

Proyecto de Ley N° 4852/2020-CRPROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE FACULTA A
LAS FUERZAS ARMADAS APOYAR A
LA POLICIA NACIONAL EN LA LUCHA
CONTRA LA DELINCUENCIA Y LA
CRIMINALIDAD.

Los Congresistas de la República, integrantes del Grupo Parlamentario "**Somos Perú**", a iniciativa del Congresista **RENNAN ESPINOZA ROSALES** ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente propuesta de Reforma Constitucional:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE FACULTA A LAS FUERZAS
ARMADAS APOYAR A LA POLICIA NACIONAL EN LA LUCHA CONTRA
DELINCUENCIA Y LA CRIMINALIDAD

Artículo 1°. - Modificatoria

Modifícase el artículo 2° y 171° de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

"Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

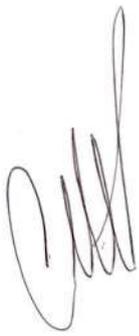
(...)

25. A la seguridad ciudadana.

Artículo 171°.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan conjuntamente en la seguridad ciudadana, el desarrollo económico y

social del país, en la defensa civil, **así como en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico**, de acuerdo a ley.

Dado en el Palacio Legislativo,



Lp de Espinoza Rosals

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES:

La seguridad ciudadana como derecho humano

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 3° enfatiza que: *"Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"*. Por otro lado Ilda Cartagena¹ señala que en tanto derecho humano, el Estado debe adoptar medidas concretas y eficaces para reducir la delincuencia contra las personas y los bienes, a través de los organismos de seguridad, el aparato de administración de justicia y los demás órganos que el Estado posee.

Por su parte la Comisión interamericana de Derechos Humanos - OEA² considera que la base de las obligaciones exigibles al Estado, en un cuerpo normativo relacionado a la *"garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana"*³. Particularmente referente a derechos a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes.

Perú: Seguridad ciudadana en cifras

Los principales hallazgos en el Barómetro de Las Américas⁴ dan cuenta que un 30% de los entrevistados consideran a la inseguridad ciudadana como el problema más importante, la mayor parte de la población que ha sido víctima de un acto delincuencia se encuentra en zonas urbanas de Lima Metropolitana, donde casi un 40% afirma haber sido víctima por la delincuencia. (Gráfico N° 1).

Adicionalmente el mismo informe señala que el Perú tiene altos niveles de victimización por delincuencia comparado con otros países. En 2017, el Perú aparece con mayores niveles de victimización, solo por debajo de Venezuela (Gráfico N°2).

¹ Seguridad ciudadana un derecho humano, en *Revista de Derechos Humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Consultado el 11 de marzo de 2020, en <https://bit.ly/2IO6TRO>

² INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS. Consultado el 12 de marzo de 2020, en: <https://bit.ly/2U7sijz>

³ INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS. Consultado el 12 de marzo de 2020, en: <https://bit.ly/2U7sijz>

