

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN LABORAL DE SERENOS Y POLICÍAS MUNICIPALES

El grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, a iniciativa del congresista de la República que suscribe, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 102° y 107° de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN LABORAL DE SERENOS Y POLICÍAS MUNICIPALES

Artículo 1.- Objeto y finalidad de la Ley

La presente Ley tiene como objeto establecer el régimen laboral de los serenos y policías municipales, a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos laborales.

Artículo 2.- Régimen laboral de serenos y policías municipales

Precísese que los serenos y policías municipales pertenecen al régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Artículo 3.- Fraude en la contratación de serenos y policías municipales

El empleado o funcionario que convoque y/o contrate a serenos y policías municipales bajo un régimen distinto al Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, comete abuso de autoridad tipificado en el artículo 376 del Código Penal. Asimismo, el acto constituye falta grave, a efectos de determinar la responsabilidad administrativa.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Adecuación de los contratos vigentes de serenos y policías municipales

Los gobiernos locales adecuarán los contratos administrativos de servicios, y de locación de servicios, de serenos y policías municipales que superen los tres meses, a contratos laborales bajo el régimen laboral del D. Leg. 728, previo cumplimiento de requisitos que exige la norma pertinente.



DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación del artículo 22 de la Ley 31297, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal

Se modifica el artículo 22 de la Ley 31297, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal, con el texto siguiente:

"Artículo 22. Régimen de los serenos municipales

Los serenos municipales se sujetan al régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
(...)"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogaciones

Se derogan las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Lima, 23 de abril de 2025



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/04/2025 11:13:14-0500



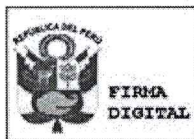
Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/04/2025 10:52:34-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/04/2025 11:13:25-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/04/2025 11:04:32-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/04/2025 11:19:09-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/04/2025 11:29:32-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/04/2025 12:14:32-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Para la RAE la palabra "sereno" es un nombre para referirse al encargado de rondar de noche por las calles para velar por la seguridad del vecindario, de la propiedad, etc., mientras que policía municipal es el que, dependiendo de los ayuntamientos, se ocupa de la vigilancia y buen orden de una localidad. (RAE, 2025)

La Ley 31297, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal publicada el 21 de julio de 2021 ha definido al serenazgo municipal como el servicio de seguridad ciudadana que brindan los gobiernos locales en su respectivo ámbito geográfico y consiste en acciones de vigilancia pública y apoyo en atención de emergencias, así como auxilio y asistencia al ciudadano y cooperación con las entidades públicas que la requieran, en materia de seguridad ciudadana, participando en acciones preventivas y disuasivas del servicio de seguridad ciudadana, siendo uno de los requisitos haber concluido los estudios secundarios, y haber aprobado las evaluaciones del concurso público de méritos que incluyen pruebas de aptitud física y psicológica, así como conocimientos de primeros auxilios. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal, 2021)

Por su parte en el caso de los policías municipales, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, no menciona los servicios que presta la policía municipal; únicamente de manera genérica establece que los funcionarios y empleados están sujetos al régimen laboral de la administración pública del Decreto Legislativo 276, y los obreros están sujetos al régimen de la actividad privada. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2003)

En cuanto a la diferencia entre obrero y empleado, SERVIR ha emitido diferentes informes donde ha dejado sentado que, tradicionalmente, se ha entendido que la distinción entre obrero y empleado ha estado en función de la labor realizada por el trabajador. Así mientras obrero es aquel que realiza trabajo preponderantemente manual, empleado es el que cumple una labor preponderantemente intelectual. (Informe Técnico N°664-2019-SERVIR/GPGSC) Siendo que en el caso de los policías municipales señala que realizan un trabajo preponderantemente físico.

El 22 de diciembre de 2018 se publicó la Ley 30889, precisando que los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales no están comprendidos en el régimen laboral establecido por la Ley del Servicio Civil, Ley 30057, sino que se rigen por el régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018)

No obstante, la ley no especifica que a los serenos y policías municipales les corresponde el régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728, por lo que en plano de los hechos existen malas prácticas laborales en los gobiernos locales donde los contratan como locadores de servicios y bajo contratos administrativos de servicios; inclusive SERVIR, equivocadamente, considera que la Ley 30889 que emitió el Congreso, no es óbice para que las municipalidades puedan contratar personal obrero mediante el régimen CAS, cuando las circunstancias o la necesidad de la prestación así lo requieran, sin considerar que esta práctica conlleva a procesos judiciales de desnaturalización de contratos y reposiciones que a la larga generan mayor perjuicio económico al Estado, al ser condenado al pago de indemnizaciones por daños y perjuicios incluidas las remuneraciones dejadas de percibir, por un trabajo no realizado.

