CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
11 MAR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 18:30

# PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 165 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD CIUDADANA

El congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS,** en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

**Fórmula legal**

**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 165 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD CIUDADANA**

**Artículo 1. - Objeto y finalidad de la Ley**

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 165 de la Constitución Política del Estado, con la finalidad de garantizar la seguridad ciudadana.



**Artículo 2.- Modificación del artículo 165 de la Constitución Política del Estado**

Se modifica el artículo 165 de la Constitución Política del Estado, el mismo que quedará redactado de la siguiente manera:

| |
|---|
| *Artículo 165.*<br>*Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía, y la integridad territorial de la República.*<br>***Tiene como finalidad secundaria apoyar a la Policía Nacional en el control del orden interno afectado por actos de terrorismo urbano, con el objeto de garantizar la seguridad ciudadana.***<br>*Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.* |

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jirón Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PICON QUEDO Luis Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/03/2024 17:27:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/03/2024 12:39:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/03/2024 17:18:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/03/2024 17:09:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CALLE LOBATON Digna FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/03/2024 16:56:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/03/2024 17:13:41-0500

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/03/2024 16:38:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/03/2024 16:38:25-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **13** 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° 7255/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

**1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**FUNDAMENTOS**

La inseguridad ciudadana generada por la presencia de la violencia y la delincuencia es un problema recurrente y de larga data en nuestro país.

Durante las décadas del 1980 a 2000, nuestro país sufrió los graves efectos del fenómeno subversivo que dieron como resultado cerca de 30,000 muertos y unos 25 mil millones de dólares en pérdidas materiales.

Precisamente, en aquella época se identificó a dos grupos terroristas como son Sendero Luminoso y el MRTA. El primero buscaba la implementación de un régimen comunista en el Perú, para lo cual desató una brutal insurgencia armada que incluyó asesinatos, secuestros y ataques a la población civil, y el segundo, que aun cuando tenía objetivos políticos y sociales diferentes de Sendero Luminoso, también llevó a cabo una serie de acciones violentas.



Si bien, con cuando en 1992 se produjo la captura del líder de Sendero Luminoso se preveía una mejora en el escenario nacional, lo cierto es que se produjo un tránsito de la violencia ideológica a la delincuencial.

La violencia delincuencial ha ido evolucionando al punto tal que actualmente existe una proliferación de bandas criminales de alta peligrosidad, las mismas que han generado un nivel de inseguridad alto, pues la sofisticación en la preparación y ejecución de sus actos, el incremento en los niveles de violencia desplegados y la disposición de armas con capacidad de fuego, conllevan a una inestabilidad social e inseguridad preocupante que no tiene visos de solución.

Precisamente, en el vértice de la delincuencia urbana se encuentra la actividad de bandas conformadas por asaltantes de alta peligrosidad que generan un nivel de inseguridad alto que implica una mayor sofisticación para la preparación y ejecución de sus actos, el incremento en los niveles de violencia desplegados durante los mismos, y la disposición de armas con capacidad de fuego frecuentemente superior a la de los policías.

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jirón Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

Esta situación implica una mayor percepción de inseguridad ciudadana, pues a decir de un informe publicado en el diario El Peruano[1], quien cita al Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina: *"el Perú ocupa el sexto lugar de los países con mayor percepción de inseguridad con 46.7% por los resultados sobre experiencias vinculadas al crimen, la economía y la corrupción en la región".*

En este punto, es necesario recordar que, la inseguridad ciudadana se define como la percepción o realidad de que los ciudadanos están expuestos a riesgos y amenazas en su entorno cotidiano. Estos riesgos pueden incluir delitos como robos, asaltos, homicidios, violencia doméstica, secuestros, entre otros.

Uno de los efectos de dicha inseguridad ciudadana es que genera un impacto significativo en la calidad de vida de las personas, ya que afecta su sensación de seguridad, confianza y bienestar. Cuando los ciudadanos no se sienten seguros, es más probable que adopten comportamientos restrictivos, eviten ciertas áreas o actividades, y tengan una menor participación en la vida comunitaria.



Además de lo antes mencionado la inseguridad ciudadana no solo tiene implicaciones individuales, sino también sociales y económicas. Puede afectar el desarrollo de una sociedad, debilitar la confianza en las instituciones y obstaculizar el progreso económico al disuadir la inversión extranjera y dañar la actividad comercial.

Por ello, para abordar la inseguridad ciudadana, es necesario implementar políticas integrales que incluyan aspectos como la prevención del delito, la aplicación efectiva de la ley, la rehabilitación y reintegración de delincuentes, así como, el apoyo de las fuerzas armadas en el control de actos criminales conocidos como terrorismo urbano, con el fin de garantizar la seguridad ciudadana.

El jurista Lamas[2], refiriéndose al fenómeno del terrorismo urbano manifiesta que: *"implica actividades de violencia extrema, psicológica y sistemática, a fines de alterar de manera*

---

[1] https://www.vanderbilt.edu/lapop/news/081115_elperuano.pdf

[2] https://reinadelaselva.pe/noticias/24008/el-delito-de-terrorismo-urbano-en-el-per-aumenta-la-criminalidad-violenta-informe

*significativa el orden público, el comportamiento personal y la tranquilidad social. Se trata pues, de delitos graves suscitados de forma sorpresiva e individual contra la vida de ciudadanos pacíficos que transitan libremente o se encuentran en locales públicos o privados de gran afluencia".*

Muestra de ello, es la publicación en el diario El Comercio[3] quien reveló a través de su unidad de investigación: "*i) La existencia de una presunta red criminal en la selva peruana vinculada al narcotráfico que incluiría a policías y fiscales; ii) El caso del exsuboficial PNP Elmer Gamarra Briceño, entrenado por la DEA para ser un agente antinarcóticos a pesar de que su familia dirigía pozas de maceración para preparar y comercializar droga en Porvenir de Marona, quien hasta la fecha no tiene orden de captura; iii) La presencia de las bandas criminales internacionales El Tren de Aragua, Los Gallegos, Los Hijos de Dios, Comando Vermelho, entre otros, dedicados a la extorsión, el sicariato, el proxenetismo, la comercialización de drogas, entre otros delitos; y, iv) La presencia de las bandas criminales nacionales".*



Esto significa que, si bien en un principio se catalogó como terrorismo a los actos criminales derivados de temas ideológicos, hoy podemos visualizar actos criminales de violencia extrema y sistemática realizados por organizaciones criminales que alteran de manera significativa el orden público y la seguridad ciudadana que son catalogados como terrorismo urbano.

Hablamos pues, de organizaciones delincuenciales comunes que sin pertenecer a una organización terrorista como la conocemos en términos de alineación, jerarquía y distribución de roles, utilizan métodos de violencia extrema, y a la vez selectiva, para fines de intimidar, amedrentar y atemorizar y tener a la población en un estado de terror indiscriminado o zozobra para de esa manera fortalecer sus actividades delictivas.

---

[3] https://elcomercio.pe/opinion/editorial/crimen-organizado-la-progresiva-penetracion-de-bandas-criminales-organizadas-es-el-riesgo-mas-significativo-que-enfrenta-el-sistema-institucional-peruano-noticia/

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jirón Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

De allí que, el Índice Global de Crimen Organizado[4], en relación a su índice de criminalidad, ha situado a nuestro país como el décimo país en América Latina, y, treintaidosavo a nivel mundial con mayores índices de criminalidad.

Así pues, dada la coyuntura, si bien, de acuerdo al artículo 166 de Constitución Política[5]: *"la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras",* las estadísticas indican que esta entidad del estado no se cabida para controlar efectivamente al terrorismo urbano, que se ha apoderado de nuestro país, induciendo a la ciudadanía en un estado de inseguridad ciudadana permanente.

De otro lado, hay que recordar que, tradicionalmente las fuerzas armadas tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía, y la integridad territorial de la República, y, en los casos establecido en el artículo 137 de la Constitución Política asumen el control del orden interno.



Sin embargo, en las últimas décadas hemos sido testigos de la paulatina intervención de las fuerzas armadas en situaciones especiales como el terrorismo y el narcotráfico. Eso significa que la participación de las fuerzas armadas está justificada en la necesidad de enfrentar situaciones que constituyen un peligro latente al bienestar de los ciudadanos.

En ese sentido, es pertinente tener en cuenta el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente 00022- 2011-PI/TTC[6], que señaló: *"(...) En la lógica de excepcionalidad y temporalidad que caracteriza a cualquier uso de la fuerza, es legítimo considerar la facultad de las FFAA de apoyar en la restauración o restablecimiento del control del orden interno en las zonas que no han sido declaradas en*

---

[4] https://www.wfla.com/tampa-hoy/america-latina/estos-son-los-paises-con-mas-crimen-de-america-latina-en-2023/

[5] https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-noviembre2022.pdf

[6] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00022-2011-AI.pdf

*estado de emergencia y sólo cuando se supere la capacidad de control del orden interno de la PNP. En este caso, se le reconoce a las FFAA funciones de policía para preservar la paz y la seguridad en situaciones de apremio, que no son consideradas de emergencia, pero que requieren de una respuesta rápida por parte de los elementos de la fuerza pública ante la imposibilidad de la PNP de contrarrestar esta situación por sus propios medios (...)".*

De igual modo, el Tribunal Constitucional se pronunció en su sentencia recaída en el Expediente 0002-2008-PUTC, indicando que: "*(...) una interpretación de los artículos 8 y 44 de la Constitución permitiría que en casos de especial gravedad y de forma restrictiva, las Fuerzas Armadas puedan apoyar a la Policía Nacional en el mantenimiento del orden interno, pero circunscribiendo esto única y exclusivamente para las siguientes situaciones: narcotráfico; terrorismo; y, la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, tales como puertos, aeropuertos, centrales hidroeléctricas y de hidrocarburos, yacimientos petrolíferos o represa (...)".*

De acuerdo al autor Rojas[7], *"la forma en que los Estados perciben las amenazas y cómo identifican y evalúan sus propias vulnerabilidades, incidirá en la manera en la que planificarán, evaluarán y priorizarán los riesgos, asignarán recursos y desarrollarán sus políticas de seguridad y de defensa. Esta percepción también condiciona cuales son los instrumentos más apropiados para enfrentar las amenazas, tanto externas como internas".*



Por lo antes expuesto, considerando los indicadores de inseguridad ciudadana antes mencionados, y teniendo en cuenta que la inseguridad ciudadana generado por el terrorismo urbano está ocasionando un gran impacto en la calidad de vida de las personas, afectando su sensación de seguridad, confianza y bienestar, y, sobre todo vulnerando sus derechos fundamentales, es que consideramos que está plenamente justificado que las fuerzas armadas tengan como finalidad secundaria apoyar a la Policía Nacional en el control del orden interno afectado por actos de terrorismo urbano, con el objeto de garantizar la seguridad ciudadana.

[7] https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/Cuaderno-de-Trabajo-N%C2%B04-2019.pdf

**EFECTOS EN LA LEGISLACION VIGENTE**

La propuesta normativa no colisiona con la Constitución Política, ni ley alguna, por el contrario, maximiza la aplicación efectiva de los derechos fundamentales regulados por nuestra Carta Magna y otras disposiciones legales.

El efecto de la norma en la legislación vigente se grafica en el siguiente cuadro:

| Constitución Política vigente | Propuesta Legislativa modificatoria |
|---|---|
| *Artículo 165.*<br>*Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía, y la integridad territorial de la República.*<br><br>*Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.* | *Artículo 165.*<br>*Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía, y la integridad territorial de la República.*<br><br>***Tiene como finalidad secundaria apoyar a la Policía Nacional en el control del orden interno afectado por actos de terrorismo urbano, con el objeto de garantizar la seguridad ciudadana.***<br>*Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.* |



**ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La presente iniciativa legislativa no propone la creación ni el aumento de gasto para el tesoro público, por el contrario, pretende materializar los derechos fundamentales regulados en la norma suprema en búsqueda de la paz social y seguridad ciudadana.

Por ello, teniendo en cuenta que el artículo 1 de la Constitución Política prescribe la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad y del Estado, se identifica el siguiente costo beneficio:

| Beneficios | Costos |
|---|---|
| - *Materializa el derecho fundamental a la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad y del Estado y otros derechos fundamentales regulados en nuestra Constitución Política.*<br><br>- *Busca implementar la paz social y disminuir la inseguridad ciudadana.*<br><br>- *Promueve el control de los actos de terrorismo urbano cometido por organizaciones criminales.* | - *No genera costos económicos, pues se trata de la modificación de una norma.* |



**VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes políticas de estado: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho (Política 1), Afirmación un Estado Eficiente Transparente (Política 24), y, Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial (Política 28).