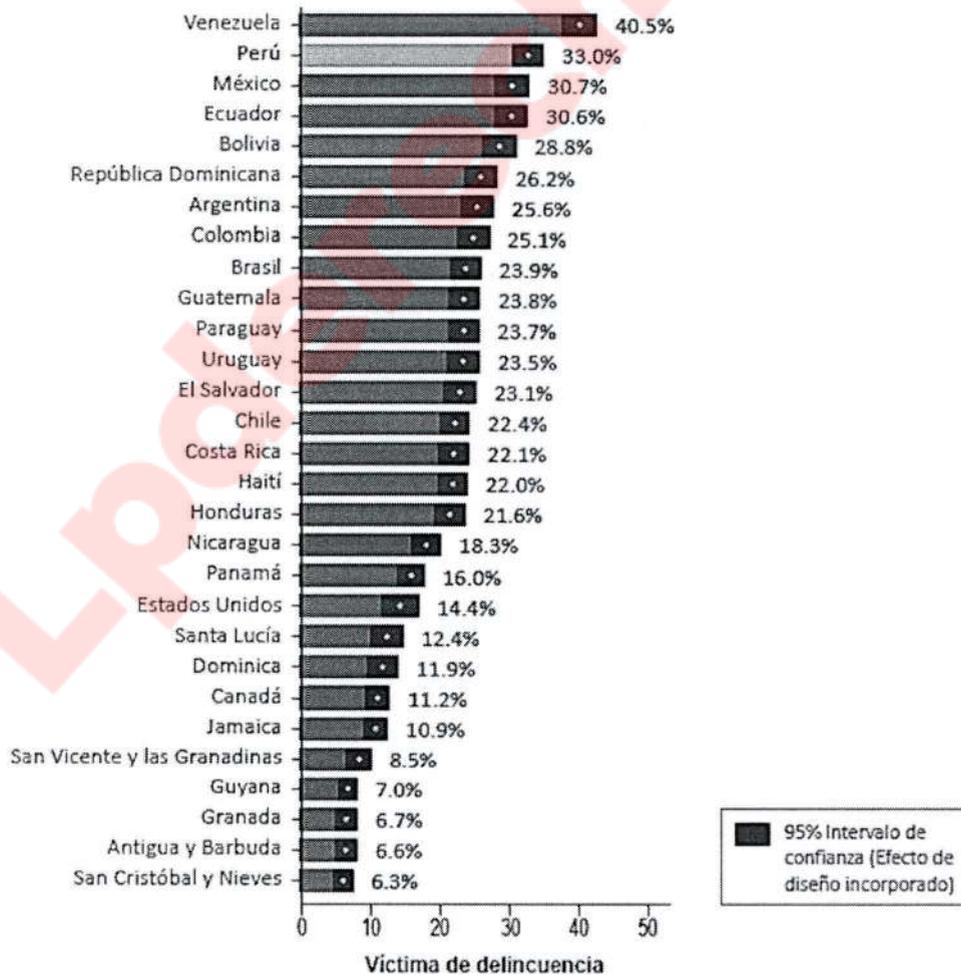
⁴ Reporte "Cultura de la Democracia en Perú y en las Américas, 2016/2017. Consultado el 10 de marzo de 2019, en: <https://bit.ly/2TRn4UO>

Grafico N° 1. Seguridad, el problema más importante del país, Perú 2017



Elaboración propia. Datos © Barómetro de las Américas por LAPOP.

Gráfico N° 2. Victimización por delincuencia en las Américas, 2016/17



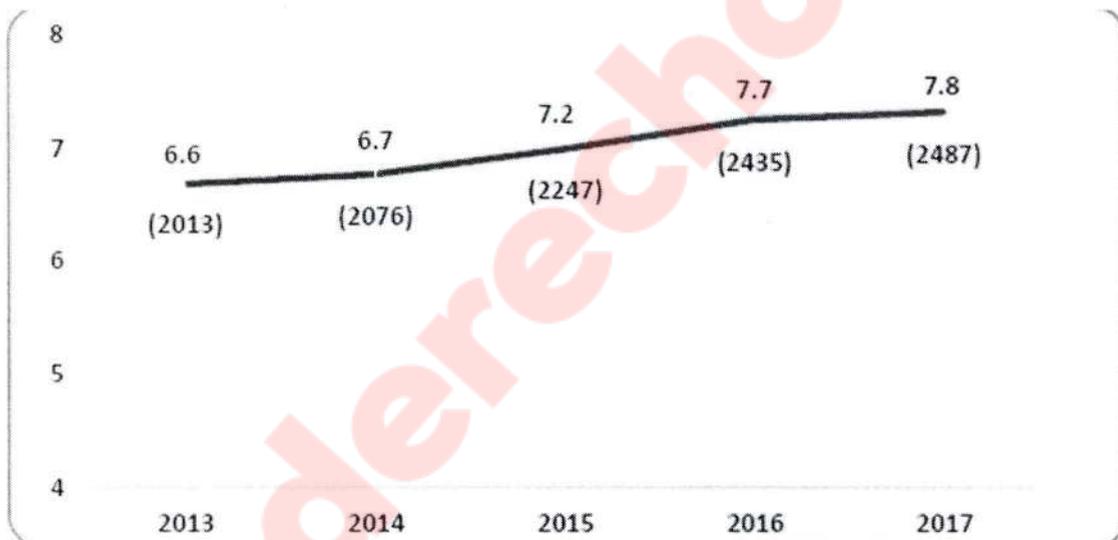
Fuente: © Barómetro de las Américas por LAPOP, 2016/17

