



**PROYECTO DE LEY QUE
DECLARA EN EMERGENCIA EL
SISTEMA NACIONAL DE
SEGURIDAD CIUDADANA**

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista Wilson Rusbel Quispe Mamani, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22°, inciso C, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; proponen el siguiente proyecto de ley.

I. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la ley siguiente:

**LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD
CIUDADANA**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto declarar en emergencia el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regular, por necesidad pública de carácter impostergable, su proceso de reforma, a fin de revertir la aguda crisis y prevenir y/o reprimir la criminalidad y delincuencia común por los componentes que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Artículo 2. Declaratoria de emergencia

Se declara en emergencia el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana por el periodo de doce meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley. El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo aprobado con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y refrendado por los titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Interior, podrá prorrogar por única vez, por un plazo adicional, la declaratoria de emergencia.

Artículo 3. Ámbitos de intervención de la emergencia

Durante el periodo de emergencia del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se desarrollan intervenciones institucionales, legislativas, operativas y presupuestales destinadas a consolidar y fortalecer:

- a) El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
- b) Los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana.
- c) Los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana.
- d) Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

Artículo 4. Medidas para consolidar la rectoría del Ministerio del Interior

- 4.1. El Ministerio del Interior ejercerá la rectoría del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, de conformidad con lo establecido en la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. En tal virtud, le compete regular, coordinar, conducir y controlar el Sistema, para la correcta ejecución de las políticas de seguridad ciudadana y a través de él articular a todos los prestadores de servicios de seguridad ciudadana.
- 4.2. Los miembros del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana orientan sus acciones para prevenir y/o reprimir la criminalidad y delincuencia común, sobre la base del establecimiento de las redes integradas de seguridad ciudadana.
- 4.3. El Ministerio del Interior desarrolla e implementa políticas de seguridad articuladas, programas integrales y acciones de promoción, diagnóstico y protección de la seguridad de los ciudadanos para prevenir y/o reprimir la criminalidad y delincuencia común.
- 4.4. El Ministerio del Interior organiza los servicios para prevenir y/o reprimir la criminalidad y delincuencia común según niveles de complejidad definidos y áreas territoriales para todo el sistema de seguridad.
- 4.5. El Ministerio del Interior, en coordinación y de manera concertada con las demás instituciones integrantes del Sistema de Seguridad Ciudadana, busca el aprovechamiento racional de los recursos humanos, materiales, financieros y de la capacidad instalada y por instalarse.
- 4.6. El Ministerio del Interior promueve el desarrollo profesional continuo de los recursos humanos para prevenir y/o reprimir la criminalidad y delincuencia común, el trabajo en equipos interdisciplinarios y la investigación en seguridad ciudadana.

Artículo 5. Medidas para mejorar los recursos humanos en seguridad ciudadana

Durante la declaratoria de emergencia se implementan las siguientes medidas en materia de recursos humanos.

- 5.1. El Poder Ejecutivo otorga el seguro de vida a los miembros de la Policía Nacional del Perú bajo el régimen del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral y del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que Regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, otorgándoles como mínimo, los beneficios por fallecimiento del trabajador a consecuencia de un accidente y por invalidez total y permanente del trabajador originada por accidente en el trabajo en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia común; siendo aplicables los literales b) y c) del artículo 12 del Decreto Legislativo 688, Ley de Consolidación de Beneficios Sociales, y sus modificatorias.
- 5.2. El Ministerio del Interior y las Escuelas de Oficiales y suboficiales de la Policía nacional del Perú, modifican su manual de organización y funciones, cuadro de asignación de personal y su presupuesto analítico de personal a fin de incorporar progresivamente nuevo personal e ingresantes a las escuelas policiales para el periodo 2022-2024, para cubrir el déficit de personal policial sujeta al Plan de Implementación desarrollado y aprobado por el Ministerio del Interior, con opinión del Ministerio de Economía y Finanzas en cuanto se refiere a los aspectos presupuestales del referido proceso de incorporación.

