Proyecto de Ley N°...7167/2023-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

ILICH FREDY LÓPEZ UREÑA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra independencia, y de la conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho"

PROYECTO DE LEY QUE PROHÍBE EL INGRESO DE DELINCUENTES EXTRANJEROS AL PERÚ

El Congresista de la República **Ilich Fredy López Ureña**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
OFICIALÍA MAYOR
UNIDAD DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
01 MAR. 2024
RECIBIDO
14:10

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROHÍBE EL INGRESO DE DELINCUENTES EXTRANJEROS AL PERÚ

Artículo 1. – Objeto de la ley
La presente iniciativa legislativa tiene por objeto derogar el Decreto Supremo N°028-2023-RE que exonera del requisito de visa en la Calidad Migratoria de Turista a los nacionales de la República de El Salvador.

Artículo 2. – Derogación del Decreto Supremo N°028-2023-RE
Deróguese el Decreto Supremo N°028-2023-RE que exonera del requisito de la visa en la calidad migratoria de turista a los nacionales de la República de El Salvador.

DISPOSUCIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. – Deróguese toda norma que se oponga a lo dispuesto en la presente ley,

Lima, 24 de enero de 2024

ILICH FREDY LÓPEZ UREÑA

CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Lima, 24 de enero de 2024

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **5** de **marzo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7167/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **RELACIONES EXTERIORES, y**
2. **DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES:

1.1. Los Maras o pandillas callejeras

Las pandillas callejeras, conocidas como "maras", son un problema preocupante en Centroamérica, México y Estados Unidos. Las pandillas ya no son solo grupos locales, sino redes transnacionales con identidad compartida. Las maras más prominentes son Mara Salvatrucha y Barrio 18. Estas pandillas causan violencia y delincuencia, lo que ha llevado a respuestas represivas por parte de las autoridades. No obstante, las políticas represivas no abordan las causas subyacentes de exclusión social que llevan a los jóvenes a unirse a las maras. El artículo argumenta la necesidad de una nueva conceptualización de las pandillas y destaca la importancia de abordar las condiciones sociales y promover políticas sociales y de seguridad integradas para enfrentar el problema.

Las pandillas o maras son agrupaciones formadas mayoritariamente por jóvenes que comparten una identidad social y están implicados en actividades ilegales. Tradicionalmente, las pandillas se formaban en comunidades locales, donde los jóvenes se unían para pasar tiempo juntos y protegerse de pandillas rivales. Sin embargo, algunas pandillas han evolucionado y se han convertido en redes trasnacionales, como la Mara Salvatrucha (MS-13) y el Barrio 18 (18). Estas redes trascienden los límites locales y nacionales.

Las cifras de miembros de pandillas varían según el país, pero a finales de 2003 se estimaba que Honduras tenía 36,000 integrantes de pandillas, El Salvador 10,500, Guatemala 14,000 y Nicaragua 4,500. Las pandillas trasnacionales MS-13 y Barrio 18 son predominantes en Honduras, El Salvador y Guatemala, y su presencia ha generado preocupación en México. Nicaragua es una excepción, con una presencia significativa de pandillas, pero sin una presencia notable de las pandillas trasnacionales.

1.2. Pandillas transnacionales

La presencia de pandillas trasnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos es un problema preocupante para los gobiernos de estos países. Estados Unidos tiende a culpar y deportar a los jóvenes centroamericanos, mientras que los países centroamericanos se muestran descontentos con las deportaciones, ya que creen que generan más violencia y problemas de pandillas. México, por su parte, se preocupa por el flujo de migrantes indocumentados, entre los cuales pueden mezclarse pandilleros.

1.3. Perú y la criminalidad

Las cifras de seguridad ciudadana en Perú revelan una preocupante situación. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, entre mayo y octubre de 2023, el 27.8% de la población peruana mayor de 15 años en áreas urbanas fue víctima de la delincuencia. Esto representa un aumento del 10.3% en comparación con el mismo periodo en 2021 y un incremento del 4.7% en relación a 2022. Lima Metropolitana es la zona más afectada, con un 33.7% de sus residentes siendo víctimas de la delincuencia, un aumento del 4.7% y 10.2% en comparación a 2022 y 2021, respectivamente. En la Provincia Constitucional del Callao, la cifra es del 29.5%, un aumento del 8.4% y 12.6% en comparación a los periodos anteriores.

El informe también revela que el robo es el delito más común, afectando al 7.8% de la población mayor de 15 años en áreas urbanas, lo que representa un aumento del 10.3% en comparación con 2021. Además, se destaca que en las ciudades principales con una población de más de 20 mil habitantes, el 30.9% de las personas fueron víctimas de robos de aparatos electrónicos, dinero o vehículos. En los centros poblados urbanos entre 2 mil y 20 mil habitantes, esta cifra fue del 19.9%.

En cuanto al género, el 28.2% de los hombres y el 27.5% de las mujeres fueron víctimas de crimenes en el periodo analizado. Estos porcentajes representan un aumento del 3.3% y 6.1%, respectivamente, en comparación con el semestre anterior. Si se compara con los datos de 2021, se observa un incremento del 10.1% para los

hombres y del 10.6% para las mujeres. Estas cifras reflejan la necesidad de implementar medidas efectivas para mejorar la seguridad ciudadana en el país y proteger a la población de la delincuencia.

Se debe tener en cuenta que, el Perú enfrenta diversos problemas, incluyendo la inflación, la pobreza, la informalidad laboral y la vulnerabilidad ante desastres naturales. Sin embargo, la inseguridad ciudadana destaca como un desafío constante que genera malestar en la población.

Según una encuesta de Ipsos, el 44% de los peruanos considera que la delincuencia es el segundo problema más importante, después de la corrupción. Otra encuesta del Instituto de Estudios Peruanos revela que el 80% de la población se siente insegura frente a la posibilidad de sufrir un delito.

De acuerdo con el INEI, la tasa de criminalidad en el país aumentó a un 25% de la población en el período de noviembre de 2022 a abril de 2023. El robo de dinero, carteras o teléfonos móviles es uno de los delitos más comunes, afectando a aproximadamente el 12% de los ciudadanos. Otros delitos incluyen el intento de robo de pertenencias, la estafa, las amenazas e intimidaciones y el robo de vehículos.

Según el INEI, el 43.7% de la población cuenta con vigilancia en su vecindad, proporcionada por la Policía Nacional del Perú, el serenazgo o el patrullaje integrado.

El Ministerio del Interior tiene asignado un presupuesto[1] de S/ 3,924 millones para la seguridad ciudadana, lo que representa un aumento del 7.7% en comparación con el año anterior. Los principales gastos se destinan al patrullaje por sector, las operaciones policiales, el mejoramiento de servicios de prevención del delito y las comisarías, así como el fortalecimiento del patrullaje en áreas urbanas de 17 departamentos.

[1] Sustentación del presupuesto para el año 2023, ante el Congreso, para el programa presupuestal 030 "Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana"

La mitigación de la delincuencia requiere un enfoque integral y coordinado en todos los niveles de gobierno, que incluya medidas más allá de la asignación de recursos. Es fundamental mejorar las capacidades policiales, promover la educación y formar habilidades. Las políticas preventivas, el uso de tecnología para fortalecer la vigilancia y el seguimiento, y la implementación de leyes efectivas y sistemas judiciales eficientes son esenciales. Se necesita una estrategia colaborativa que involucre a todos los niveles gubernamentales y a la sociedad para construir un entorno seguro.

Asimismo, el informe del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, destaca que combatir la delincuencia se basa principalmente en las fuerzas del orden. Según el BID, la formación policial es más importante que aumentar el número de agentes policiales, según la opinión de la mayoría de los habitantes de América Latina.

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

2.1. Éxodo de delincuentes

El gobierno de El Salvador está colaborando con México y Estados Unidos para que los capturados sean devueltos al país. El régimen de excepción implementado en El Salvador ha sido cuestionado por organizaciones de derechos humanos, pero ha sido respaldado por la población debido a la reducción de la criminalidad. Honduras, Guatemala y el sur de México han reforzado la seguridad fronteriza y realizan operativos para detener y deportar a pandilleros. Sin embargo, hay criticas sobre detenciones arbitrarias.

El gobierno de Guatemala implementó un plan para evitar el éxodo de pandilleros salvadoreños hacia su territorio, en respuesta a las medidas restrictivas tomadas por El Salvador. A través de patrullajes terrestres y aéreos en las principales rutas, así como una comunicación constante con las autoridades salvadoreñas. Los arrestos se han producido tanto en comunidades cercanas a la frontera con El Salvador como en el norte del país, cerca de la frontera mexicana.

2.2. Aumento de la criminalidad en Perú

El Informe Técnico "Estadísticas de Criminalidad, Seguridad Ciudadana y Violencia, Julio - Setiembre 2023" del INEI revela que la inseguridad ciudadana sigue siendo un problema importante en Perú, afectando el derecho a la vida, libertad y seguridad de los ciudadanos. ***(ver gráfico N°1)***

Gráfico N°1: Indicadores de criminalidad, seguridad ciudadana y violencia

Perú: Principales Indicadores de Criminalidad, Seguridad Ciudadana y Violencia, 2019 - 2022 Y ENERO - SETIEMBRE 2023

Indicador	2 019	2 020	2 021	2 022	2023 Ene - Set
I DENUNCIAS POR COMISIÓN DE DELITOS					
1.1 Denuncias por comisión de delitos	446 508	320 819	403 071	497 581	401 994 a/
Contra el patrimonio	296 760	189 656	247 672	316 728	278 996
Contra la vida, el cuerpo y la salud	44 983	33 927	39 302	45 141	31 552
Contra la seguridad pública	46 305	37 673	51 935	68 275	46 616
Contra la libertad	35 259	32 073	36 336	37 718	26 193
Otros 1/	23 201	27 490	27 826	29 719	18 637
1.2 Denuncias por vehículos robados	20 159	13 984	19 981	23 789	21 724
Vehículos recuperados	13 690	10 309	12 106	13 744	11 341
1.3 Denuncias de accidentes de tránsito	95 800	57 396	74 624	83 897	65 551
1.4 Denuncias de trata de personas	509	372	535	631	261
1.5 Personas detenidas	162 505	178 512	173 616	195 921	167 018
II DENUNCIAS POR COMISIÓN DE FALTAS					
Denuncias por faltas	84 345	49 398	54 672	55 054	41 999
III BANDAS DESARTICULADAS					
Bandas desarticuladas	4 839	3 365	4 158	4 966	4 674
IV VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL					
4.1 Denuncias por violencia familiar	276 322	238 704	240 875	231 553	175 528
Física	116 458	97 088	97 541	92 724	69 725
Psicológica	133 653	124 157	125 326	119 145	90 765
Otro 2/	26 211	17 459	18 008	19 684	15 038
4.2 Denuncias por violencia sexual	8 255	7 987	9 840	10 320	7 998
Hombre	495	486	620	622	577
Menor de 18 años	374	372	443	455	345
De 18 y más	121	114	177	167	232
Mujer	7 760	7 501	9 220	9 698	7 421
Menor de 18 años	4 902	4 824	5 820	6 207	4 530
De 18 y mas	2 858	2 677	3 400	3 491	2 891

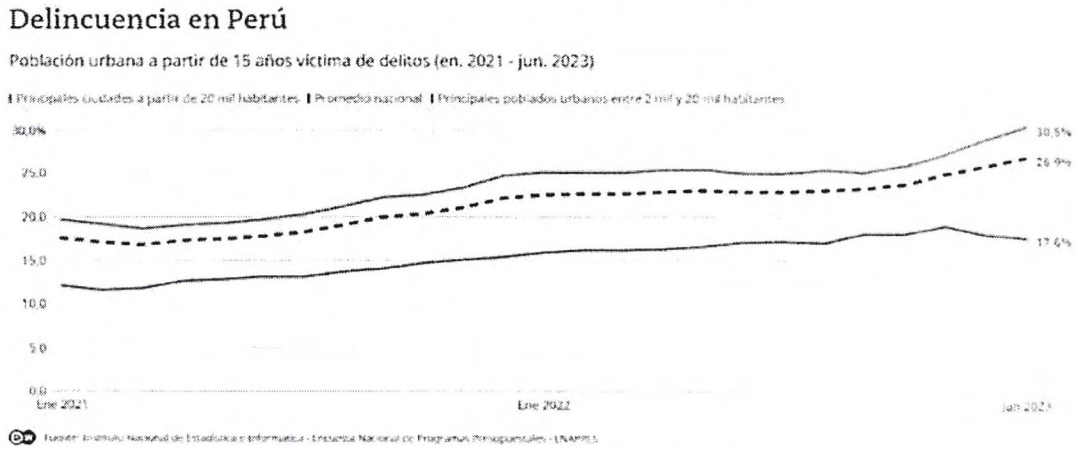
1/ Incluye delitos contra la familia, contra la administración pública, tranquilidad pública, fe pública, orden económico, orden financiero, delito tributario, pandillaje perniciosa, posesión de armas de guerra, etc.
2/ Aquellas agresiones que tienen connotación física, psicológica, sexual o patrimonial
a/ Comprende las denuncias registradas en el Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL). Información 2023 corresponde al periodo enero - agosto

Fuente: Ministerio del Interior: Oficina de Planeamiento y Estadística

Las denuncias más frecuentes registradas en el periodo julio-agosto 2023 fueron contra el patrimonio (77,167), representó el 69,6% del total, seguido de aquellas contra la seguridad pública (12,511), contra la vida, el cuerpo y la salud (8,759) y contra la libertad (7,404). Según variación porcentual, en comparación con similar periodo 2022, se observó mayor incremento en delitos contra la confianza y la buena fe en los negocios (128,6%), contra la humanidad (57,4%) y contra el honor (53,8%). Por el contrario, mayor disminución se registró en delitos contra la voluntad popular (-89,2%). Respecto a julio-agosto 2021, aquellos con mayor incremento porcentual resultaron los delitos contra la confianza y la buena fe en los negocios (220,0%) y contra la humanidad (117,9%).[2]

Las medidas del Gobierno son una respuesta temporal y no abordan el problema de manera integral. Perú enfrenta un aumento significativo de la criminalidad, especialmente en delitos violentos como robos con armas de fuego. El estado de emergencia ha sido decretado en varios distritos para hacer frente a la inseguridad, pero se cuestiona si estas medidas son suficientes y si se abordan las causas subyacentes del problema ***(ver gráfico N°2)***

Gráfico N°2: Población urbana víctima de delitos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES

[2] Instituto Nacional de Estadística e Informática – Estadísticas de la criminalidad, seguridad ciudadana y violencia julio – setiembre 2023

2.3. Marco normativo

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República

2.4. Análisis legal

La Constitución Política del Perú, en sus artículos 1°[3], señala expresamente:

> *"**Artículo 1.-** La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*

La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad, como se establece en el artículo 1 de la Constitución, son derechos fundamentales que deben ser protegidos por el Estado. Estos derechos constitucionales aseguran que todas las personas sean tratadas con igualdad, justicia y consideración. Es importante tener en cuenta que la defensa de la persona humana implica garantizar la dignidad y los derechos de todas las personas, independientemente de su nacionalidad, y que cualquier ley o medida que afecte estas garantías debe ser cuidadosamente evaluada en términos de su compatibilidad con los principios constitucionales.

Asimismo, el artículo 103°[4] de nuestra Carta Magna, establece:

> *"**Artículo 103.-** Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.*
> *La Constitución no ampara el abuso del derecho"*

[3] (1993) Constitución política del Estado peruano
[4] (1993) Constitución política del Estado peruano

Asimismo, el artículo 103 de la Constitución también destaca la importancia de las leyes especiales y la irretroactividad de las normas legales. La ley debe aplicarse a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, sin efectos retroactivos, a menos que se trate de una ley penal que beneficie al acusado. La derogación de una ley solo puede ocurrir mediante otra ley, y también puede ser declarada inconstitucional por una sentencia. Es fundamental evitar el abuso del derecho y garantizar que las leyes y medidas adoptadas respeten los principios constitucionales y los derechos fundamentales de las personas.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no representa contravención a las disposiciones de la Constitución Política de 1993 o a las normas del ordenamiento jurídico peruano; en otras palabras, no vulnera ninguna ley. Toda vez que tiene como objeto derogar el Decreto Supremo N°028-2023-RE que exonera del requisito de visa en la Calidad Migratoria de Turista a los nacionales de la República de El Salvador.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Al respecto, se puede afirmar lo siguiente ***(ver cuadro N°1)***

Cuadro N°1: Análisis costo - beneficio

Costos	- No genera algún gasto al erario nacional
Beneficios	- Reducirá la criminalidad y la violencia, lo que resultaría en un ambiente más seguro y tranquilo para los ciudadanos. - Promoverá la confianza en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, fortaleciendo el Estado de derecho y gobernabilidad. - Mejorará la calidad de vida al proporcionar un entorno seguro y fomentaría la inversión en el país.

Fuente: Elaboración propia

Lima, 24 de enero de 2024

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

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023 – 2024, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR[5], en lo referido en su objetivo N° I. Democracia y Estado de Derecho. Asimismo, se encuentra vinculado con la Política de Estado del Acuerdo Nacional N°1[6] Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, que señala lo siguiente:

> ***"Artículo 1°. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho***
> *"Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.*
>
> *Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad"*

[5] https://comunicaciones.congreso.gob.pe/wpuploads/2023/10/Resoluci%C3%B3n-Legislativa-Agenda-legislativa.pdf
[6] https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/21-desarrollo-en-infraestructura-y-vivienda/