Cifras Nacionales de Inseguridad Ciudadana:

El PNSC 2019-2023⁵ señala que existen 4 fenómenos que amenazan la seguridad ciudadana: muerte violenta, representado por delitos asociados a homicidios y muertes en accidentes de tránsito; delitos contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes, materializado en feminicidios, violencia sexual, trata de personas, violencia doméstica y violencia contra niños, niñas y adolescentes; delitos patrimoniales en espacios públicos, compuestos por actos de robo, hurto y estafas, micro comercialización; delitos cometidos por bandas criminales, expuestos en extorsiones, amenazas, intimidaciones y micro-comercialización de drogas. (MININTER 2018, 48)

a) Muertes violentas⁶, Homicidios: Entre 2013 y 2017 la tasa de homicidios a nivel nacional se incrementó de 6.6 a 7.8 por 100 mil habitantes.

Gráfico N° 3: Tasa de homicidios por 100 mil habitantes a nivel nacional y cifra anual, 2013 – 2017



Fuente: INEI – PNP. Elaboración: MININTER

b) Muertes por accidentes de tránsito

Los muertos por accidentes de tránsito superan los homicidios en el Perú. En 2017, mientras que la tasa de homicidios fue 7.8, la tasa de muertes por accidentes de tránsito fue 8.2 por 100 mil habitantes.

En cuanto a los accidentes de tránsito la tasa fue de 361.1 para el año 2017.

⁵ PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA 2019 – 2023, Ministerio del Interior. Consultado el 12 de marzo de 2020, en: <https://bit.ly/2QwgEsn>

⁶ PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA 2019 – 2023 (MININTER 2018: 16,17)

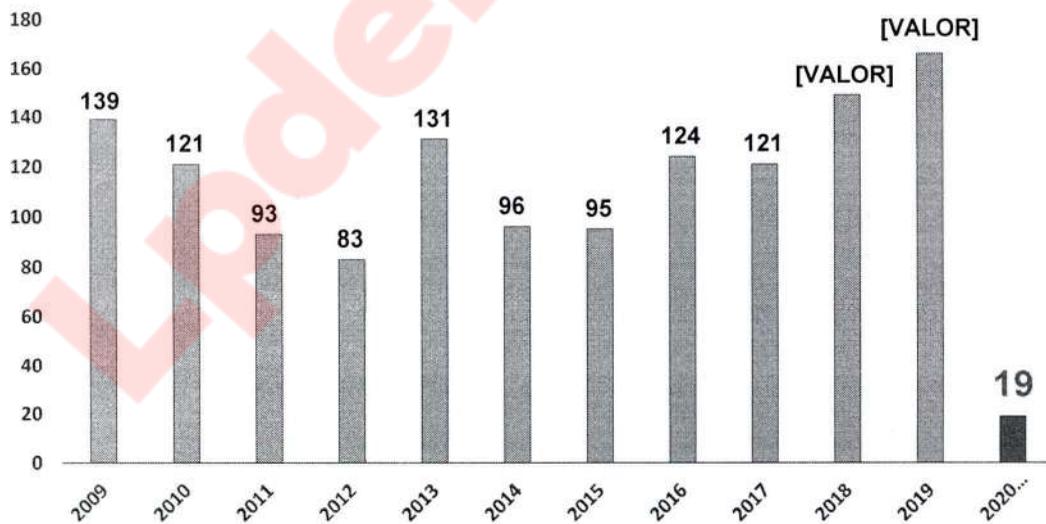
Gráfico N° 4: Tasa de accidentes y muertes en accidentes de tránsito por 100 mil habitantes a nivel nacional, 2013 – 2017



Fuente: INEI – CENACOM 2012 - 2017. Elaboración: MININTER

c) Violencia contra mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas vulnerables
Feminicidios y Tentativa de Feminicidios⁷