Artículo 6. Medidas para mejorar los recursos y servicios de seguridad ciudadana

- 6.1. Los gobiernos regionales coordinan con el Ministerio del Interior (MINTER), la priorización de equipamiento e infraestructura necesaria para fortalecer los servicios y establecimientos policiales a su cargo.
- 6.2. Facúltase a los gobiernos regionales durante la declaratoria de emergencia del Sistema de Seguridad Ciudadana a realizar los procesos de selección correspondientes a concursos y licitaciones públicos para el mejoramiento, ampliación, equipamiento y construcción de infraestructura, siguiendo el procedimiento de adjudicación simplificada, regulado en la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y sus modificatorias. En los contratos suscritos deben incorporarse cláusulas sobre políticas anticorrupción.
- 6.3. La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), en coordinación con los gobiernos regionales, realizan las acciones para el saneamiento físico legal y transfieren, según corresponda, a título gratuito y en forma prioritaria, los terrenos donde están edificados los diversos establecimientos de seguridad ciudadana, así como para la construcción de comisarías señalados en el artículo precedente, a nombre del Ministerio del Interior (MINTER) o del gobierno regional respectivo.
- 6.4. Facúltase, por única vez y de manera excepcional, al Programa Nacional de Bienes Incautados para que realice la transferencia de camionetas rurales a las comisarías de las diversas regiones y según criterios de prioridad establecidos por el Ministerio del Interior, que serán destinados para el desempeño de sus funciones.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Comisión Mixta para la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

Se crea la Comisión Mixta, encargada de formular un anteproyecto de ley para la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario, a partir de la vigencia de la presente ley. La referida Comisión Mixta está conformada por tres (3) representantes del Poder Ejecutivo, uno de los cuales la presidirá, un (1) representante titular de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, un (1) representante de las Fuerzas Armadas, un (1) representante de la Policía Nacional del Perú y un (1) representante de la Defensoría del Pueblo.

SEGUNDA. Designación de representantes a la Comisión Mixta

Los miembros integrantes del Poder Ejecutivo que conforman la Comisión Mixta designan a sus representantes mediante resolución de su titular. Las demás entidades designan a sus representantes mediante oficio dirigido a la presidencia de la Comisión Mixta, en un plazo máximo de dos (2) días hábiles siguientes a la publicación de la presente ley. La Comisión Mixta se instala en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la publicación de la presente ley. La participación de los integrantes de la Comisión Mixta es ad honorem.

TERCERA. Órgano consultivo

La Comisión Mixta contará con un órgano consultivo conformado por un (1) representante de las Escuelas de Oficiales de la Policía Nacional del Perú, un (1) representante de las Escuelas de Suboficiales de la Policía Nacional del Perú y un (1) representante del Centro de Altos Estudios Nacionales, quienes harán las coordinaciones y sus aportes respecto a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

CUARTA. Prioridad en asignación de vehículos incautados

El Ministerio del Interior, en coordinación con los gobiernos regionales, establece mecanismos de coordinación con el Programa Nacional de Bienes Incautados, para la asignación de camionetas rurales con fines de utilización en las comisarías.

QUINTA. Plan de infraestructura en seguridad ciudadana

En un plazo no mayor a los noventa días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio del Interior y la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI), en coordinación con los gobiernos regionales formularán y aprobarán un plan de infraestructura para la seguridad ciudadana que considere todos los establecimientos policiales para las diversas regiones del país y se procederá a la priorización de asignación presupuestal por el Ministerio del Interior.

SEXTA. Financiamiento

La implementación de lo establecido en la presente ley se financiará con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

SÉPTIMA. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública los estudios de preinversión y ejecución de proyectos de infraestructura de establecimientos para la seguridad ciudadana a nivel nacional en todos los niveles de atención adscritos al Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú.