Por un principio de legalidad la ley debe cumplida en todos sus extremos, sin prestarse a interpretaciones administrativas que favorezcan la desnaturalización de contratos y vulneración de derechos laborales; por eso resulta necesario que exista una ley específica que establezca el régimen laboral de los serenos y policías municipales, además de sancionar las malas prácticas, que al final terminan en procesos judiciales de desnaturalización de contratos que causan perjuicio al Estado.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la República, en el Primer Pleno Casatorio Laboral, abordó el tema del régimen laboral de los obreros municipales, donde estableció que los trabajadores que tienen la condición de obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada; en consecuencia no pueden ser contratados válidamente bajo los alcances del régimen especial de contratación administrativa de servicios. (Reposición por despido incausado, 2025)

Asimismo, en la Casación Laboral 12278-2022 Loreto, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República,

consideró que las labores de un sereno municipal son **eminentemente físicas y mecánicas**. (Reposición por despido incausado, 2025)

Partiendo de la idea de que se considera obrero a toda persona en cuya actividad predomine el esfuerzo físico sobre el intelectual (Roman Rivarola, 1948), de las funciones del serenazgo municipal establecidas en la Ley del Servicio de Serenazgo Municipal, se tiene que estas son mecánicas, y predomina el esfuerzo físico por lo que se les debe reputar como obreros, al igual que los policías municipales, partiendo de su definición que los cataloga como personal dedicado a la vigilancia y orden de una localidad; es decir con labores de seguridad ciudadana.

En ese mismo sentido el VI Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional, **acordó por unanimidad que los policías municipales y el personal de serenazgo al servicio de las municipalidades deben ser considerados como obreros**, debido a la naturaleza de las labores que realizan y en aplicación de los principios pro homine y progresividad. Es decir, deben estar sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728. (VI Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional, 2017)

Si bien, existen obreros que realizan determinadas actividades intelectuales, como el uso de la computadora o la emisión de informes, ello no implica que el obrero se convierta en empleado, y en el caso de personas de vigilancia (serenazgo y policía municipal) se desprende que realizan un trabajo esencialmente de patrullaje en las calles, por lo que tienen labores primordialmente de campo, donde predomina el trabajo físico, sin que ello excluya el valor intelectual que debe haber en toda actividad humana. (Morales Taquia, 2018), además se debe evaluar la preparación profesional para el desempeño de la función.

En la vigente Ley Orgánica de Municipalidades no se contempla una regulación específica para el personal de vigilancia de las municipalidades como son la policía municipal y serenazgo por lo que al existir un vacío normativo corresponde determinar legalmente el régimen legal al que pertenecen, a partir de la identificación del tipo de labor que desempeñan.

En el caso de los serenos municipales, desempeñan la labor principal de seguridad ciudadana que es una labor permanente de las municipales conforme lo establece el artículo 197 de la Constitución.

En lo que atañe a la policía municipal, en la STC 998-2011-PA/TC, se ha considerado que las labores de un policía municipal no pueden ser consideradas como eventuales debido a que son de naturaleza permanente en el tiempo por ser la seguridad ciudadana una de las funciones principales de las municipalidades, estando sujetas a un horario de trabajo y a un superior jerárquico, tal como lo dilucidaron en causas similares. (Morales Taquia, 2018)

La presente proposición legal, guarda concordancia con el artículo 37 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, donde establece que los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.

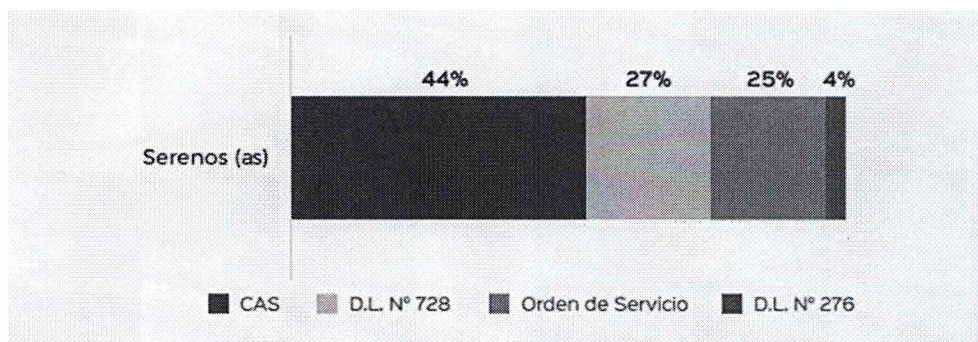
Por su parte la Defensoría del Pueblo ha señalado que existe la necesidad de una regulación de las funciones, competencias, deberes y derechos, y los procedimientos de intervención, de quienes prestan servicios de seguridad ciudadana, respetando y garantizando todos los derechos fundamentales, con un enfoque de derechos humanos. (Defensoría del Pueblo, 2021, pág. 24).

Así mismo, en un informe de la Defensoría del Pueblo, se afirmó que, a nivel nacional, las oficinas y módulos de esta institución, han atendido casos de serenos en actividad o despedidos, por incumplimiento de pago de sus haberes, desnaturalización de sus contratos por encubrir una relación laboral de carácter permanente y no reconocerles beneficios y derechos, recurriendo a instancias jurisdiccionales para reclamar sus derechos. (Defensoría del Pueblo, 2021, pág. 53)

Tras una supervisión virtual efectuada del 07 al 21 de setiembre de 2020 a los responsables de servicios de seguridad ciudadana de gobiernos locales de 30 distritos más propensos a la violencia y crimen, como Florencia de Mora en La Libertad, Bellavista en Callao, Zarumilla en Tumbes, Imperial en Lima, La Victoria en Lima, Huánuco, El Porvenir en Trujillo, entre otros, se advirtió que el 44% del total de serenos de esos distritos, tienen contratos administrativos de servicios, el 25% son

locadores, el 4% pertenecen al régimen del D. Leg. 276 y sólo el 27% tienen contratos laborales de la actividad privada, conforme se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico n.º 14
 Personal del servicio de serenazgo según régimen laboral



Fuente: Ficha de recojo de información
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por los motivos antes expuestos surge la necesidad de establecer legalmente el régimen laboral de los serenos y policías municipales a fin de garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos laborales y evitar las malas prácticas administrativas que desnaturalizan contratos, o evaden concursos públicos de méritos que al final terminan causando más perjuicio al Estado, al tener que cumplir sentencias laborales de reposición y pago de indemnizaciones por daños y perjuicios.

ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA:

- Proyecto de Ley 6150/2023-CR presentado el 16 de octubre de 2023 por el congresista Carlos Enrique Alva Rojas, que precisaba que los serenos municipales se sujetan al régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728; sin embargo, en el texto sustitutorio debatido en el Pleno del Congreso de la República no se acogió esta propuesta, por lo que la Ley 32292 publicada en el diario oficial El Peruano el 07 de abril de 2025, no regula el régimen laboral de los serenos municipales.
- Proyecto de Ley 10256/2024-CR presentado el 18 de febrero de 2025 por la congresista Nieves Esmeralda Limachi Quispe, que propone la modificación del artículo 22 de la Ley 31297, Ley de Serenazgo Municipal, para establecer que los

serenos municipales se sujetan al régimen laboral de la actividad privada regido por el D. Leg. 728.

- Mediante oficio 0014-2024-DP/PAD del 04 de enero de 2024 la Defensoría del Pueblo emitió informe favorable del Proyecto de Ley 6150/2023-CR que precisa el régimen laboral al que pertenece el personal que labora como sereno municipal.

II. EFECTO DE VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa no contraviene nuestra Constitución Política, por el contrario, obedece al principio de legalidad, pro homine y de progresividad de derechos laborales.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Según el INEI, el Registro Nacional de Municipalidades 2024, al 31 de marzo de 2024, 1244 municipalidades brindaron el servicio de serenazgo, con 39591 serenos, de los cuales 8237 son mujeres y 31354 son varones. (INEI, 2025), quienes se beneficiarán tras la regulación de su régimen laboral que garantiza el pleno ejercicio de sus derechos laborales.

La propuesta legislativa acoge la recomendación de la Defensoría del Pueblo en el sentido de que se estandariza el régimen laboral de contratación del cuerpo de serenazgo municipal.

Se alivia la carga procesal de los juzgados de trabajo y procuradurías públicas, que tramitan casos de desnaturalización de contratos y reposiciones judiciales de serenos y policías municipales.

Se evita el pago de daños y perjuicios a cargo del Estado, tras perder procesos judiciales de desnaturalización de contratos y reposiciones judiciales de serenos y policías municipales.

Al prohibirse la contratación de un sereno o policía municipal con un régimen distinto al regulado por el D. Leg. 728, se evita que los gobiernos locales contraten este tipo de personal sin un concurso público de méritos.

De otro lado la iniciativa legislativa no irroga gasto público, toda vez que se financia con cargo al presupuesto de los gobiernos locales.

IV.RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta normativa guarda relación con el objetivo de equidad y justicia social de la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025 aprobada mediante Resolución Legislativa N°006-2024-2025-CR, y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.