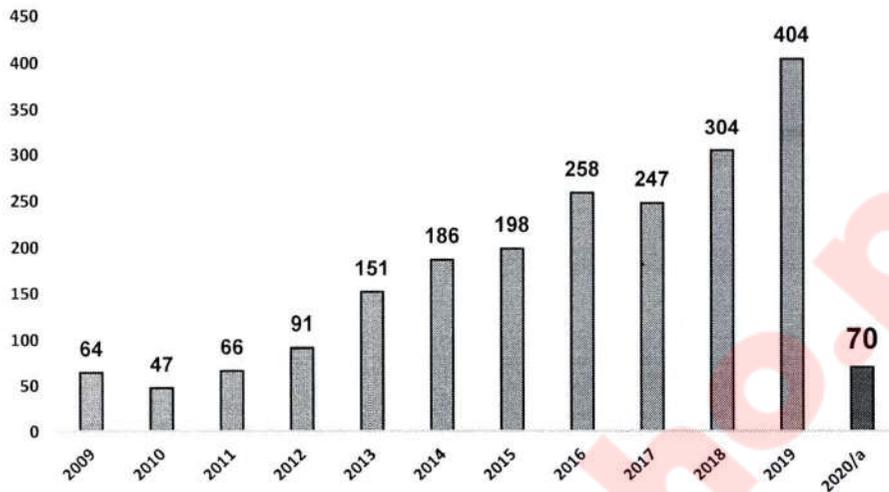
Gráfico N° 5: Casos de Feminicidios 2009 – 2020



Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Actualizado a enero de 2020)

⁷ Resumen estadístico Feminicidio y Tentativas 2020. MIMP. Consultado en 13 de Marzo de 2020

Gráfico N° 6: Casos de Tentativa de Femicidios 2009 - 2020



Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Actualizado a enero de 2020)

Las cifras suelen ser frías, sin embargo cuando analizamos los casos podemos observar la inoperancia de los operadores de justicia en cuanto a protección a las mujeres, niños y adolescentes. La prensa relata algunos casos que estremecieron a la ciudadanía, compartimos algunos de ellos, que reflejan la inoperancia de nuestro sistema de Justicia.

Fecha y lugar: 26 de enero, 2020 (Chanchamayo, Junín)⁸

De dos disparos fue asesinada Jiromi Rivera Paredes (20 años). Su atacante fue su enamorado, el suboficial Roger Camargo Cano (31), quien, tras asesinarla en su vivienda, se dirigió a la casa de su anterior pareja embarazada de ocho meses con quien discutió y le disparó, pero ella pudo sobrevivir. En su huida, el agente hirió también a dos hombres de 34 y 21 años, para finalmente suicidarse.

Horas antes de que cometa el crimen y ataques, el agresor había sido liberado de la comisaría por el fiscal de turno Iván Osorio Solís, pese a que afrontaba cargos de violencia psicológica y amenazas de muerte hacia la víctima, con quien mantenía una relación sentimental. (Diario El Comercio 2020, 5 de febrero)

⁸ EL Comercio: Femicidios 2020 Perú: los casos que estremecieron al país, 5 de Febrero de 2020. Consultado el 13 de marzo de 2020, en: <https://bit.ly/2UaC27v>

Fecha y Lugar: 22 de diciembre, 2019 (El Agustino Lima)⁹

Feminicidio N° 163. La última víctima de esta infame lista fue Jessica Tejeda Arguedas (34) quien, a pocos días de terminar el año, fue asesinada junto a dos de sus hijos por su expareja, Juan César Augusto Huaripata Rosales (28). Los vecinos, que escucharon los gritos de la mujer alrededor de las 4 A.M, alertaron a la comisaría de San Cayetano. Sin embargo, los efectivos tardaron cerca de una hora en llegar al lugar, que se encontraba a solo una cuadra. De acuerdo a los hechos suscitados, los policías habrían ignorado las indicaciones del Protocolo Interinstitucional elaborado por el Ministerio de la Mujer (MIMP). (Diario La República 2019, 24 de diciembre)

