



Proyecto de Ley N° 11363 / 2024-CR

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



SUMILLA: LEY QUE COMBATE LA DELINCUENCIA E INSEGURIDAD CIUDADANA, AUTORIZANDO A LOS AGENTES DE SERENAZGO LA PERSECUCION INMEDIATA FUERA DE LA JURISDICCION.

Proyecto de Ley

El Congresista **JORGE LUIS FLORES ANCACHI**, y los congresistas de la bancada Podemos Perú que rubrican el presente documento, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 67° 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso de la Republica la siguiente iniciativa legislativa:



FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE COMBATE LA DELINCUENCIA E INSEGURIDAD CIUDADANA, AUTORIZANDO A LOS AGENTES DE SERENAZGO LA PERSECUCION INMEDIATA FUERA DE LA JURISDICCION.

Artículo 1.- Incorporación del literal L) al artículo 5 de la Ley N.º 31297 - Ley del Servicio de Serenazgo Municipal.

Incorpórese el literal L) al artículo 5 de la Ley N.º 31297, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal, en los siguientes términos:

Artículo 5.- Funciones del servicio de serenazgo municipal

(...)

L) En casos de flagrancia delictiva, el personal del serenazgo municipal podrá intervenir excepcionalmente fuera de los límites de su jurisdicción territorial en casos de flagrancia delictiva, cuando el hecho delictivo se haya producido dentro de su jurisdicción, a fin de asegurar la intervención inmediata frente al hecho delictivo. Esta actuación deberá ser continua, razonable y proporcional.

Artículo 2.- incorporar el segundo párrafo al artículo 14 de la Ley N.º 31297
Incorpórese el segundo párrafo al artículo 14 de la Ley N.º 31297, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal

El serenazgo municipal está facultado para participar en el desarrollo de acciones de vigilancia, protección y seguridad de la ciudadanía, a poder intervenir en jurisdicciones territoriales pertenecientes a una misma provincia, cuando el caso o la urgencia así lo amerite. Para este efecto, las municipalidades podrán suscribir convenios de cooperación interinstitucional y establecer otros mecanismos de colaboración, a fin de que se desarrollen acciones de planificación, coordinación y articulación en materia de seguridad ciudadana.

En casos de flagrancia delictiva, de manera excepcional, podrá prescindirse de dichos convenios para permitir la persecución e intervención inmediata del serenazgo fuera de su jurisdicción, cuando se trata de hechos delictivos cometidos dentro de su jurisdicción, debiendo actuar conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, adecúa el Reglamento de la Ley N.º 31297, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados desde el día siguiente de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial El Peruano,

Lima, Mayo del 2025



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La seguridad ciudadana es un pilar fundamental para el desarrollo sostenible y la cohesión social en el Perú. En los últimos años, el país ha experimentado un incremento significativo en los índices de criminalidad, generando una creciente preocupación en la población y evidenciando la necesidad de fortalecer los mecanismos de prevención y respuesta ante el delito.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), durante el año 2023, se registraron más de 3 millones de asaltos en el país, lo que equivale a más de cinco asaltos por minuto en las zonas urbanas. Además, el 27,1% de la población urbana mayor de 15 años fue víctima de algún hecho delictivo, cifra que representa un incremento respecto al año anterior y la más alta desde 2016. La percepción de inseguridad también ha alcanzado niveles alarmantes. Un informe del INEI reveló que el 86,1% de los peruanos perciben una alta inseguridad ciudadana, y en Lima Metropolitana, esta percepción asciende al 89,9%, indicando que 9 de cada 10 habitantes de la capital sienten que están en riesgo de ser víctimas de un delito.¹

En este contexto, los servicios de serenazgo municipal desempeñan un papel crucial como primeros respondedores ante situaciones de riesgo y delitos en flagrancia. Sin embargo, el marco legal actual limita su capacidad de acción, impidiéndoles continuar una persecución más allá de los límites de su jurisdicción territorial, incluso en situaciones de flagrancia delictiva. Esta restricción legal crea vacíos operativos que muchas veces terminan en la impunidad de los infractores y disminuyen la eficacia de los mecanismos locales de seguridad.

Numerosos casos de delitos cometidos en zonas limítrofes entre distritos terminan sin intervención oportuna, ya que los serenos deben cesar su accionar

¹ https://panamericana.pe/24horas/locales/420669-alarmando-86-1-peruanos-perciben-alta-inseguridad-ciudadana-segun-informe-inei?utm_source=chatgpt.com

al salir de su demarcación. Esta situación genera frustración en la ciudadanía y disminuye la percepción de seguridad. Por ello, resulta necesario actualizar el marco normativo, incorporando una función que permita, bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y coordinación con la Policía Nacional del Perú, la persecución fuera de jurisdicción en casos de flagrancia.