OCTAVA. Declaración de interés y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública el incremento del presupuesto público del sector interior de manera progresiva.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El presente Proyecto de ley tiene como objetivo declarar en emergencia el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regular, por necesidad pública de carácter impostergable, su proceso de reforma, a fin de revertir la aguda crisis que atraviesa el sector y prevenir y/o reprimir la criminalidad y delincuencia común, a cargo de las diferentes entidades que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

La seguridad Ciudadana

El Estado moderno se ha erigido teniendo como base de justificación y legitimación, el mantener el monopolio de la organización de la seguridad de los ciudadanos. Esta misión, según la Constitución, se encuentra específicamente destinada a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, bajo la dependencia del Ejecutivo. En ese sentido, el Ministerio del Interior encarna los dos ámbitos contrapuestos del poder: por un lado, tiene como función garantizar la seguridad de los ciudadanos, pero, por otro lado, constituye el principal modo de expresión de la autoridad estatal. Entonces, un cuerpo que tenga por función ejercer la fuerza legal del Estado o coacción estatal, si se trata de un Estado democrático, tendrá que instrumentar los mecanismos necesarios para lograr un equilibrio armonioso entre el ejercicio de las misiones de la policía nacional y el derecho de los ciudadanos a ser protegido contra los eventuales abusos cometidos en el ejercicio de estos poderes.

La Constitución nos otorga suficientes claves para ello. La noción de seguridad ciudadana, emparentada con la de orden público y seguridad pública, puede ser entendida, como la protección de todos los bienes jurídicos de todos los ciudadanos; o como define el orden público, el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales. Entonces, la seguridad ciudadana tiene que ser atendida como la posibilidad que tienen los ciudadanos de ejercer libremente los derechos fundamentales y utilizar los servicios públicos, que es misión del Estado salvaguardar respecto de los demás ciudadanos y de los propios poderes públicos.

La seguridad ciudadana viene a ser un concepto instrumental, para el desarrollo de los derechos fundamentales, no puede ser un fin en sí misma. Se trata de una facultad que se le otorga al Poder Ejecutivo, concretamente al Ministerio del Interior. Pero toda actuación gubernativa está perfectamente reglada por el principio de legalidad y, en todo caso, debe ejercitarse en función del interés público. Es preciso determinar, por consiguiente, cuáles son los límites legales que tiene el Gobierno para lograr su misión de salvaguardar la seguridad ciudadana. Si la seguridad ciudadana es un concepto que sirve para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el núcleo de dicha noción está en la interpretación que sobre los derechos fundamentales hace la Constitución. El estado peruano, se funda sobre los valores de Libertad e Igualdad, que deben entenderse con los fundamentados en la dignidad de la persona. Esto es importante porque significa que la persona y sus derechos fundamentales son el fin del Estado, y no a la inversa.

Estadísticas de inseguridad en nuestro país

El Informe Técnico "Estadísticas de Criminalidad, Seguridad Ciudadana y Violencia, enero-marzo 2022" del INEI, una visión desde los registros administrativos, proporcionados por el Ministerio del Interior-Policía Nacional del Perú. Señala que las estadísticas de la criminalidad revelan que el país mantiene como una problemática importante la inseguridad ciudadana, la cual afecta el derecho que todo individuo tiene a la vida, a la libertad y a la seguridad. La criminalidad está constituida por los delitos denunciados ante las autoridades policiales y se expresa en diversas modalidades. Por ello, es importante analizar los diferentes aspectos circundantes de la delincuencia y criminalidad, con la finalidad de conocer la incidencia, características y las zonas geográficas donde se genera esta situación de violencia. Las estadísticas proporcionan que siguen aumentando las denuncias por comisión de delitos contra el patrimonio, contra la vida el cuerpo y la salud, contra la seguridad pública, contra la libertad y otros delitos (contra la familia, contra la administración pública, la tranquilidad pública, la fe pública, orden económico, orden financiero, delito tributario, pandillaje pernicioso, posesión de armas de guerra, entre otros) a los que se agregan las denuncias por vehículos robados, accidentes de tránsito, trata de personas y personas detenidas. A pesar de los esfuerzos de la Policía Nacional del Perú, existe la percepción de la inseguridad ciudadana como principal problema nacional (El Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI, 2022).