Fecha y Lugar: 29 de febrero, 2020¹⁰ (Independencia, Lima)

¿Qué estamos haciendo mal? El agresor tiene 15 años y fue identificado por su propia madre. Solo en enero del 2020, el MIMP ha atendido 464 casos de violación sexual contra menores de edad. El cuerpo sin vida de una menor de 4 años hallado dentro de un costal en la zona conocida como La Mina, en el distrito de Independencia, ha generado conmoción, pues recuerda una vez más que la niñez es una población vulnerable, sobre todo en un país machista como el Perú. (La República 2020: 3 de marzo)

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas¹¹ señala que la violencia contra niñas y mujeres "es una de las violaciones de los derechos humanos más extendidas, persistentes y devastadoras del mundo actual".

d) Delitos patrimoniales en espacios públicos

El INEI en el Informe Técnico Estadísticas de Seguridad Ciudadana de Febrero de 2020, da cuenta de que la tasa de víctimas por tipo de hechos delictivos viene incrementándose, en el Gráfico N°3 se puede observar el incremento entre los semestres de Agosto 2018 – Enero 2019 a agosto 2019 – Enero 2020, por ejemplo en el caso de hurto de dinero, cartera, celular se incrementa de 12,8% a 14,3%.

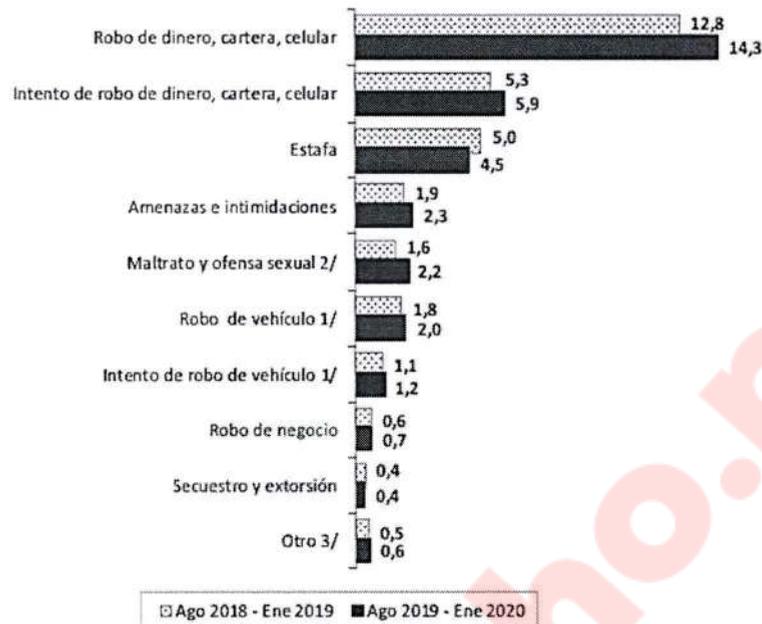
⁹ La República: Feminicidio El Agustino: Policías demoraron una hora luego de llamada de auxilio, 24 de diciembre de 2019. Consultado el 13 de marzo, en: <https://bit.ly/2TOV6sM>

¹⁰ La República: Conmoción por niña asesinada en Independencia, 3 de marzo de 2020. Consultado el 13 de marzo, en: <https://bit.ly/33l6zmU>

¹¹ Vatican News: Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, 25 de Noviembre de 2019. Consultado el 13 de marzo, en: <https://bit.ly/2TRvHij>

Gráfico N°7 Tasa de víctimas del área urbana por tipo de hecho delictivo

Semestre: agosto 2018 - enero 2019 / agosto 2019 - enero 2020
(Tasa por cada 100 habitantes de 15 y más años de edad)



- 1/ Comprende: Auto, camioneta, autopartes de vehículo automotor, motocicleta, mototaxi y bicicleta.
2/ Incluye: Maltrato físico y/o psicológico de algún miembro del hogar, acoso, abuso, violación, entre otros.
3/ Comprende: Robo de mascota, maltrato físico de otra persona no miembro del hogar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2018-2020

Así mismo tenemos la Figura N° 1 del Boletín Estadístico del INEI de Febrero de 2020 que refleja la misma situación de crecimiento de la victimización por la comisión de hechos delictivos, como se puede ver el crecimiento la tendencia es sostenida, un 27.2 % de la población señala haber sido víctima de un hecho delictivo, de ellos 26,7% son mujeres y 27, 8% son hombres.