1.1.- IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

El problema central que aborda este proyecto de ley es la imposibilidad legal del personal del serenazgo municipal de realizar persecuciones fuera de su jurisdicción territorial en casos de flagrancia delictiva, lo cual limita la eficacia de su intervención y debilita la respuesta del sistema de seguridad ciudadana frente a actos delictivos.

Según datos del INEI, entre mayo y octubre de 2023, el 27,8% de la población urbana mayor de 15 años fue víctima de algún hecho delictivo, mostrando un incremento significativo respecto a años anteriores. En Lima Metropolitana, esta cifra asciende al 33,7%, siendo una de las regiones con mayor incidencia delictiva.²

Además, el tipo de delito más común en áreas urbanas durante el segundo semestre de 2023 fue el robo de dinero, cartera o celular, con una tasa de 11,9%, es decir, aproximadamente 12 de cada 100 habitantes de dichas áreas sufrieron un robo de estas características.³

La alta incidencia de delitos y la percepción de inseguridad generan un ambiente de desconfianza y temor en las comunidades, afectando la calidad de vida de los ciudadanos. La imposibilidad de que el serenazgo municipal actúe más allá de

² https://lacamara.pe/inseguridad-ciudadana-en-el-peru-cifras-impactantes-y-soluciones-urgentes/?utm_source=chatgpt.com

³ https://es.statista.com/estadisticas/1290030/tasa-de-victimas-por-hecho-delictivo-peru/?utm_source=chatgpt.com

su jurisdicción en casos de flagrancia delictiva contribuye a la impunidad y limita la eficacia de la respuesta ante el delito.

Por lo tanto, es imperativo modificar el marco legal vigente para permitir que el personal del serenazgo municipal pueda realizar persecuciones inmediatas fuera de su jurisdicción territorial en casos de flagrancia delictiva, bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y en coordinación con la Policía Nacional del Perú. Esta medida fortalecerá la capacidad de respuesta ante el delito y contribuirá a mejorar la seguridad ciudadana en el país.

1.2.- SUJETOS INVOLUCRADOS

Los principales sujetos involucrados en el problema identificado y en la solución propuesta por este proyecto de ley son:

a) Ciudadanía en general: Son los directamente afectados por la creciente inseguridad, especialmente en zonas urbanas. La ciudadanía demanda una respuesta más eficaz y oportuna ante los delitos, y observa con preocupación los límites operativos del serenazgo frente a situaciones de flagrancia.

b) Personal del serenazgo municipal: Son los agentes de primera respuesta que patrullan los distritos y actúan ante situaciones de emergencia. Su accionar se ve limitado por la imposibilidad legal de intervenir fuera de su jurisdicción, incluso cuando la comisión del delito continúa de forma flagrante más allá de los límites distritales.

c) Policía Nacional del Perú (PNP): Es la entidad responsable de la investigación y persecución del delito. La iniciativa propuesta fortalece su labor al permitir una acción más articulada y complementaria con el serenazgo, sobre todo en contextos donde este último actúe en flagrancia como primer respondedor.

d) Gobiernos locales (municipalidades): Tienen competencia directa sobre la organización del serenazgo. El proyecto otorga un marco normativo más claro y funcional, que potencia su capacidad de respuesta sin invadir las competencias exclusivas de la PNP.



e) **Ministerio del Interior:** Tiene a su cargo la rectoría de las políticas de seguridad ciudadana. Esta propuesta se alinea con su misión, al contribuir con un sistema más articulado entre los distintos niveles de gobierno y los actores involucrados en la prevención y atención del delito.

1.3.- OBJETIVOS DEL PROYECTO

Objetivo general:

- Fortalecer la capacidad operativa del serenazgo municipal para responder de forma eficaz ante delitos flagrantes, permitiéndole intervenir fuera de su jurisdicción territorial bajo condiciones definidas, en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

Objetivos específicos:

- Modificar el artículo 5 de la Ley N.º 31297 a fin de incorporar la facultad del serenazgo para realizar persecuciones fuera de su jurisdicción en casos de flagrancia delictiva.
- Establecer límites y condiciones bajo los principios de razonabilidad, proporcionalidad y subsidiariedad, para evitar abusos o conflictos de competencia.
- Contribuir a mejorar los índices de seguridad ciudadana mediante un sistema de respuesta rápida, eficaz y articulada entre el serenazgo y la PNP.
- Reducir los niveles de impunidad frente a delitos cometidos en zonas limítrofes entre distritos.

1.4.-ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Alternativa 1: Mantener el marco normativo vigente.