**Perú: Principales Indicadores de Seguridad Ciudadana
2016 - 2021 y Enero - Marzo 2022**

Indicador	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Ene-Mar 2022
I DENUNCIAS POR COMISIÓN DE DELITOS							
1.1 Denuncias por comisión de delitos	355 876	399 869	466 088	446 508	320 819	403 071	... a/
Contra el patrimonio	242 653	265 219	315 542	296 760	189 656	247 672	...
Contra la vida, el cuerpo y la salud	44 342	50 597	49 577	44 983	33 927	39 302	...
Contra la seguridad pública	38 150	49 385	53 595	46 305	37 673	51 935	...
Contra la libertad	20 428	22 660	29 079	35 259	32 073	36 336	...
Otros 1/	10 303	12 008	18 295	23 201	27 490	27 826	...
1.2 Denuncias por vehículos robados	17 544	18 106	19 084	20 159	13 984	19 991	5 442
Vehículos recuperados	12 991	12 676	14 865	13 690	10 309	12 108	3 204
1.3 Denuncias de accidentes de tránsito	116 659	107 913	90 056	95 800	57 396	74 624	20 104 b/
1.4 Denuncias de trata de personas	539	725	734	509	372	535	75
1.5 Personas detenidas	111 233	135 036	150 575	162 505	178 512	173 616	48 054
II DENUNCIAS POR COMISIÓN DE FALTAS							
Denuncias por faltas	264 793	274 345	84 132	84 345	49 398	54 672	13 765 c/
III BANDAS DESARTICULADAS							
Bandas desarticuladas	4 525	4 148	5 132	4 839	3 365	4 158	1 158
IV VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL							
4.1 Denuncias por violencia familiar	164 488	187 270	222 376	276 322	238 704	241 911	63 762
Física	73 413	76 011	111 428	116 458	97 088	97 952	26 152
Psicológica	54 927	69 969	97 308	133 653	124 157	125 759	33 249
Otro 2/	36 148	41 290	13 640	26 211	17 459	18 200	4 361
4.2 Denuncias por violencia sexual	5 683	7 113	7 789	8 255	7 987	9 840	2 473
Hombre	395	492	527	495	486	620	134
Menor de 18 años	322	386	414	374	372	443	101
De 18 y más	73	106	113	121	114	177	33
Mujer	5 288	6 621	7 262	7 760	7 501	9 220	2 339
Menor de 18 años	3 768	4 486	4 641	4 902	4 824	5 820	1 456
De 18 y más	1 520	2 135	2 621	2 858	2 677	3 400	883

El aumento de la delincuencia

La inseguridad ciudadana en el Perú es un problema que no puede ser ignorado, la delincuencia sigue en aumento y pese a las promesas de varios políticos de frenarla, sigue amenazando a miles de personas que son asaltadas a

cualquier hora del día, incluso con presencia de policías o cámaras de seguridad. El año pasado, luego de un año de cuarentena, Perú reportó un promedio de 11 delitos por hora en todo el país. Según el informe anual del Sistema de Denuncias Policiales (Sidpol), en 2021 ocurrieron 94789 infracciones. Además, los datos mostraron un aumento del 18% en los delitos denunciados (14869) en comparación con el año anterior, con 79920 delitos registrados. El hurto agravado y el robo aumentaron más rápido, y ambos delitos representaron el 83% (78,482) de los casos penales. En 2020 hubo 67431 actos inseguros. Asimismo, en 2021, la tasa nacional de delitos conexos (hurto y hurto agravado, extorsión, asesinato, sicariato, feminicidio, heridas de bala, secuestro y violación) es del 287 por cada 100 000 habitantes. En cuanto a los homicidios, se registraron un total de 2166 homicidios en todo el país, 376 más que en 2020. Lima, La Libertad, Callao, Piura, Puno, Ica, Arequipa y Junín concentraron el 85% (1585 casos). Además, durante el mismo período, los sicarios cometieron 687 asesinatos, 329 más que en 2020. Lima, Callao, La Libertad, Piura, Ica, Ancash, Lambayeque y Tumbes concentraron el 92% del total de casos (641 casos). Hubo 3.894 casos de extorsión, 2.000 más que el año anterior. La Policía Nacional del Perú (PNP) informó que 37.058 personas fueron detenidas por diversos delitos en 2020. También eliminaron el año pasado 2.851 bandas criminales en el país. Cabe recordar que el gobierno declaró oficialmente Estado de Emergencia en Lima y Callao para frenar la ola delictiva, pero esta medida no ha tenido avances significativos¹.

Falta de policías y patrulleros

A partir de 2018, la Policía Nacional del Perú tiene más de 140 000 efectivos, de los cuales 10 000 son oficiales. Entre los suboficiales, más de 125 000 personas se incorporaron a las filas de los suboficiales, es decir, al trabajo de campo. Cabe mencionar que el número de policías ha aumentado continuamente en los últimos años. Por ejemplo, los datos oficiales muestran que en 2013 había 104 000 efectivos. Sin embargo, las asignaciones a los departamentos de policía son mucho menores. En 2017, solo había aproximadamente 41 751 policías trabajando en las comisarías, repartidos en tres turnos, y muy pocos estaban desempeñando sus funciones de manera presencial. De hecho, el informe de la Contraloría del Estado (2019) reconoce que en promedio hay un policía en las comisarías por cada 803 ciudadanos del país, mientras que en La Libertad esta cifra asciende a cada 1151 policías. Uno de los principales rubros de inversión es el de "patrullas por sector", que suman 2 273 millones y 5 084 millones de soles en 2012 y 2020, respectivamente. En otras palabras, las inversiones no se están moviendo en la misma dirección que los indicadores clave de seguridad, lo que puede indicar un uso ineficiente de los fondos públicos. Sorprendentemente, por ejemplo, el país tiene en promedio una patrulla por cada 17.829 habitantes. Ucayali es el sector peor distribuido con una patrulla por cada 56.058 habitantes (Contraloría, 2019)².

¹ INFOBAE. (17 de agosto de 2022). *Delincuencia en Perú: cada hora se registran 11 delitos en el país, entre robos y asaltos agravados*. <https://www.infobae.com/americaperu/2022/03/20/delincuencia-en-peru-11-delitos-se-registran-cada-hora-en-el-pais-entre-ellos-robos-y-asaltos-agravados/>

² Dammert, L. (2021). *Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*. https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/7._dp_seguridad_0.pdf

2.1 JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa legislativa tiene la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana y el orden interno a través de establecer la declaratoria de emergencia del sistema de seguridad ciudadana. Actualmente, los índices de delitos han aumentado, la percepción de los ciudadanos es que la situación se agudiza y la policía nacional no resuelve los problemas. La ciudadanía tiene que recurrir a otras formas de organización como las rondas campesinas, rondas urbanas, comités de autodefensa y a la seguridad privada.

La situación se agudiza por la inestabilidad política, los constantes cambios de ministros del interior, cambios de los principales jefes y directores de la policía nacional y la corrupción al interior de las fuerzas policiales, por eso, es muy importante que se apruebe la presente iniciativa legislativa.

2.2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA PROPUESTA

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú y sus modificatorias.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación del presente proyecto de ley se encuentra acorde a legislación nacional y al artículo 44° de la Constitución Política del Perú que Establece lo siguiente: Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En atención al proyecto de ley no contiene propuesta de creación ni aumento del gasto público; por el contrario, lo que se trata es de salvaguardar la seguridad de todos los peruanos que en los últimos meses se han visto perjudicados por el incremento de la delincuencia. Los resultados que se logren alcanzar para garantizar la seguridad ciudadana, su integridad inherente y la armonía de los componentes del sistema, genera un gran beneficio para la comunidad y el país.

V. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL.

El proyecto de ley se enmarca con la política de Estado expresada en el Acuerdo Nacional, denominada:

7°: "Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana"; que promueve 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; así como al desarrollo de una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana.

9º: "Política de Seguridad Nacional"; que (a) fomentará la participación activa de toda la sociedad en su conjunto, en el logro de objetivos de la política de seguridad nacional; y (e) mantendrá una estrecha coordinación entre el sistema de defensa nacional y la política exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado.

Lima, 15 de septiembre de 2022