Los principales indicadores dan cuenta que 14,3% de personas han sido víctimas de robo de dinero, cartera, celular, 5,9% de intento de robo, dinero, cartera, celular y un 4,5% han sido estafados. Un 12,4% señala que el medio utilizado ha sido arma de fuego. De las víctimas solo un 17,6% presenta denuncia, el 34,8 % señala que es una pérdida de tiempo. Lo cual denota la baja confianza que tienen los ciudadanos en los operadores de justicia. La cifra reveladora la percepción de la inseguridad ciudadana un 85,9% de la población cree que será víctima de un hecho delictivo.

Figura N° 1 Principales Indicadores de Seguridad Ciudadana Agosto 2019 – Enero 2020



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2018-2020

Crimen Organizado en el Perú:

Keyla Garrido González, jefa de la Dirección contra Delitos de Crimen Organizado del Mininter, señala que: "Perú ha perdido en los últimos años alrededor de 1,500 millones de dólares a causa de la criminalidad organizada, lo que representa el 7% del Producto Bruto Interno (PBI) del país." (Andina 2019, 5 de diciembre)

La Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado tipifica 21 delitos: 1) Homicidio calificado-asesinato; 2) Secuestro; 3) Trata de personas; 4) Violación del secreto de las comunicaciones; 5) Delitos contra el patrimonio; 6) Pornografía infantil; 7) Extorsión; 8) Usurpación. Tipo base y agravada; 9) Delitos informáticos; 10)

Delito contra la propiedad industrial; 11) Delitos monetarios; 12) Tenencia, fabricación, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos; 13) Delitos contra la salud pública; 14) Tráfico ilícito de drogas; 15) Delito de tráfico ilícito de migrantes; 16) Delitos ambientales; 17) Delito de marcaje o reglaje; 18) Genocidio, desaparición forzada y tortura; 19) Delitos contra la administración pública (artículos 382, 383, 384, 387, 393, 393-A, 394, 395, 396, 397, 397-A, 398, 399, 400 y 401 del CP); 20) Delito de falsificación de documentos; y 21) Lavado de activos, en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 Decreto Legislativo N° 1106.

Reveladoras cifras del Operativo "Seguridad Ciudadana" ejecutado por la Contraloría:

El operativo se realizó entre el 10 y el 14 de junio de 2019, para tal efecto Contraloría realizó 624 visitas de control a comisarías a nivel nacional.

Este operativo reveló el grave déficit de efectivos policiales: tenemos un policía por cada mil habitantes en Lima, del mismo modo señala que tenemos un patrullero por cada 17 mil ciudadanos.

Para combatir las altas tasas de incidencia criminal y delictiva la Policía Nacional del Perú, ha implementado distintos programas que a la luz de la cifras expuestas no han tenido resultados, entre ellos "Barrio Seguro" "Más policías" "24x24" "Terna", entre otros. El crimen organizado, la delincuencia, los feminicidios recrudecen cada año.

LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA¹²

De acuerdo a la Tabla N° 1 se puede observar la participación de las FFAA en el mantenimiento de orden público, protección de infraestructura estratégica de la nación, control de fronteras, lucha contra el tráfico de personas, lucha contra el narcotráfico, lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros, contrabando de armas, municiones y explosivos, secuestro, extorsión y protección de líderes sociales.