Esta alternativa mantiene la restricción del accionar del serenazgo dentro de su jurisdicción. Si bien evita el riesgo de extralimitación, perpetúa la ineficacia en la atención de delitos flagrantes en zonas limítrofes y deja vacíos operativos importantes, lo que desincentiva la denuncia ciudadana y genera sensación de impunidad.

Alternativa 2: Transferir mayores funciones al serenazgo sin coordinación con la PNP.

Esta opción supondría una expansión de funciones sin los debidos controles institucionales. Podría generar conflictos de competencia y poner en riesgo la seguridad jurídica y la integridad de los procedimientos, además de debilitar la función central de la PNP como autoridad responsable de la seguridad y la investigación del delito.

Alternativa 3: Incorporar al marco normativo la posibilidad de persecución extraterritorial en casos de flagrancia delictiva, bajo criterios claros y en coordinación con la PNP (alternativa propuesta).

Esta alternativa es la más viable y adecuada. Se ajusta al principio de subsidiariedad, preserva el rol principal de la PNP y dota al serenazgo de herramientas limitadas pero eficaces para actuar en defensa del orden y la seguridad ciudadana. Contribuye a cerrar brechas operativas sin alterar el equilibrio institucional.

1.5.- INDICADORES

Para evaluar la implementación y eficacia de la propuesta normativa, se podrán utilizar los siguientes indicadores:

Indicador	Descripción	Fuente	Frecuencia
Número de intervenciones del serenazgo fuera de jurisdicción en casos de flagrancia	Casos en los que el serenazgo actuó en flagrancia delictiva más allá de su distrito con respaldo legal.	Reportes de municipalidades y PNP	Semestral
Tasa de delitos frustrados o detenidos en flagrancia	Porcentaje de delitos frustrados gracias a intervención oportuna del serenazgo.	INEI / PNP	Anual

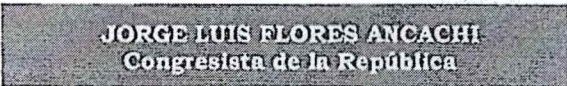
Indicador	Descripción	Fuente	Frecuencia
Percepción ciudadana sobre seguridad	Nivel de percepción de seguridad de la población.	Encuestas del INEI / Ipsos / IEP	Anual
Número de coordinaciones formales entre serenazgo y PNP	Convenios, capacitaciones, protocolos suscritos para actuación conjunta.	Municipalidades / Mininter	Semestral
Reducción de delitos en zonas limítrofes distritales	Tasa de reducción de delitos en áreas donde históricamente hay fuga de delincuentes a distritos colindantes.	PNP / Observatorios municipales	Anual

II.- MARCO NORMATIVO.

El presente proyecto de ley se enmarca dentro del ordenamiento jurídico nacional, considerando normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan las competencias de los gobiernos locales, la Policía Nacional del Perú, y el sistema de seguridad ciudadana. A continuación se detallan las normas más relevantes:

1. Constitución Política del Perú

- **Artículo 194°:** Reconoce la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales para ejercer funciones relacionadas con la seguridad ciudadana en sus jurisdicciones, conforme a ley.
- **Artículo 166°:** Establece que la Policía Nacional del Perú garantiza, protege y mantiene el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales, y la seguridad ciudadana.



Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres “
Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

2. Ley N.º 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

- Establece el marco institucional para la articulación de los esfuerzos públicos y privados en materia de seguridad ciudadana.
- Dispone que los gobiernos locales son responsables de formular, aprobar, ejecutar y evaluar sus planes de seguridad ciudadana en coordinación con la PNP.

3. Ley N.º 31297 – Ley del Servicio de Serenazgo Municipal

- Regula la organización, funciones y principios que rigen al serenazgo municipal.
- El artículo 5º establece las funciones del servicio de serenazgo, limitando su actuación al ámbito de su jurisdicción territorial.
- Este proyecto plantea una modificación puntual a este artículo, a fin de incorporar la posibilidad de persecución extraterritorial únicamente en casos de flagrancia delictiva, lo cual no supone invasión de funciones, sino una acción inmediata de contención que será puesta a disposición de la PNP.

4. Código Procesal Penal – Decreto Legislativo N.º 957

- **Artículo 259º:** Regula el concepto de flagrancia delictiva, permitiendo la detención inmediata sin orden judicial cuando una persona es sorprendida en la comisión de un delito o huye del lugar inmediatamente después de cometido el hecho.
- Este marco respalda la intervención inmediata por parte de cualquier persona, incluidos los agentes del serenazgo, en casos de flagrancia.

5. Decreto Supremo N.º 007-2022-IN – Reglamento de la Ley del Servicio de Serenazgo Municipal

- Desarrolla aspectos técnicos y operativos del serenazgo.
- Este reglamento podrá ser modificado para precisar los protocolos de intervención extraterritorial bajo las condiciones establecidas por la nueva norma propuesta.



III.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN

La vigencia de la presente norma tiene un efecto complementario y armonizador dentro del marco legal vigente en materia de seguridad ciudadana. No crea nuevas entidades ni altera la distribución de competencias establecida en la Constitución Política del Perú ni en las leyes orgánicas correspondientes. Por el contrario, fortalece el accionar del servicio de serenazgo municipal dentro del marco del sistema nacional de seguridad ciudadana, permitiendo una actuación más eficaz frente a hechos delictivos en flagrancia.

La modificación propuesta al artículo 5 de la Ley N.º 31297, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal, incorpora un nuevo literal que faculta a los agentes del serenazgo, en coordinación con la Policía Nacional del Perú, a realizar persecuciones fuera de su jurisdicción territorial únicamente en casos de flagrancia delictiva, salvaguardando los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y coordinación interinstitucional.

Asimismo, la propuesta es coherente con el Artículo 259 del Código Procesal Penal, el cual permite a cualquier ciudadano intervenir en casos de flagrancia. De esta forma, se busca cerrar una brecha operativa en la respuesta inmediata frente a delitos comunes, como hurtos, arrebatos y robos al paso, que muchas veces se frustran por la limitación jurisdiccional.

La norma no deroga ninguna disposición vigente ni genera duplicidad normativa. Más bien, optimiza la articulación entre el serenazgo y la Policía Nacional del Perú dentro del marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), reforzando el principio de corresponsabilidad institucional en la lucha contra la inseguridad.

IV. COSTO-BENEFICIO

La implementación de esta propuesta normativa representa una relación costo-beneficio altamente favorable, tanto en términos económicos como

sociales, al fortalecer la capacidad operativa de los gobiernos locales frente a la creciente percepción de inseguridad en el país.

Costos directos e indirectos

- **Costos directos:** La aplicación de esta ley no implica gastos adicionales para el Estado, ya que no requiere la creación de nuevas entidades ni la asignación de nuevas partidas presupuestales. Las funciones establecidas podrán ejecutarse utilizando los recursos humanos, logísticos y presupuestarios ya existentes en los serenazgos municipales, en coordinación con la Policía Nacional del Perú.
- **Costos indirectos:** Podría implicar, en ciertos municipios, la necesidad de capacitar a los agentes del serenazgo en protocolos de persecución y coordinación interjurisdiccional, lo cual puede realizarse en alianza con el Ministerio del Interior sin generar grandes desembolsos.

Beneficios directos e indirectos

- **Beneficios directos:** Mejora la capacidad de respuesta inmediata del serenazgo en situaciones de flagrancia delictiva, lo que puede traducirse en una mayor eficacia en la prevención del delito y en la detención de infractores. También optimiza la coordinación operativa entre municipalidades colindantes.
- **Beneficios indirectos:** Eleva la percepción de seguridad en la población, disuade la comisión de delitos al reducir la sensación de impunidad, y fomenta la confianza ciudadana en las autoridades locales. A largo plazo, puede contribuir a la reducción de índices delictivos en zonas metropolitanas densamente urbanizadas.

En términos generales, los beneficios sociales y operativos superan ampliamente los costos administrativos que podrían derivarse, haciendo de esta propuesta una medida eficiente, viable y de alto impacto.

V.-VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

El proyecto de ley que incorpora una nueva función al servicio de serenazgo municipal, permitiendo la persecución fuera de su jurisdicción en casos de flagrancia delictiva, se encuentra alineado con varios lineamientos del Acuerdo Nacional, los cuales orientan las políticas de Estado hacia una sociedad más segura, justa y eficiente. A continuación, se detallan los principales puntos de conexión:

Política 4: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

El fortalecimiento de los cuerpos de serenazgo en funciones específicas, como la persecución en flagrancia, contribuye a garantizar el principio de legalidad y el respeto a los derechos fundamentales. Esta medida permite actuar conforme al marco constitucional ante delitos flagrantes, reforzando el rol subsidiario de los gobiernos locales en la seguridad ciudadana.

Política 12: Erradicación de la violencia y fortalecimiento de la seguridad ciudadana

Esta política plantea la necesidad de implementar medidas eficaces y articuladas para combatir la criminalidad. La propuesta legislativa se alinea plenamente con este objetivo, ya que amplía las capacidades operativas del serenazgo en casos de emergencia, promoviendo una acción coordinada con la Policía Nacional del Perú.

Política 24: Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado

Al permitir una actuación más efectiva de los gobiernos locales en la seguridad ciudadana, se promueve un Estado descentralizado con mayores capacidades de respuesta. Además, la norma impulsa la modernización de los sistemas de gestión municipal mediante la mejora de procedimientos y protocolos de actuación.



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres “
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República