municipios por contribuir al mantenimiento de la Seguridad Pública, parece que existe una deficiencia central que no permitiría, según los expertos, progresar como ellos desearían: se trata de la falta de una real coordinación con el Gobierno¹⁷, dado que se perciben diversos conflictos de competencias, presupuestos, programas, entre otros. Para dar un ejemplo, podremos mencionar el denominado *Policía de Proximidad*.

Pertenece al *Programa Policía 2000*, el *Policía de Proximidad* era un funcionario policial que recorría las calles, inicialmente en seis ciudades piloto de España, otorgando apoyo y acercamiento al ciudadano, teniendo por misión la obtención de información que luego era reportada a la estación policial. Cada policía tenía asignado un sector y por cada tres o cuatro sectores se contaba con un vehículo de apoyo, pues el policía de proximidad solo patrullaba en moto. Dentro de su bagaje de funciones, como principal misión se encontraba la de acercamiento y presencia en las calles, lo cual respondía o intentaba responder a una demanda de mayor seguridad ciudadana.

A continuación, presentamos sus funciones específicas con las que éste contaba:

- Reducir los índices de inseguridad objetiva y subjetiva
- Integrar a la Policía en el medio social y facilitar la participación de los ciudadanos
- Ofrecer Respuestas personalizadas
- Descentralizar los servicios
- Lograr eficacia y calidad en la gestión
- Satisfacer las demandas en materia de asistencia y protección

¹⁶ Algo de eso existe en el Perú con la Ley N° 29010 que faculta a los gobiernos regionales y locales a realizar proyectos de inversión en apoyo a la Policía Nacional

¹⁷ Los recursos económicos que los Municipios reciben del Estado comparados con los que brindan para temas de Seguridad Ciudadana no son proporcionales.

- Dan un enfoque preventivo a la información aportada por el ciudadano en aquellos aspectos que puedan afectar a su seguridad.

Este proyecto se desarrolló sin contar con la opinión de los Municipios, invadiendo quizás competencias específicas en materia de seguridad ciudadana que a ellos les correspondía, por lo que he allí una causa a su fracaso¹⁸.

Hoy en día este Proyecto ha sido eliminado por parte del Gobierno español, debido a no haber obtenido los resultados esperados, pues en lugar de reducir los índices de criminalidad los ha aumentado.

Esto puede calzar perfectamente con la necesidad que el Gobierno español tiene, para la construcción de un nuevo sistema público de seguridad que debe basarse en la *colaboración y coordinación* activa entre las Administraciones y todas las Policías Públicas.

Como propuesta que surge como consecuencia de todo esto, es que, al igual que lo que sucede en nuestro país, se hizo necesario el desarrollo e implementación de las Juntas Locales de Seguridad, como órganos de colaboración en el ámbito de la Seguridad Local con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

MUNICIPIO DE MADRID Y SEGURIDAD CIUDADANA.

La policía municipal de Madrid se caracteriza por ser una de las pioneras en cuanto a seguridad ciudadana se refiere, debido tanto a los planes preventivos desarrollados en este ámbito, como a los resultados obtenidos.

Empezaremos haciendo referencia a que con fecha 24 de junio del 2004, por decreto de Alcalde, se establece la organización, estructura y competencias del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la comunidad.

Así pues, se crea la Coordinación General de Seguridad, entidad responsable de organizar y dirigir el Cuerpo de la Policía, proponiendo y ejecutando los planes de funcionamiento y adquisición del material, mejora y actualización de los mismos. Esta Coordinación General se organiza en la Dirección General de Seguridad y en el Cuerpo de Policía Municipal.

De acuerdo a su estructura, la Dirección General de Seguridad, es la que dota de los recursos necesarios para funcionamiento al Cuerpo de Policía Municipal. Este Cuerpo de Policía es un instituto armado de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, a mando de un Inspector jefe y organizado en Inspecciones, Subinspecciones y Unidades.

Dentro de las Unidades que la conforma, se destaca las Unidades de Distrito, las cuales se encargan de vigilar los espacios públicos, evitando la comisión de hechos delictivos, el ejercicio de las tareas de policía administrativa y de regulación de la circulación con la colaboración de los agentes de movilidad. Además esta Unidad

¹⁸ La crítica en este caso provino por el hecho que quien debe tener la capacidad de realizar un programa de policía de proximidad es (y en este caso debió ser desarrollado) el Municipio, pues es el Municipio quien tiene un mayor conocimiento de la realidad social y la evolución de la delincuencia en su distrito.

cuenta con un grupo de Agentes Tutores, quienes se encargan de la protección de menores y a garantizar la seguridad en su entorno escolar. Esta Unidad cuenta, a su vez, con Oficinas de Atención al Ciudadano, donde se recogen y atienden las demandas de los vecinos en materia de Seguridad.

Actualmente la Policía Municipal de Madrid tiene cuatro planes de seguridad, tales son:

- Prevención de la Drogadicción.
- Prevención de robos y atracos.
- Auxilio primario a enfermos.
- Colaboración con protección civil en caso de catástrofes.

La primera de ellas hace referencia a la persecución del tráfico de drogas, vigilando y evitando la presencia de traficantes en las calles, especialmente en inmediaciones de colegios.

Respecto al programa de Prevención de robos y atracos, se hace inmejorable la ocasión para propiciar la participación de la colaboración ciudadana.