¹² La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado, Carolina Sampó y Sonia Alda (compiladoras), Lima 2019. Consultado el 13 de marzo, en: <https://bit.ly/38NQ1p5>

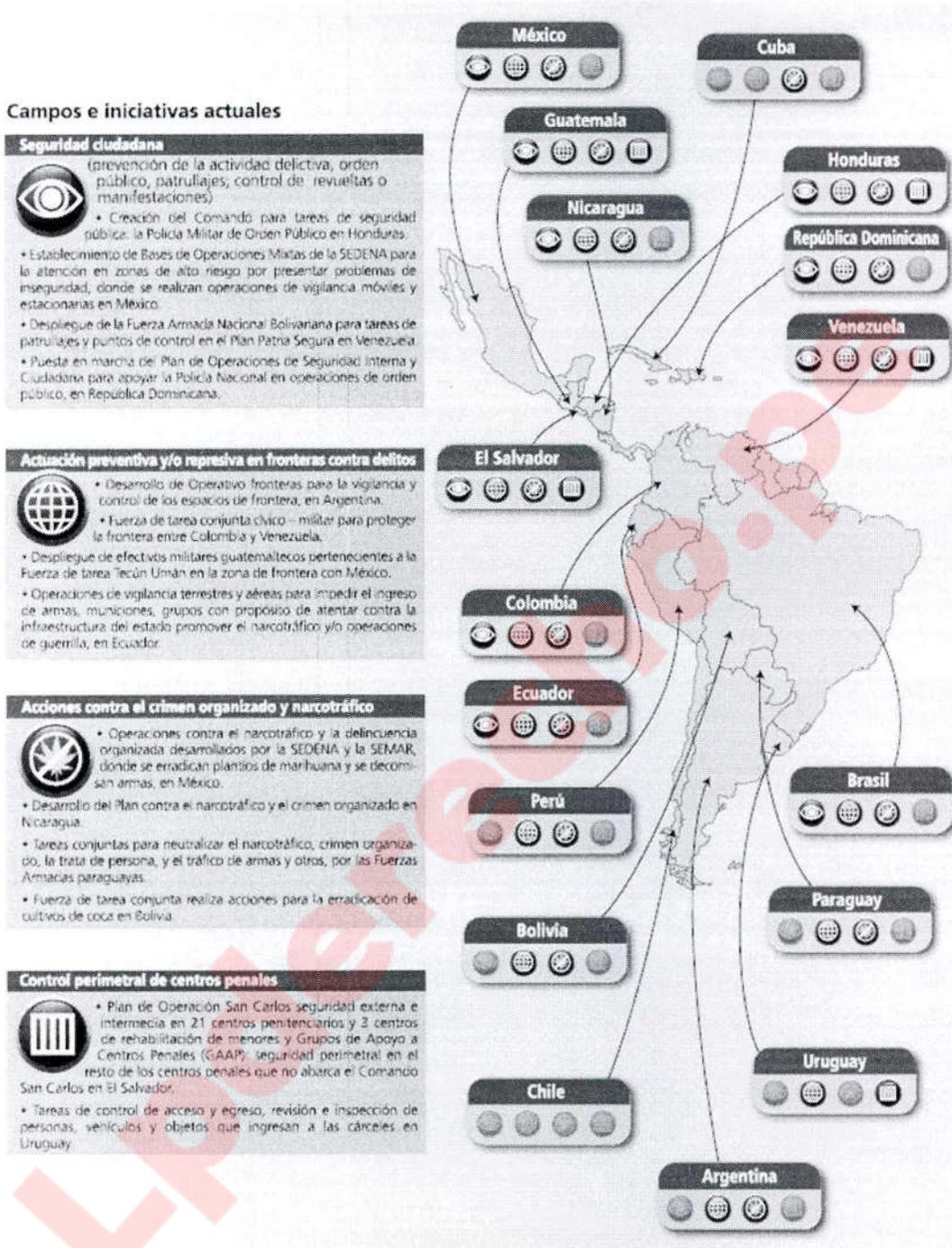
Tabla N° 1 Misiones en materia de seguridad pública: definición y naturaleza de los roles

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	MÉXICO	NICARAGUA
Mantenimiento de orden público									
Protección de infraestructura estratégica de la nación.									
Control de fronteras.									
Lucha contra el tráfico de personas.									
Lucha contra el narcotráfico.									
Lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.									
Contrabando y tráfico de armas, municiones y explosivos.									
Secuestro.									
Extorsión.									
Protección de líderes sociales.									

