Proyecto de Ley N°.....7753/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

KELLY ROXANA PORTALATINO AVALOS
Congresista de la República

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
03 MAYO 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:04pm

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS CONCRETAS PARA LUCHAR CONTRA LA INSEGURIDAD CIUDADANA

Los congresistas de la república que suscriben, a iniciativa de la congresista **KELLY ROXANA PORTALATINO AVALOS**, miembro del grupo parlamentario **PERU LIBRE**, de conformidad con lo señalado en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, así como los artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS CONCRETAS PARA LUCHAR CONTRA LA INSEGURIDAD CIUDADANA

ARTICULO 1: Objeto de la ley

La presente norma tiene por objeto establecer medidas concretas para luchar contra la inseguridad ciudadana.

ARTICULO 2: Finalidad

La presente norma tiene por finalidad articular un eficaz sistema de prevención y sanción en el desarrollo de la actividad delictiva, integrada por la policía, el Ministerio público, el Poder judicial, el sistema penitenciario y las organizaciones de la sociedad que coadyuven a la seguridad ciudadana.

ARTICULO 3: Del sistema de prevención y sanción en la extensión del delito.

El sistema de prevención y sanción en la extensión del delito, está conformado por la Policía Nacional del Perú, el Ministerio público, el Poder judicial, el sistema penitenciario y las organizaciones de la sociedad que coadyuven a la seguridad ciudadana, con sujeción a los derechos y garantías establecidos en la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos.

ARTICULO 4: De la Policía Nacional del Perú

Corresponde a la Policía nacional del Perú, colaborar con el Ministerio público y el Poder judicial; además, dotar de efectivos policiales, profesionales y capacitados,

quienes informarán oportuna y rigurosamente sobre las ocurrencias delictivas, contando con un eficiente sistema de denuncias de delitos.

Asimismo, corresponde a la Policía nacional del Perú, el control interno y externo del desempeño policial, sancionando célere y oportunamente a los efectivos que incurran en faltas disciplinarias y/o delitos, que pongan en riego el funcionamiento del sistema.

ARTICULO 5: Del Ministerio público

Corresponde al Ministerio público, crear a nivel nacional, las fiscalías penales distritales penales, cuya función será gestionar de manera célere y eficiente el proceso penal.

Para la habilitación de la infraestructura donde funcionarán estas fiscalías, los gobiernos locales y la Superintendencia nacional de bienes estatales, según corresponda, pueden ceder en uso, determinados inmuebles bajo su administración.

ARTÍCULO 6: Del Poder judicial

Con la finalidad de aumentar la efectividad de los procesos judiciales, el Poder judicial, creará a nivel nacional, juzgados penales con competencia distrital, competentes para desarrollar procesos penales céleres y eficientes.

Para la habilitación de la infraestructura donde funcionarán los juzgados penales, los gobiernos locales y la Superintendencia nacional de bienes estatales, según corresponda, pueden ceder en uso, determinados inmuebles bajo su administración.

ARTICULO 7: De las organizaciones de la sociedad que coadyuven a la seguridad ciudadana

La sociedad civil podrá ejercer su derecho de participación en el presente sistema, de conformidad con lo prescrito en la Constitución, las normas legales de participación ciudadana y control social, de manera individual u organizada, en los procesos de definición de políticas públicas y acciones de planificación, evaluación y control; quedando exceptuados del uso de la fuerza, la cual es de responsabilidad del Estado.

ARTICULO 8: Del sistema penitenciario

Corresponde al Ministerio de justicia y derechos humanos, en un plazo no mayor a sesenta (60) días de promulgada la presente norma, declarar en emergencia la infraestructura penitenciaria a nivel nacional, con la finalidad de mejorar el sistema carcelario.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA: financiamiento

El Ministerio de economía y finanzas asignará los recursos correspondientes a fin de cumplir con lo dispuesto en la presente norma.

SEGUNDA: El Poder ejecutivo, dentro de los treinta (30) días, posteriores a la publicación de la presente norma, emitirá el Reglamento y los lineamientos correspondientes.

Lima, abril de 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/05/2024 16:01:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/04/2024 09:26:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CERRON ROJAS Waldemar Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/04/2024 15:26:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/05/2024 12:23:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MITA ALANOCA Isaac FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/05/2024 17:02:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZA CASTILLO Américo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/05/2024 17:17:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALACIOS HUAMAN Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/05/2024 12:23:53-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Introducción

El desafío de la sociedad peruano en los últimos años, frente al incremento de la violencia en las diferentes principales ciudades, es resolver el problema que viene ocasionando la inseguridad ciudadana.

La sensación de inseguridad que la población manifiesta en las estadísticas de los principales órganos encargados de contabilizar, arrojan como resultados contrastables en la realidad, pues los niveles de organización para delinquir, como la capacidad para haberse situado en varias ciudades son los indicadores suficientes para señalar que, urge adoptar las medidas necesarias para frenar esta situación, antes que sea demasiado tarde.

Estamos claros en que los ejes principales de la violencia se encuentran la extorsión, el sicariato, el robo la ciberdelincuencia, producto del desarrollo exponencial de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, también han propiciado el crimen organizado, que al día de hoy, no puede pasar desapercibido en nuestra sociedad.

Frente a este problema, urge la necesidad de promover algunas alternativas, desde el Poder legislativo, dando el marco necesario a fin de que las diferentes entidades que necesitan ser articuladas en un solo sistema capaz de trabajar articuladamente, dado que por su carácter transversal, se requiere de varias entidades trabajar de la mano; tal es así que, tanto la policía, el Ministerio público, el Poder judicial, el sistema carcelario y teniendo como aliado estratégico a la población ya sea individual u organizada, deben tener como objetivo primordial, la lucha contra este fenómeno, que le viene costando al país, no tan solo problemas económicos sino que sobre todo, las innumerables pérdidas humanas y los problemas sociales que se gestan alrededor de ella.

En tal sentido, la presente iniciativa legislativa, pretende resolver este problema, dotando de un marco normativo, el cual permita, organizar a las entidades involucradas, una medida que permita darles las herramientas necesarias para que el Ministerio público pueda desplazarse hacia los gobiernos locales, los cuales políticamente, son las organizaciones iniciales, pero que necesitamos estar presentes como Estado, que a esto se sume el Poder judicial, habilitando juzgados penales, con la finalidad de dar celeridad a los casos que se presenten, los mismos que, permitirán

descongestionar la carga procesal, que a su vez necesitan ser verificados con celeridad, a fin de sancionar oportunamente el delito.

1.2. Seguridad ciudadana y gobiernos locales

Producto de una serie de factores, los gobiernos locales, en las últimas décadas empezaron a incorporar como una de sus prioridades el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Hoy, es común encontrar en las calles, al personaje que se ha convertido en símbolo de la seguridad ciudadana, como es el personal que labora en calidad de serenazgo.

Por disposición constitucional, la Policía Nacional del Perú, es la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden interno; sin embargo, dados los diferentes problemas por los que atraviesa, sobre todo, la de falta de personal efectivo, resulta complejo que esta disposición vaya a cumplirse.

Por otro lado, el proceso de descentralización, ha generado un nuevo reto a afrontar, y los gobiernos locales, finalmente se encuentran implementando responsabilidades que coadyuvan a cerrar esta brecha en seguridad ciudadana, si bien, es una responsabilidad producto de una respuesta instintiva a efectos de proteger a la población, que se ha visto desbordada por el problema de la violencia en las ciudades, pero que de todas maneras se necesita de una estrategia estatal para lograr vencer a la violencia. No es posible dejar a su suerte a los gobiernos locales, y que sean ellos quienes resuelvan un problema tan complejo, mientras las autoridades ven pasar sobre sus ojos el problema.

Entonces, el gobierno local debe verse como el aliado estratégico en la lucha contra la inseguridad ciudadana, dado que es el órgano más cercano al vecindario, el más cercano a la comunidad y en consecuencia, si potenciamos su capacidad, acompañado de las entidades encargadas de perseguir el delito, tales como el Ministerio público, como el Poder judicial, actuando articuladamente, el impacto podría alcanzar resultados que necesita la población.

1.3. Estadísticas de la inseguridad ciudadana en el Perú

Según la **"Encuesta Nacional de Programas Presupuestales"** en la sección SEGURIDAD CIUDADANA, realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el lapso de mayo a octubre del 2023, en la zona urbana de nuestro país, casi el 27,8% de la población de 15 años en adelante (tres de cada diez peruanos) fue víctima de un delito en los últimos 12 meses, lo que muestra un

aumento en la inseguridad por segundo año consecutivo afectando el bienestar y tranquilidad de la población.

CUADRO RESUMEN

PERÚ: PRINCIPALES INDICADORES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y VIOLENCIA, 2019 - 2023

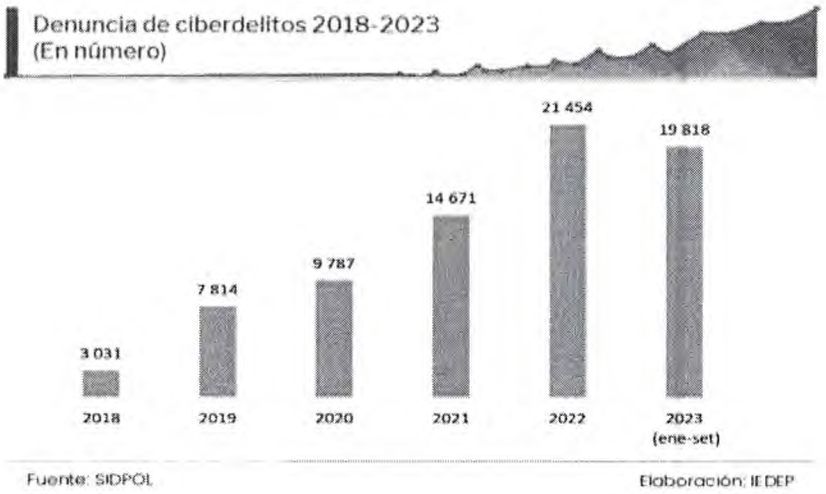
Indicadores	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023
I DENUNCIAS POR COMISIÓN DE DELITOS					
1.1 Denuncias por comisión de delitos	**446 508**	**320 819**	**403 071**	**497 581**	**401 994** a/
Contra el patrimonio	296 760	189 656	247 672	316 728	278 696
Contra la vida, el cuerpo y la salud	44 983	33 927	39 302	45 141	31 552
Contra la seguridad pública	46 306	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	27 626	29 719	18 637
1.2 Denuncias por vehículos robados	**20 159**	**13 984**	**19 991**	**23 789**	**28 985**
Vehículos recuperados	**13 690**	**10 309**	**12 108**	**13 744**	**13 770**
1.3 Denuncias de accidentes de tránsito	**95 800**	**57 396**	**74 624**	**83 897**	**87 172**
1.4 Denuncias de trata de personas	**509**	**372**	**535**	**631**	**316**
1.5 Personas detenidas	**162 505**	**178 512**	**173 616**	**195 921**	**215 159**
II DENUNCIAS POR COMISIÓN DE FALTAS					
Denuncias por faltas	**84 345**	**49 398**	**54 672**	**55 054**	**56 598**
III BANDAS DESARTICULADAS					
Bandas desarticuladas	**4 839**	**3 365**	**4 158**	**4 966**	**7 110**
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	126 326	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**	**9 770** b/
Hombre	**495**	**466**	**620**	**622**	**684**
Menor de 18 años	374	372	443	455	415
De 18 y más	121	114	177	167	269
Mujer	**7 760**	**7 501**	**9 220**	**9 698**	**9 086**
Menor de 18 años	4 902	4 824	5 820	6 207	5 582
De 18 y más	2 858	2 677	3 400	3 491	3 504
4.3 Casos atendidos por el Centro de Emergencia Mujer-CEM					
4.3.1 Violencia familiar	181 885	114 495	163 797	154 202	166 312
4.3.2 Violencia sexual	7 881	6 323	10 261	11 630	12 524

1/ Incluye delitos contra la familia, contra la administración pública, tranquilidad pública, fe pública, orden económico, orden financiero, delito tributario, penetraje pernicioso, posesión de armas de guerra, etc.
2/ Aquellas agresiones que tienen connotación física, psicológica, sexual o patrimonial.

Fuente: INEI[1]

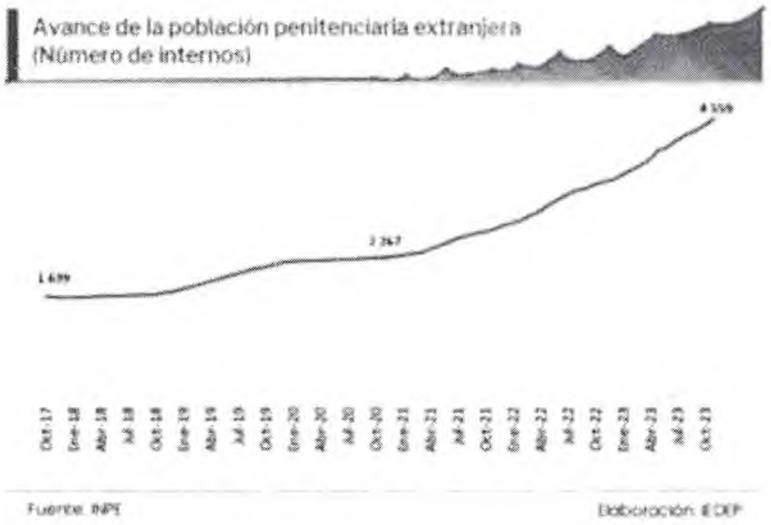
Asimismo, el aumento de los delitos informáticos o ciberdelincuencia, que usan las tecnologías de la información y la comunicación para cometer delitos como estafas, suplantación de identidad y fraudes, entre otros, se ha incrementado notablemente, siendo considerada por el Foro Económico Mundial como el cuarto riesgo global más importante para el bienio 2024-2025.

[1] INEN - Informe técnico N°01-Marzo2024 - https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-de-seguridad-oct-dic2023.pdf



Por otro lado, la migración e inseguridad la población penitenciaria de procedencia extranjera pasó **1624** a **4559** reclusos, de los cuales 3220 son venezolanos y 704 colombianos. El 43% se encuentran detenidos por delitos patrimoniales relacionados con el robo y hurto.

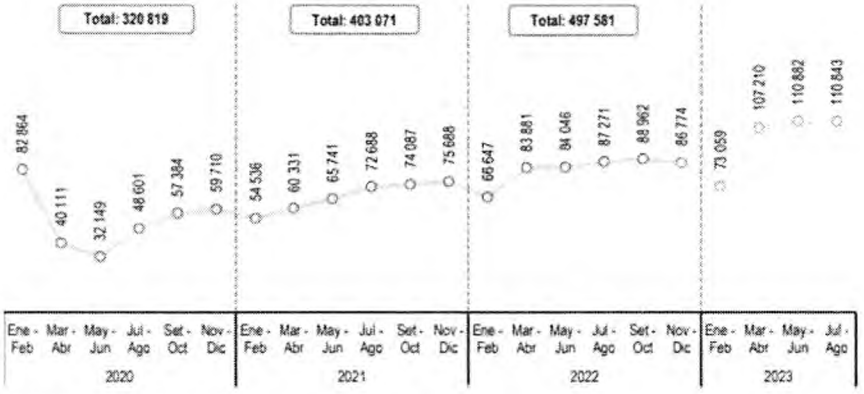
Con esta cifra la población reclusa extranjera representa actualmente el **5 %** de la población penitenciaria.



1.4. Principales delitos cometidos en el Perú

El Perú está experimentando cada vez más altos índices de delincuencia, especialmente en las zonas urbanas.

GRÁFICO N° 1.1
Perú: Denuncias por comisión de delitos
Bimestral: 2020 - 2022 y Enero - Agosto 2023



Nota: Información 2023 preliminar.
Fuente: Ministerio del Interior - Sistema de Denuncias Policiales-SIDPOL.
Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

En la actualidad, tenemos dentro de los delitos mas comunes en el país los siguientes:

- Hurto (25.2%)
- Robo (21.6%)
- Drogas (7.1%)
- Violacion a la libertad Sexual (25.2%)
- Ciberdelincuencia (71.7)

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

La aprobación de la presente iniciativa Legislativa permitirá establecer medidas concretas para luchar contra la inseguridad ciudadana, dando un marco normativo que se vincula a las disposiciones de nuestra Constitución como también en el marco de los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Dado que la lucha contra la inseguridad ciudadana es transversal, la presente norma genera el marco para involucrar tanto al Poder ejecutivo, el Judicial y también involucrar a la población como actor importante en esta labor, a efectos de actuar de manera articulada en la labor de prevención y sanción en las actividades de desarrollo del delito.

3. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa legislativa propuesta no demanda recursos al erario nacional, dado que no contraviene el principio de equilibrio presupuestal o financiero previsto en los artículos 77 y 78 de la Constitución Política del Perú; por tanto, no irrogará gasto público.

En cuanto a los beneficiarios directos, es la población en su conjunto, dado que una actuación articulada, la cual permita recuperar la confianza en las autoridades, erradicar la sensación de inseguridad, como también trabajar prioritariamente en la recuperación de espacios públicos, son la garantía para hacer de este, un sistema sostenible.

Colateralmente, el Poder Judicial, como el Ministerio público, como encargados de perseguir el delito, contarán con mayores herramientas para perseguir y sancionar el delito, dentro del marco de convencionalidad.

4. RELACION CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL DE ACUERDO NACIONAL

4.1. Agenda legislativa:

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la Agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2023-2024, aprobada mediante Resolución legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, cuyos objetivos se vinculan de acuerdo al Primer objetivo, sobre democracia y estado de derecho, política de Estado número 7, sobre erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana; así como también dentro del tema 18, sobre medidas en favor de la seguridad ciudadana y el civismo.

4.2. Acuerdo nacional:

La presente iniciativa legislativa la ubicamos dentro del marco de la primera Política de Estado la cual forma parte integrante del Acuerdo Nacional sobre erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, señalando: «Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales.

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada; (b) propiciará una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos; (c) pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; (d) garantizará su presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia; (e) fomentará una cultura de paz a través de una educación y una ética públicas que incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación; (f) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana; (g) promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución; (h) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía»[2].

[2] **ACUERDO NACIONAL.** «7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana». Disponible en: https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/7-erradicacion-de-la-violencia-y-fortalecimiento-del-civismo-y-de-la-seguridad-ciudadana/