Respecto al auxilio primario a enfermos, se procura una rápida e inmediata atención a personas heridas o enfermas en la vía pública, esto gracias a la labor de permanente patrullaje que realiza la Policía Local en la ciudad.

Finalmente, se cuenta con el plan de colaboración con protección civil en casos de catástrofes, en donde la Policía Municipal despliega acciones de evacuación de heridos, acotamiento de zonas siniestradas, mantenimiento de vías libres, todo ello en coordinación con Protección Civil.

POLICÍA DE BARRIO

Hoy en día, la Policía Municipal cuenta con un programa denominado *Policía de barrio*. Este programa brinda al ciudadano la posibilidad de contar con un agente policial dispuesto a apoyarlo y brindarle asistencia ante cualquier problema que acontezca asegurando la utilización pacífica tanto de las vías como de los espacios públicos; patrullando constantemente las calles, con la intención de atender las consultas, reclamaciones, sugerencias y, en definitiva, todos aquellos conflictos que puedan alterar la calidad de vida de los ciudadanos.

Asimismo, este Policía es uno que recibe información de primera mano acerca de actos sospechosos brindada por los mismos vecinos de su sector designado, información que será vital para prevenir delitos en aras de optimizar la seguridad.

Lamentablemente no podemos analizar la actuación de este programa puesto en marcha por no contar con datos específicos, sin embargo, pensamos que su actuación ha contribuido con los datos que a continuación presentamos:

De acuerdo a las estadísticas de la propia Municipalidad e Madrid, durante el ejercicio 2003-2006 hay una reducción del número de delitos del 11,6%, significando un total de 13.927 hechos delictivos menos. Del mismo modo, se ha conseguido un incremento considerable del 142% en lo que se refiere al número de detenidos y puestos a

disposición judicial. Por otro lado, se ha obtenido durante el mismo período una reducción del 36% en el número de fallecidos por accidentes automovilísticos. Todo ello ha llevado a que para los años 2005-2006 haya un 11,5% de incremento en la valoración de la Policía Municipal de Madrid.

Por ende, es imposible no fijarse en lo que el Municipio de Madrid está realizando en materia de seguridad ciudadana, y de sus alentadores resultados que está obteniendo, por lo que sería recomendable el seguimiento a sus políticas de prevención del delito y de las competencias que vaya adquiriendo su Policía Municipal.

NOTA FINAL SOBRE EL MODELO ESPAÑOL

Con fecha 8 de septiembre del 2006, bajo el Real Decreto 991/2006 se desarrolló la nueva estructura básica del Ministerio del Interior, por el cual se incorporaron a la estructura ya establecida dos órganos colegiados tales como el Centro de Coordinación Antiterrorista y el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. También abarcó el ámbito de la Secretaría de Estado de Seguridad, en donde se unificó las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil. Asimismo, se atribuyó a Comisaría General de Seguridad Ciudadana, la organización y gestión de lo relativo a la prevención, mantenimiento y, en su caso, restablecimiento del orden y la seguridad ciudadana; el control de las empresas y del personal de seguridad privada; la vigilancia de los espectáculos públicos, dentro del ámbito de competencia del Estado, y la protección de altas personalidades, edificios e instalaciones que por su interés lo requieran.

Según lo estudiado y analizado, las funciones que realice esta Comisaría son a nivel macro, es decir cuando hayan disturbios o sucesos que afecten la seguridad ciudadana de toda la ciudad, llámese manifestación o concentraciones ilegales, hechos delictivos a gran escala, entre otros, por lo que no lo hemos tomado en cuenta para este análisis esta Ley ni la Ley Orgánica 1/1992, ley sobre protección de la seguridad ciudadana.

El caso español es paradigmático de una experiencia distinta a la peruana, pero con ciertos matices comunes en cuanto a la falta de conexidad entre los distintos niveles de gobierno central y descentralizado, que requieren una mayor y mejor articulación. También en el hecho que el Gobierno central buscó imponer un modelo que fue todo un fracaso, como es hoy un fracaso el modelo peruano de asignar por la Ley N° 27933 responsabilidades a los Alcaldes en el ámbito de seguridad ciudadana, sin brindársele los recursos logísticos y jurídicos para ello.

Sin embargo, el modelo español plantea una diferencia sustancial, debido a que se reconoce una policía de competencia municipal, con competencias precisas en cuanto a la seguridad, lo que no se da en nuestro caso debido a que el Serenazgo no corresponde a un esquema policial, sino que solo coadyuva con la Policía Nacional, sin posibilidades de usar armas ni de detener a nadie.

Nuestra opinión va en el sentido que es preciso reforzar las competencias de las Municipalidades y mejorar los mecanismos de coordinación, que posibiliten que el liderazgo que se le ha dado a los Alcaldes, sea efectivo y se realice con ello el objetivo de mejorar la seguridad ciudadana.

XI. Plan Bratton y el problema de la seguridad ciudadana.-

El Plan Bratton elaborado por The Bratton Group LLC en el mes de julio del 2002, fue una iniciativa de la Administración del ex alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima Sr. Alberto Andrade, ante la necesidad de evaluar los problemas delictivos y el cumplimiento de la ley en Lima, buscando desarrollar un plan general de acción para el Cercado de Lima, así como para Lima Metropolitana.

El Plan Bratton recomendó entre sus principales propuestas técnicas, la creación de un sistema denominado COMPSAT, sistema desarrollado por el Departamento de Policía de Nueva York, y que tenía por objeto organizar y dirigir el mantenimiento del orden público a partir de reuniones estratégicas semanales, en donde se analizaba y evaluaba los problemas actuales de delincuencia.

El logro que se puede apreciar de manera más visible de este sistema implantado fue que alrededor del 60% de delitos mayores y 70% de homicidios disminuyeron en la ciudad de Nueva York durante la década de los años 90.

Veamos algunas recomendaciones del Informe Bratton para la seguridad ciudadana en la ciudad de Lima.

De las visitas realizadas por los funcionarios de este grupo consultor a las distintas instituciones y dependencias policiales, se pudieron sacar las siguientes conclusiones:

- Se necesita una reforma procesal sustancial.
- No hay un sistema de denuncias confiable.
- No hay un sistema articulado de información y estadística, que proporcione información exacta respecto a los índices de delincuencia en la ciudad de Lima.
- No hay unidades de investigación suficientes.
- La Policía Nacional del Perú no cuenta con el número de personal requerido.
- La Policía Nacional del Perú no cuenta con los recursos logísticos necesarios para brindar el servicio esperado por la ciudadanía.
- Se percibe una rivalidad entre la Municipalidad y la PNP, en lo referido a la actuación y capacidad de la Policía Municipal (Serenazgo).

Como se puede apreciar de este diagnóstico a nivel macro, lo que en buena cuenta se señaló es que hay un escaso nivel de inversión en Seguridad Ciudadana y más aún, una casi nula coordinación entre las autoridades gubernamentales.

Es entonces que la necesidad de un sistema de coordinación periódica se maneja como lo más idóneo, y esto fue lo que propuso el Plan Bratton. La reunión COMPSAT constituye un foro conformado por las autoridades policiales y el alcalde¹⁹ con el objeto

¹⁹ Los asistentes incluirán a:

- El Jefe de la PNP para la VII Región o su representante para presidir las reuniones.
- El Jefe de la Dirincri (Investigaciones).
- El Jefe de la Lucha antidrogas.
- El Jefe de JUSE (Operaciones especiales).
- El (los) Coronel (es) a cargo del área donde se ubica el Distrito Modelo.
- Jefes de las unidades de investigación especial, si fuera necesario.

de evaluar problemas delictivos, planificar estrategias para combatir la delincuencia, coordinar recursos policiales y evaluar el éxito o fracaso de las estrategias empleadas.

Como bien se puede entender, para que el diálogo y la discusión fluya al interior de la reunión COMPSAT es necesario que las autoridades manejen información fidedigna, real y actualizada. He aquí el primer obstáculo, pues la PNP no cuenta con un sistema que brinde esta.

En ese sentido, el Plan Bratton señaló como imperiosa la necesidad de establecer un nuevo sistema de información, el cual debe basarse en un ágil, ordenado y estandarizado sistema de denuncias de delitos. Esto hace referencia a que tanto el personal policial como el del serenazgo, debidamente capacitados, tengan acceso para transmitir de manera casi inmediata la información recogida en las calles.

Asimismo, el Plan Bratton recomienda el establecimiento de sistemas para la administración de casos de investigación, es decir el establecimiento de unidades de investigación descentralizadas, siempre y cuando, al igual que el caso de creación de sistemas de información, sea llevado a cabo por personal capacitado.

Para la aplicación de estas recomendaciones, el Plan Bratton propone crear un Distrito modelo, donde se desarrollen y refinen las técnicas de mantenimiento del orden público para su aplicación en toda la ciudad. Este distrito modelo, según este Plan, debe ser Lima Cercado conjuntamente con distritos aledaños.

Es así pues, que el Plan Bratton terminó con recomendaciones generales, las cuales hasta el momento no han sido aplicadas como tal, siendo en la actualidad sólo tomadas en cuenta como iniciativas desarticuladas. A modo de ejemplo, hoy en día debido a la “Distritalización Policial²⁰” en cada Jefatura Distrital instalada en cada distrito de Lima se cuentan con unidades de Investigación. Del mismo modo, podemos señalar que la aplicación de una reforma procesal sustancial ya se está llevando a cabo luego de que el Nuevo Código Procesal Penal sea implantado en distritos judiciales modelos, teniendo resultados alentadores.

XII. Sobre la presente propuesta legislativa.-

De todo lo señalado podemos sugerir que el tema de la seguridad ciudadana siendo hoy en el Perú una responsabilidad de las Municipalidades Provinciales y Distritales,

-
- Los jefes de comisaría
 - Los fiscales de comisaría.
 - Los jefes de las unidades de investigación de las comisarías.
 - Los jefes de las Seandros de las comisarías (unidades antidrogas locales).
 - Los directores de seguridad pública de las municipalidades cubiertas por las comisarías de la PNP bajo revisión.
 - El Ministro del Interior, el Ministro de Justicia y el Fiscal de la Nación o sus representantes, estarán permanentemente invitados a COMPSTAT.
 - Los alcaldes de las municipalidades que se encuentran dentro del Distrito Modelo, o sus representantes, estarán permanentemente invitados a COMPSTAT.

²⁰ Iniciativa del Ministerio del Interior, la cual parte del supuesto que cada distrito debe contar con una Jefatura Distrital responsable, la que integrará el trabajo de la Policía en todo el distrito y permitirá la estandarización de los procedimientos operativos.

no cuenta con los recursos humanos y logísticos adecuados, además de que no existe el marco legal necesario que permita una conducción eficaz del tema desde las Municipalidades. La nueva regulación generada a raíz de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley N° 27933), constituye un paso positivo que requiere, empero, un mayor esfuerzo de todos los actores para que sea implantada con éxito, ocurriendo que hasta hoy existe una suerte de endoso municipal de las tareas de seguridad ciudadana, sin el traslado correspondiente de todos los elementos para ello.

En ese sentido, se requiere un mayor énfasis para la aplicación de la mencionada Ley N° 27933, lo que se debe expresar en un mayor protagonismo y sensibilidad del Gobierno en la temática de seguridad ciudadana, para que las tareas de diagnóstico y planeamiento a cargo de los CODISEC, pueda ser en efecto ser efectuada, lo que requiere mayor representatividad del Jefe de la CONASEC es decir, siendo el Ministro del Interior el principal actor en materia de seguridad ciudadana, no sólo por ser el Jefe, sino porque además su gestión como Ministro del Interior se encuentra estrechamente vinculada con el orden interno y la seguridad ciudadana, se hace necesario desarrollar además capacidades locales en este ámbito, tarea que como dice la Defensoría del Pueblo no se desarrolla con eficacia.

Del mismo modo, se requiere que los Alcaldes puedan tener una mayor autoridad en el ámbito policial, no siendo solo suficiente el desarrollo de programas como el Serenazgo o que solo tengan niveles de articulación con la PNP al interior de los CODISEC, sino que exista una voluntad real de coordinación para lo cual la autoridad local se convierte en vigilante activo de la ejecución de las tareas que corresponden a la seguridad ciudadana, reservando el orden público a la Policía como competencia nata. Ello partiendo de la premisa que si el alcalde va a ser el líder comunitario en el tema de seguridad ciudadana, tiene que tener las facultades y competencias necesarias, lo que se evidencia en el caso colombiano como un modelo que puede inspirar ciertos elementos a seguir.

Se desprende entonces que el marco infraconstitucional no es el adecuado, siendo necesario que se efectúen precisiones normativas. Eso es lo que se presente con el presente proyecto de ley que busca dar mejores y mayores herramientas a los Alcaldes para que esa responsabilidad que les ha sido asignada, tenga un contenido real y coherente con la exigencia que los vecinos les hacen de manera permanente.

¿Qué contiene el proyecto de Ley? Veamos sus principales postulados.

Se viene en denominar, Ley de Efectividad Municipal en Seguridad Ciudadana, buscando darle contenido a esta función a cargo de las Municipalidades y que. en la actualidad, como se ha visto, tiene una serie de problemas derivados de la falta de concreción en atribuciones para los alcaldes. Si bien se determina la responsabilidad, el orden vigente no contiene facultades precisas que permitan la adecuada articulación de los gobiernos locales y la Policía Nacional.

Para este efecto, el proyecto considerando además el problema de seguridad del país y el hecho que la ciudadanía considere a éste un tema de la mayor preocupación, declara de prioridad nacional la lucha contra la delincuencia y la criminalidad, buscando que en efecto se definan políticas de desarrollo de los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana, buscando para ello determinar las competencias en

este ámbito de la Policía Nacional en coordinación con las Municipalidades, para proteger de manera eficaz a la ciudadanía.

Se busca subsanar una gran omisión de la Ley N° 279331, dando contenido a la responsabilidad que tienen los alcaldes como Presidentes de los respectivos Comités Provinciales o Distritales de Seguridad Ciudadana, en la preservación y mantenimiento de la seguridad ciudadana y del orden público. En la actualidad son responsables, pero no tienen ninguna atribución de coordinación eficaz con la Policía Nacional, siendo que no tiene ninguna posibilidad de fijar directivas que permitan que esta responsabilidad tenga un correlato con funciones concretas que permitan, en efecto, liderar la lucha contra la criminalidad en su jurisdicción.

En ese sentido, el proyecto busca, inspirado en el modelo colombiano y español, articular un mejor escenario de atribuciones municipales en esta materia y construir mejores sistemas de información, a fin de que lo nacional y lo local, puedan estar mejor comunicados y produzcan sinergias a favor de la seguridad ciudadana. Está claro que la tendencia es a fijar estas atribuciones y partir las estrategias de seguridad ciudadana desde los gobiernos locales. Si bien ello ya se expresó en la Ley N° 27933, es preciso darle un eficaz contenido.

Precisamente el contenido que se busca es que la Policía Nacional del Perú esté en la obligación de cumplir los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana aprobados por los Comités Provinciales o Distritales de Seguridad Ciudadana. De igual modo, que cumpla las disposiciones en materia de seguridad que, dentro de la Constitución y la Ley, dispongan los Alcaldes.

Esto implica que los planes de estos Comités deben ser muy concretos y que debe establecerse las acciones a seguir. De igual modo, se plantea que los alcaldes puedan emitir disposiciones de cumplimiento obligatorio por parte de la PNP, en la medida que estén dentro del ordenamiento vigente.

Ello no significa que se quiebra el principio de comando de la Policía Nacional. Para ello, como en el caso colombiano, se estipula que las disposiciones del Ministerio del Interior y del comando central de la Policía Nacional de alcance nacional serán de aplicación preferente e inmediata frente a cualquier disposición u orden expedida por las autoridades municipales. Ello en la medida que se parte del supuesto que lo nacional implica responsabilidades mayores que es preciso atender.

El proyecto, plantea una serie de funciones concretas del Alcalde en materia de seguridad ciudadana. Es deber precisar que ninguna norma de nuestro ordenamiento había determinado estas funciones. Estas son:

- a) Presidir el Comité Provincial o Distrital de Seguridad Ciudadana, según corresponda y proponer en su seno los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana.
- b) Disponer las acciones de prevención de la comisión de hechos ilícitos y la realización de operativos en materia de seguridad ciudadana y orden público, con apoyo de efectivos de la Policía Nacional.
- c) Requerir al Ministerio del Interior para el incremento, modificación y renovación de efectivos asignados a su jurisdicción.

- d) Advertir al Ministerio del Interior sobre las contingencias de desorden o alteración del orden público y contribuir con las directivas que fije éste para reponerlo en el más breve término.
- e) Asegurar el cumplimiento de los Planes de Seguridad Ciudadana y advertir sobre su incumplimiento por parte de los efectivos policiales, para las sanciones a que hubiere lugar.
- f) Verificar el correcto desempeño del personal contratado del servicio de SERENAZGO que presta apoyo a la Policía Nacional y, en su caso, disponer su remoción.

Es evidente que pueden darse conflictos entre los alcaldes y los miembros de la Policía Nacional. Puede ser que los alcaldes busquen extralimitarse en sus funciones (no actuando en este caso dentro de la Ley) y puede ocurrir también que los miembros de la Policía incumplan de manera injustificada sus deberes respecto a las directivas que fijen los alcaldes. Para ambos casos, el proyecto contempla salidas novedosas, que puede ir desde la sanción por faltas tanto al Alcalde como a los miembros de la CODISEC, en cuyo caso deberá enfrentar las responsabilidades administrativas y funcionales. Del lado de la Policía, se puede requerir el cambio del personal, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar.

Si los Alcaldes son los responsables de la seguridad ciudadana, es obvio que no pueden realizar hechos que vayan contra estas condiciones de convivencia social. Este proyecto, fija los contornos de la responsabilidad de los implicados por razón de función en los temas de seguridad ciudadana. Creemos que esta es una gran salida a este problema que ha venido siendo incrementado en los últimos años, sin que se haya dado una salida inteligente al problema.

Se busca crear un sistema de información. Le denominamos *observatorio del delito*, que se construye sobre la base de los informes que mensualmente los Alcaldes remiten al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, sobre la situación general de la seguridad ciudadana y el cumplimiento de los Planes de Seguridad Ciudadana.

Dichos informes contienen el análisis sobre la situación delictiva, sus causas y consecuencias, los riesgos de la población y la situación de orden público, así como relación de actos delictivos registrados. Contiene así mismo las medidas que se han tomado y las que deban tomarse para superar el problema, así como la solicitud precisa de la ayuda o colaboración que se necesita.

El proyecto plantea un cambio sustancial en los casos del actual servicio de SERENAZGO. No se plantea su desactivación, sino una mayor articulación con la Policía, lo que se expresa en que se incorpora toda la infraestructura de este servicio, incluidos los recursos humanos, económicos y logísticos, para el cuerpo de Policía Nacional en su jurisdicción, buscando con ello brindar mayor eficacia en las funciones de seguridad ciudadana. El personal de Serenazgo prestará labores de auxilio civil, bajo el comando policial en la jurisdicción, pudiendo prestar labores de vigilancia y control de la seguridad.

Es posible que los recursos que asigne la Policía a determinada jurisdicción sean muy escasos. En estos casos el alcalde está legitimado para solicitar al Ministerio del Interior la asignación de más recursos y puede incrementar la prestación del servicio de la policía en el territorio de su jurisdicción u obtener servicios especializados de la misma, a través de la contratación de personal complementario que trabajará con la

Policía Nacional. Por cierto, se ratifica lo dispuesto por la Ley N° 29010, Ley que faculta a los Gobiernos Regionales y Locales a disponer recursos a favor de la Policía Nacional del Perú.

Una norma importante es la que faculta a las Municipalidades provinciales para que determine en los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana que aprueban los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana, estrategias de acción interdistrital para el mejor servicio de seguridad ciudadana y orden público.

Novedad importante a considerar también es que a nivel de las Municipalidades Provinciales y Distritales, se crean los Programas de Servicios Comunitarios (PROSERCOS), a través de los cuales las personas cumplen las condenas correspondientes impuestas por el Poder Judicial, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario. Ello responde a la exigencia actual por aplicar y controlar mejor las medidas alternativas a la detención, siendo los gobiernos locales espacios naturales para la prestación de servicios a la comunidad.

De igual modo, otra iniciativa interesante a destacar en el proyecto, es la creación de Programas de Protección de Víctimas de delitos (PROVIC), a través de los cuales se brinda protección, ayuda psicológica y asistencia legal gratuita a los vecinos de su circunscripción que requieran asistencia como consecuencia de ser agraviados por la comisión de delitos violentos. Ello implica cubrir un vacío de nuestro ordenamiento y crea un nuevo servicio a la ciudadanía. Las personas víctimas de delitos no tienen ninguna atención por parte del Estado, siendo que los espacios del gobierno local son idóneos para eso, si es que además vinculamos a las víctimas en su calidad de vecinos. Ello acercaría aún más a las personas con sus autoridades, en circunstancias penosas frente a las que es preciso actuar.

Se ha señalado en esta exposición de motivos, que la mejor estrategia para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana es la prevención. Por ello, el proyecto plantea que las Municipalidades deben intensificar campañas y programas de prevención contra el uso y abuso de drogas, pandillaje, menores en riesgo, entre otros aspectos, dependiendo de la incidencia en su jurisdicción.

Vinculado a ello, se crea la Policía Vecinal, como expresión de la participación de la ciudadanía en acciones de prevención del delito. Es clave que los ciudadanos se involucren en la temática de seguridad, y en ello la tarea será importante, desde el lado del gobierno local y de la PNP.

XIII. Análisis costo-beneficio

El presente proyecto no irroga gasto alguno al Estado, mayor al existente hoy buscando por el contrario, una mayor eficiencia de los recursos disponibles. La determinación de competencias de los alcaldes en su responsabilidad en materia de seguridad ciudadana, implica el conjunto de acciones que deberá desplegar para la mejora de este problema. Se trata de procesos que deberán ser elaborados y mejorados, que implican acciones concretas que no configuran un mayor gasto público, pero sí despliegue de energías por parte de los gobiernos locales.

El que el SERENAZGO pase a apoyar a la Policía Nacional, no implica tampoco una mayor erogación fiscal, sino la mejor disposición de los recursos, impidiéndose esta vez la duplicidad de gastos y la posible interferencia de unos y otros. En ese sentido,

la obtención de sinergias, implicará una potenciación de los recursos que se despliegan para la seguridad ciudadana.

XIV. Fórmula legal

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY DE EFECTIVIDAD MUNICIPAL EN SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 1º.- PRIORIDAD NACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA

En el marco del proceso de descentralización del país, declárase de prioridad nacional la lucha contra la delincuencia y la criminalidad. En consecuencia, el Estado define políticas públicas de desarrollo de los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana y determina las competencias en este ámbito de la Policía Nacional, para proteger de manera eficaz a la ciudadanía.

Artículo 2º.- EL ALCALDE COMO RESPONSABLE DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

El Alcalde como Presidente del Comité Provincial o Distrital de Seguridad Ciudadana, respectivamente, es responsable de velar por viabilidad y ejecución de los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana adoptados por la CONASEC Y CODISEC respectivamente, de conformidad con lo previsto en la presente Ley. Para tal efecto mantendrá relaciones operativas con la Policía Nacional del Perú en su jurisdicción, la cual se supedita a la dirección del Alcalde para la ejecución de los planes.

Artículo 3º.- OBLIGACION DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERU PARA EL CUMPLIMIENTO DE PLANES DE SEGURIDAD CIUDADANA

La Policía Nacional del Perú está en la obligación de cumplir los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana aprobados por los Comités Provinciales o Distritales de Seguridad Ciudadana. De igual modo, debe cumplir las disposiciones en materia de seguridad ciudadana que dentro de la Constitución y la Ley, dispongan los Alcaldes.

Para este efecto, los responsables de las delegaciones policiales colaboran permanentemente con las autoridades locales.

Lo dispuesto en este artículo no impide las acciones que debe realizar Policía Nacional, de manera directa en materia de seguridad ciudadana y orden público a que está sujeta por mandato de la Ley.

Artículo 4º.- FUNCIONES DEL ALCALDE EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PUBLICO

Son funciones del Alcalde en materia de seguridad ciudadana, dentro de su jurisdicción:

- a) Presidir el Comité Provincial o Distrital de Seguridad Ciudadana, según corresponda y proponer en su seno los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana.
- b) Disponer las acciones de prevención de la comisión de hechos ilícitos y la realización de operativos en materia de seguridad ciudadana y orden público, con apoyo de efectivos de la Policía Nacional.
- c) Requerir al Ministerio del Interior el incremento, modificación y renovación de efectivos asignados a su jurisdicción.
- d) Advertir al Ministerio del Interior sobre las contingencias de desorden o alteración del orden público y contribuir con las directivas que fije éste para reponerlo en el más breve término.
- e) Asegurar el cumplimiento de los Planes de Seguridad Ciudadana y advertir sobre su incumplimiento por parte de los efectivos policiales, para las sanciones a que hubiere lugar.
- f) Verificar el correcto desempeño del personal contratado del servicio de SERENAZGO que presta apoyo a la Policía Nacional y, en su caso, disponer su remoción.
- g) Evaluar con la periodicidad mínima no menor de un año el desempeño y cumplimiento en la ejecución de directivas impartidas al Comisario y/o Jefe Distrital, comunicando el resultado al Ministerio del Interior.

Estas funciones son compartidas entre los Alcaldes Provinciales y Distritales.

Artículo 5º.- RESPONSABILIDAD FUNCIONAL DE LOS EFECTIVOS POLICIALES

La Policía Nacional en el Municipio estará operativamente a disposición del Alcalde, quien impartirá directivas por intermedio del respectivo Comisario, Jefe Distrital o de quien haga sus veces. Dichas directivas son de cumplimiento obligatorio.

Los miembros de la Policía Nacional que incumplan de manera injustificada sus deberes respecto a las funciones previstas por la presente ley para los Alcaldes, incurrirán en responsabilidad funcional.

Artículo 6º.- INTERRELACIÓN DE DISPOSICIONES DE ALCANCE NACIONAL Y LOCAL

Las órdenes y disposiciones del Alcalde en materia de policía, serán de aplicación preferente a las disposiciones y medidas que adopten las autoridades de policía de su jurisdicción.

Sin perjuicio de lo señalado en el artículo anterior, únicamente cuando las disposiciones del Ministerio del Interior y del Comando Central de la Policía Nacional resulten de alcance nacional éstas serán de aplicación preferente e inmediata frente a cualquier disposición u orden expedida por las autoridades municipales.

Mediante el reglamento de la Ley se determinará, los casos en que una disposición del Ministerio del Interior y/o del Comando Central de la Policía será reconocida como una de alcance nacional.

Artículo 7º.- INFORMES SOBRE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PUBLICO

Mensualmente los Alcaldes distritales bajo responsabilidad deberán enviar al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, informes sobre la situación general de la seguridad ciudadana y el cumplimiento de los Planes de Seguridad Ciudadana aprobados por los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC).

Dichos informes contienen el análisis sobre la situación delictiva, sus causas y consecuencias, los riesgos de la población y la situación de orden público, así como relación de actos delictivos registrados. Contiene así mismo las medidas que se han tomado y las que deban tomarse para superar el problema, así como la solicitud precisa de la ayuda o colaboración que se necesita.

Sirven para definir la política a adoptar, impartir las órdenes necesarias desde el comando central de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior y, en general, ejercer el control de prevención y conservación de la seguridad ciudadana y el orden público.

Artículo 8º.- AUXILIO INMINENTE

Ante acciones de inminente urgencia y necesidad, el Alcalde solicita en cualquier momento el auxilio que requiera para que se retome el orden público y garantizar la seguridad ciudadana en su jurisdicción. La Policía Nacional está obligada a acudir bajo responsabilidad.

Artículo 9º.- FALTAS DE LOS FUNCIONARIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Se incurren en falta en materia de seguridad ciudadana, cuando realicen las siguientes conductas:

- a) No rendir oportunamente los informes de que trata el artículo 7º de esta Ley;
- b) No aprobar los planes de seguridad ciudadana en el plazo indicado en los acuerdos adoptados por la CONASEC y/o CODISEC.
- c) No ejecutar los planes de seguridad ciudadana aprobados por la CODISEC, sin justificación oportunamente sustentada en el comité.
- d) Cuando se inasista injustificadamente a las reuniones del Comité. Se podrá delegar representación con capacidad de decisión y voto.
- e) Las demás que precise la presente Ley.

La comisión de algunas de las conductas anteriormente descritas, serán sancionadas con multa que no excederá de 5 UIT, según la gravedad o modalidad de la conducta desplegada.

La comisión de ilícitos penales dará lugar a las consecuencias de Ley.

Artículo 10º.- SERENAZGO COMO ÓRGANO DE AUXILIO CIVIL A LA POLICÍA NACIONAL

El personal de Serenazgo prestará labores de auxilio civil, bajo el comando policial en la jurisdicción en coordinación con la dependencia o área encargada de la Seguridad Ciudadana de cada Municipalidad, pudiendo prestar labores de vigilancia y control de la seguridad.

Cuando a juicio del Alcalde sea necesario incrementar la prestación del servicio de la Policía Nacional en el territorio de su jurisdicción u obtener servicios especializados de la misma, los municipios podrán disponer la contratación de personal complementario que trabajará con la Policía Nacional, y será asignado de manera exclusiva a atender las necesidades municipales requeridas por el Alcalde.

Este personal contratado es pagado por la Municipalidad correspondiente.

Artículo 11º.- INCREMENTO DE RECURSOS PARA SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PUBLICO

Las Municipalidades que cuenten con servicio de Serenazgo, incorporan toda la infraestructura de éste, incluidos los recursos humanos, económicos y logísticos, para el cuerpo de Policía Nacional en su jurisdicción, buscando con ello brindar mayor eficacia en las funciones de seguridad ciudadana.

La Policía no puede desviar de la jurisdicción estos recursos, bajo las responsabilidades de ley, salvo para el cumplimiento de planes interdistritales y bajo aprobación expresa del alcalde respectivo.

Artículo 12º.- MANTENIMIENTO DE CONTRIBUCIÓN DE SERENAZGO

Conforme a lo dispuesto por la Ley N° 29010, Ley que faculta a los Gobiernos Regionales y Locales a disponer recursos a favor de la Policía Nacional del Perú, la Municipalidad podrá adquirir bienes y servicios para la mejora de las condiciones del servicio de seguridad ciudadana que presta la Policía Nacional dentro de su jurisdicción. Para este efecto, la contribución de la Municipalidad se mantiene en la medida que esté destinada única y exclusivamente al servicio de seguridad ciudadana y a mejorar las condiciones en que éste se brinda.

Mediante el Reglamento de la presente Ley se establecerá el procedimiento de asignación y retorno de los bienes que las MUNICIPALIDADES asignen a la Policía Nacional en su Jurisdicción.

Artículo 13º.- INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL EN SEGURIDAD CIUDADANA

Las Municipalidades brindarán a la Policía Nacional de locales y la infraestructura de que dispongan para hacer más eficaz el servicio de seguridad, los cuales una vez cumplida la finalidad serán devueltos a las Municipalidades.

Artículo 14º.- ESTRATEGIAS DE ACCIÓN INTERDISTRITAL

Las Municipalidades provinciales determinan en los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana que aprueban los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana, estrategias de acción interdistrital para el mejor servicio de seguridad ciudadana. El Alcalde Provincial será el responsable de poner en práctica estos planes, junto con la Policía Nacional, en coordinación con los Alcaldes de los Distritos involucrados.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

PRIMERA.- El CONASEC iniciará acciones de coordinación con las Municipalidades, convocándolas a efectos que de acuerdo a su estructura, capacidad y logística inicien un proceso de evaluación de las condiciones que permitan valorar la posibilidad de convertir el servicio de Serenazgo en POLICIA LOCAL.

SEGUNDA.- Las Municipalidades Provinciales y Distritales crean los Programas de Servicios Comunitarios (PROSERCOS), a través de los cuales las personas cumplen las condenas correspondientes impuestas por el Poder Judicial, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario. El informe final de cumplimiento de la pena de servicio a la comunidad emitido por la Municipalidad correspondiente, es suficiente para dar por cumplida la pena.

TERCERA.- Las Municipalidades por Acuerdo de Consejo aprueban los Programas de Protección de Víctimas de delitos (PROVIC), a través de los cuales se brinda protección, ayuda psicológica y asistencia legal gratuita a los vecinos de su circunscripción que requieran asistencia como consecuencia de ser agraviados por la comisión de delitos violentos.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA.- Nada de lo dispuesto en esta Ley puede interpretarse como una suplantación del comando central de la Policía Nacional, siendo que se mantienen las líneas de Comando, con la especificidad de la intervención del Alcalde Provincial o Distrital, respectivamente, dentro de su jurisdicción, con capacidad de mando en concordancia con lo dispuesto por la Ley N° 27933 y la presente Ley.

SEGUNDA.- El actual servicio de SERENAZGO que prestan algunas Municipalidades opera como apoyo civil de la Policía Nacional. En ese sentido, los recursos asignados si bien se mantienen en la Municipalidad respectiva, son asignados como apoyo para el mejor desempeño del servicio de seguridad ciudadana a cargo de la Policía Nacional del Perú.

TERCERA.- Las Municipalidades apoyan a la Policía en su jurisdicción con tecnologías de información que permitan el procesamiento de la información estadística y de inteligencia policial, que permita la alerta temprana para evitar actos delictivos, así como las tendencias delictivas que pueden apreciarse con el uso de sistemas modernos de información, para construir los mapas georeferenciales actualizado y que pueda ser manejados para orientar mejor el patrullaje y vigilancia. Esta información debe ser de conocimiento del Alcalde y del responsable de la Policía Nacional de la jurisdicción.

CUARTA.- La selección del personal de SERENAZGO que prestará labores de apoyo civil a la Policía Nacional, será efectuada por la Municipalidad correspondiente, con la supervisión de la Policía Nacional.

Las Escuelas de Policía, Municipalidades y los Institutos Superiores autorizados por el Ministerio de Educación, pueden acreditar la preparación del personal del Serenazgo de apoyo civil a la Policía Nacional. La incorporación de los graduados será progresiva a cargo de las Gerencias de Seguridad Ciudadana en cada Municipalidad.

QUINTA.- Las Municipalidades intensifican campañas y programas de prevención contra el uso y abuso de drogas, pandillaje, menores en riesgo, entre otros aspectos, dependiendo de la incidencia en su jurisdicción.

SEXTA.- Créase la Policía Vecinal, como expresión de la participación de la ciudadanía en acciones de prevención del delito. Las Municipalidades con apoyo de la

Policía Nacional, empadronan y capacitan, a partir de las Juntas Vecinales, y los ciudadanos interesados en colaborar activamente en tareas de seguridad ciudadana.

SEPTIMA.- Créase el observatorio del delito, a cargo de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, con información de la Policía y el apoyo tecnológico que brindarán las Municipalidades. Este observatorio, deberá ser de conocimiento del Ministerio Público de la jurisdicción, jueces, autoridades políticas, para crear una mesa de trabajo permanente para planificar operativos contra la delincuencia común y organizada, mediante información actualizada, completa y sustentada.

DISPOSICION MODIFICATORIA

PRIMERA.- Incorpórase un inciso al artículo 17º de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana:

Artículo 17º.- Funciones de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales

(...)

H) Informar al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, la inoperancia de la Secretaría Técnica y la imposibilidad de formular los planes y programas de seguridad ciudadana por inasistencia de los miembros del Comité Regional, Provincial o Distrital.

I) Informar a la Región Policial pertinente sobre los incumplimientos en la ejecución de los planes y programas de seguridad ciudadana por responsabilidad de las Delegaciones Policiales, de considerar necesario podrá sugerir el cambio de personal y vigilar se ejecuten las acciones disciplinarias a que hubiere lugar. De ser el Comisario o Jefe Distrital el cambio sugerido el Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional de la Policía designara a otro oficial de igual rango. De igual modo, se informará para los mismos efectos frente al no cumplimiento de las disposiciones y directivas que fije el Presidente del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC).

Comuníquese al Señor Presidente de la República para su promulgación.