Fuente: Resdal, 2018

El mapa N° 1 refiere la participación de las FFAA en materia de seguridad ciudadana en México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Colombia, Ecuador y Brasil.

Mapa N° 1: Misiones de las fuerzas armadas en seguridad interior y ciudadana



Fuente: Resdal, 2016

Más allá del debate que pueda existir en la región sobre la funcionalidad de las Fuerzas Armadas ante las situaciones dramáticas de inseguridad ciudadana en que vivimos, la iniciativa legislativa propone la colaboración de ellas en misiones de seguridad ciudadana compartiendo tareas con la Policía Nacional que por lo anteriormente detallado, tiene un número limitado de policías y tiene serias limitaciones.

La modificación Constitucional propuesta permitirá que nuestra Carta Magna reconozca la seguridad ciudadana como un derecho fundamental de la persona humana, mediante la incorporación del inciso 25) en el artículo 2° de la Constitución. Así mismo mediante la modificación del artículo 171° que permitirá la participación conjunta de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional para garantizar la seguridad ciudadana, el desarrollo económico y social del país, lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la defensa nacional.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Ley Reforma Constitucional tiene vinculación, con la Séptima Política de Estado, Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana. Es un compromiso ineludible del Estado normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público. De conformidad a ésta política, el Estado debe propiciar 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; poner especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas. Desarrollar una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana.

Asimismo, la Vigésimo Quinta Política de Estado, Cautela de la Institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su Servicio a la Democracia, establece que las Fuerzas Armadas, están al servicio del país para el mantenimiento de la paz y la integridad territorial, dentro del irrestricto respeto a los preceptos constitucionales, al ordenamiento legal y a los derechos humanos.

EFFECTO Y VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de reforma constitucional modificará el artículo 2° y 171° de la Constitución Política del Perú. La modificación se realizará de conformidad al procedimiento señalado en el artículo 206° de la Constitución, aprobada por el Congreso de la República con el voto de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada en referéndum. Si el Congreso obtiene la votación favorable superior a los dos tercios del número legal de congresistas en dos legislaturas ordinarias sucesivas, se omitirá el referéndum. Aprobado la reforma constitucional se insertará a nuestro marco normativo legal.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La inseguridad ciudadana genera un altísimo costo social y económico para el país y directamente para las familias y personas afectadas por el crimen y la delincuencia. Por lo que, resulta necesario e importante que las Fuerzas Armadas apoyan a la Policía Nacional del Perú, en el trabajo de la seguridad ciudadana, en la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia. Es una necesidad urgente establecer medidas contra la inseguridad porque afecta la

economía del Perú. El economista de la Universidad del Pacífico, Juan Carlos Mathews, en el año 2015, señaló que *"Una de las cosas que frenan la inversión es la inseguridad ciudadana, y esta tiene que ver con la desaceleración que solo se revertirá en la medida que recuperes los niveles de inversión"*. Mathews declaró al diario Gestión que el costo de no enfrentar la inseguridad le representa al país la suma de un aproximado de US\$ 22.8 mil millones. Señaló textualmente que: *"Si nosotros fuéramos capaces de controlar la inseguridad ciudadana con un personal calificado, con sanciones fuertes que disuadan a los criminales, entonces el resultado sería que la economía crecería medio punto más del PBI y esto equivale a que el Perú exportara el doble de minerales"*. Por lo tanto, no enfrentar a la inseguridad ciudadana genera un enorme costo para el Estado.

A inicios del año 2017, el BID publicó el informe "Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe", con el objetivo de medir el impacto de estos en las economías de la región. Como resultado, se estima que el delito les cuesta a estos países, en promedio, un 3.55% de su PIB. Asimismo, para el caso peruano, se calculó que el costo total de la delincuencia ascendería a US\$ 10,325 millones, equivalentes al 2.77% del PBI¹³.

En consecuencia, la lucha contra la inseguridad ciudadana solo genera beneficios al país, a las familias y a los ciudadanos. Es por esta razón que el Estado debe cautelar la seguridad ciudadana como un derecho fundamental para que los peruanos podamos vivir en un clima de paz.

¹³ BID, Los costos del crimen y de la violencia Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe.