Proyecto de Ley N° 4963/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

AMÉRICO GONZA CASTILLO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
11 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 2:58 pm

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 44 Y 165 DE LA CONSTITUCIÓN, PARA ESTABLECER LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL CONTROL FRONTERIZO Y MIGRATORIO, Y FORTALECER LA SEGURIDAD CIUDADANA

A iniciativa del Congresista de la República **AMÉRICO GONZA CASTILLO,** Miembro del Grupo Parlamentario Perú Libre, y en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República del Perú, presenta el siguiente Proyecto de reforma constitucional:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley;

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 44 Y 165 DE LA CONSTITUCIÓN, PARA ESTABLECER LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL CONTROL FRONTERIZO Y MIGRATORIO, Y FORTALECER LA SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 1. Objeto de la Ley
El objeto de la presente Ley de reforma constitucional, es modificar los artículos 137 y 165 de la Constitución Política para establecer la participación de la Fuerzas Armadas en el control fronterizo y migratorio, y fortalecer la seguridad ciudadana.

Artículo 2. Finalidad de la Ley
La finalidad de la presente Ley de reforma constitucional, es otorgar un marco normativo a las Fuerzas Armadas para que puedan participar en el control fronterizo, migratorio, garantizar la seguridad nacional y fortalecer la seguridad ciudadana.

Artículo 3. Modificación de los artículos 44 y 165 de la Constitución Política del Perú
Se Modifican los artículos 44 y 165 de la Constitución Política del Perú, el que queda redactado de la siguiente manera:

> **"Artículo 44.-Deberes del Estado**
> 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.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior, **salvaguardando la seguridad nacional y ciudadana.**

Artículo 165.- Finalidad de las Fuerzas Armadas
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. **Prestan vigilancia y control en las fronteras del territorio nacional. Pueden coadyuvar en la seguridad ciudadana.** Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

UNICA. Declaración de emergencia nacional
Se declara en emergencia el Sistema Migratorio, el Sistema de Seguridad Ciudadana y la protección de las fronteras, por el periodo de doce meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Lima, 10 de mayo del 2023

AMÉRICO GONZA CASTILLO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Waldemar Cerrón

ARIA AGÜERO GUTIERREZ

ISAAC MITA ALANOCA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **mayo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4963/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

HUGO ROVIRA ZAGAL
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialía Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Legislativo N°1350, que aprobó la Ley de Migraciones.
- Decreto Legislativo 957, que aprobó el nuevo Código Procesal Penal.
- Decreto Supremo N°055-2023-PCM, que declara el Estado de Emergencia en la provincia de Zarumilla del departamento de Tumbes; en distritos de las provincias de Sullana, Ayabaca y Huancabamba del departamento de Piura; en distritos de la provincia de San Ignacio del departamento de Cajamarca; en el distrito de El Cenepa de la provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas; en distritos de las provincias de Maynas, Loreto y Datem del Marañón del departamento de Loreto; en la provincia de Tahuamanu del departamento de Madre de Dios y en distritos de las provincias de Tarata y Tacna del departamento de Tacna.

II. PROBLEMÁTICA QUE VIENE PRESENTÁNDOSE

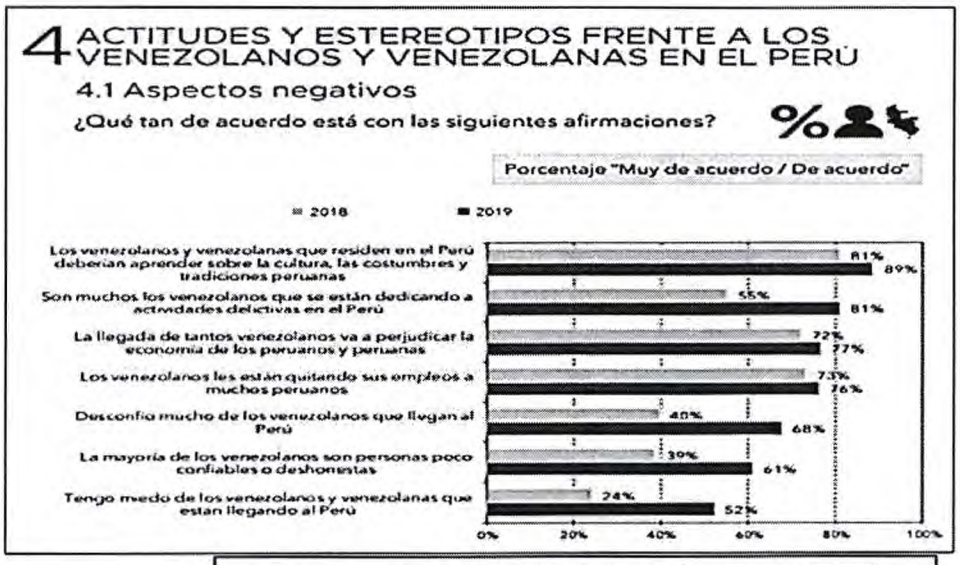
La inseguridad ciudadana es un problema crucial que ha sido difícil de resolver. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, más de 1.500 millones de personas viven en países con altos niveles de violencia y criminalidad, lo que resulta en más de 526,000 muertes violentas por año, es decir, un poco más de una por minuto. En muchos países en desarrollo, la violencia y los delitos están aumentando rápidamente, erosionando los cimientos mismos de la democracia y creando una carga social, cultural y económica significativa para las sociedades más vulnerables. Por lo tanto, es necesario que el Estado adopte nuevas medidas para combatir la delincuencia y la inseguridad, en particular aquellas que provienen de organizaciones delictivas transnacionales que ingresan al territorio nacional debido a la falta de supervisión y control en las fronteras[1].

De acuerdo con las últimas encuestas realizadas por el Instituto de Opinión Pública (IOP) y el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), se ha evidenciado una preocupación negativa sobre la migración venezolana, la cual ha sido asociada con altos niveles de criminalidad, violencia o delincuencia. Esta percepción ha sido causada por la criminalización de los inmigrantes venezolanos, la cual es un fenómeno social que construye una imagen de dicha población como una amenaza para el país[2]. El grafico siguiente, muestra la mala

[1] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "*Sinopsis: Seguridad Ciudadana: prevención de crisis y recuperación*". 15 de abril de 2014. [Fecha de consulta: 20 de febrero del 2023]. Disponible en: https://www.undp.org/es/publications/sinopsis-seguridad-ciudadana

[2] El Instituto de Democracia y Derechos Humanos (Idehpucp). "*Idehpucp y el IOP presentan el informe: Cambios en las Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima-Callao 2018-2019*". 03 de marzo del 2020. Disponible en:

percepción que tiene la ciudadanía de los extranjeros, donde muchos de ellos son ranqueados delincuentes y pertenecen a organizaciones Criminales transnacionales:



Fuente: Grafico elaborado por el Instituto de Opinión Pública PUCP en coordinación con IDEHPUCP

El coronel de la PNP, Olger Benavides Ponce De León, en su documento titulado "Efectos de la migración venezolana en la seguridad ciudadana de Lima Metropolitana", indica que la migración masiva es un factor que ha contribuido al aumento de la inseguridad en el país. La sociedad percibe una relación entre la inseguridad ciudadana y la llegada de migrantes venezolanos, ya que el índice de criminalidad ha aumentado significativamente desde su llegada. Esto ha llevado a la aplicación de barreras simbólicas por parte de la población, limitando las oportunidades de los ciudadanos venezolanos y obstaculizando su capacidad de prosperar en el país de destino. Mediante entrevistas, análisis estadístico, opinión ciudadana y revisión documental, se ha encontrado que la presencia masiva de ciudadanos venezolanos ha tenido un impacto alarmante en los índices de delincuencia en Lima, tanto en términos de victimización como de percepción. La Dirección Nacional de Investigación Criminal (Dirincri, 2019) ha señalado que los delincuentes venezolanos son extremadamente violentos y temerarios, y se jactan de sus crímenes. Esto ha generado un gran temor en la población, que se siente cada vez más vulnerable y teme salir a las calles, ya que se considera una posible víctima de los delincuentes venezolanos[3].

La migración que se produce a nivel mundial ha traído como consecuencia que un gran número de personas extranjeras de diversas nacionalidades, ingresen a nuestro país,

https://idehpucp.pucp.edu.pe/publicaciones/idehpucp-y-el-iop-presentan-el-informe-cambios-en-las-actitudes-hacia-los-inmigrantes-venezolanos-en-lima-callao-2018-2019/

[3] BENAVIDES PONCE DE LEÓN, Olger. "*Efectos de la migración venezolana en la seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*". Revista de Ciencia e Investigación en Defensa-CAEN, Vol. 1 Núm. 4, julio - octubre 2020, pp.28-30.

aumentado el número de comisión de delitos muchas veces efectuados por ciudadanos extranjeros; tal como lo vienen confirmando los Informes Estadísticos del Instituto Nacional de Penitenciarias (INPE), desde el año 2019, en el que se consta que *"El 2% de la población penitenciaria está conformada por internos de distintas nacionalidades. Seencuentran recluidos 1,763 internos extranjeros (...)"*[4]; en el informe estadístico del año siguiente, de enero del 2020, se destacó un aumento de reos extranjeros a: *"(...) 2,272 internos extranjeros"*[5]; para el año posterior, de enero del 2021, hubo otro aumento al: *"(...) 2,302 internos extranjeros (...)"*[6]; para enero de 2022, hubo un avance porcentual: "*El 3% de la población penitenciaria está conformada por internos de distintas nacionalidades. Se encuentran recluidos 2,838 internos extranjeros (...)"*[7]; finalmente, para enero del presente año se obtuvo las cifras de: "*El 4% de la población penitenciaria está conformada por internos de distintas nacionalidades. Se encuentran recluidos 3,635 internos extranjeros (...)"*[8].

En la actualidad, se está presentando un problema migratorio cada vez más grave entre Perú y Chile, impulsado por la llegada masiva de ciudadanos venezolanos. Durante la semana pasada, más de 200 personas sin documentación migratoria regular intentaron cruzar desde Chile a Perú, pero fueron detenidas por la policía peruana en el complejo fronterizo de Chacalluta. Además, las tensiones se intensificaron después de que se supo que los sospechosos del asesinato de un carabinero en Chile eran venezolanos que habían ingresado al país de manera irregular. Como resultado, la Fiscalía Nacional de Chile ha solicitado la prisión preventiva para cualquier extranjero que sea detenido por delitos y que no pueda demostrar su identidad con documentos válidos. Causando con ello, el aumento del flujo migratorio, que ha conllevado a tensiones diplomáticas entre los gobiernos de Chile y Perú[9].

III. JUSTIFICACION DEL PROYECTO

Actualmente, Perú se encuentra en la segunda posición en la región en cuanto a la migración proveniente de Venezuela y es el país que registra la mayor cantidad de solicitudes de refugio de esta nacionalidad. Este flujo migratorio masivo ha sido provocado por la emergencia humanitaria reconocida a nivel internacional por organismos como ACNUR y OIM. Según un informe de la Superintendencia Nacional de Migraciones, desde enero de 2016 hasta diciembre de 2022, 1.593.429 venezolanos han ingresado al país a través de puntos de control migratorio, de los cuales 748.781

---

[4] INFORME ESTADÍSTICO enero 2019. Instituto Nacional Penitenciario, pp.48. Disponible en: https://www.inpe.gob.pe/estad%C3%ADstica1.html
[5] INFORME ESTADÍSTICO enero 2020. Instituto Nacional Penitenciario, pp. 49. Disponible en: https://www.inpe.gob.pe/estad%C3%ADstica1.html
[6] INFORME ESTADÍSTICO enero 2021. Instituto Nacional Penitenciario, pp.49. Disponible en: https://www.inpe.gob.pe/estad%C3%ADstica1.html
[7] INFORME ESTADÍSTICO enero 2022. Instituto Nacional Penitenciario, pp. 20. Disponible en: https://www.inpe.gob.pe/estad%C3%ADstica1.html
[8] INFORME ESTADÍSTICO enero 2023. Instituto Nacional Penitenciario, pp. 20. Disponible en: https://www.inpe.gob.pe/estad%C3%ADstica1.html
[9] DOTE, Sebastián. "*Crisis migratoria en Chile y Perú: qué está pasando en la frontera entre Arica y Tacna*". El País, mayo 2023. Obtenido en: https://elpais.com/chile/2023-05-05/crisis-migratoria-en-chile-y-peru-que-esta-pasando-en-la-frontera-entre-arica-y-tacna.html

permanecen actualmente en el Perú. Sin embargo, se estima que la cifra no oficial podría alcanzar los 1,2 millones de personas[10].

El flujo migratorio en el Perú ha tenido un impacto en las tasas de criminalidad, en especial en las tasas delictivas de victimización y percepción de inseguridad ciudadana. Esto se debe a que, al aumentar el número de migrantes, también aumenta la proporción de la población con perfil propenso al delito. Los factores que contribuyen a esta situación son la falta de una política migratoria efectiva, el deficiente control en las fronteras, y la falta de mecanismos de control por parte de las autoridades migratorias ha generado que gran parte de migrantes irregulares con antecedentes delictuales o pertenecientes a grupos delincuenciales entren al territorio nacional, y causen zozobra e inseguridad[11].

En este sentido, la falta de control migratorio en el país ha permitido que un gran número de inmigrantes ingresen y se involucren en actividades delictivas, lo que se ha visto reflejado en el aumento de la población penitenciaria compuesta por extranjeros, que llega a fluctuar anualmente los 500. Esta situación genera una mayor sensación de inseguridad ciudadana y pone en riesgo la integridad y los derechos de la población local. Además, es necesario implementar políticas migratorias efectivas que permitan el ingreso y permanencia de inmigrantes que cumplan con los requisitos legales y que contribuyan al desarrollo del país, evitando la entrada de personas con antecedentes penales o vinculadas con actividades delictivas.

Por tanto, este proyecto de reforma constitucional tiene la finalidad de establecer la participación de las Fuerzas Armadas en el control fronterizo y migratorio, busca fortalecer la seguridad ciudadana y combatir la inseguridad generada por la delincuencia transnacional y la migración ilegal. Es una medida necesaria ante el aumento de la delincuencia y la creciente migración irregular que amenaza la seguridad interna del país.

La propuesta busca que las Fuerzas Armadas puedan colaborar en la vigilancia y control de la frontera, con el objetivo de evitar la entrada de personas y junto con ello mercancías o armas ilegales, previniendo con ello, el ingreso de personas involucradas en actividades criminales y de grupos delincuenciales. La participación de las Fuerzas Armadas en el control fronterizo permitiría el uso de la tecnología, equipamiento y herramientas especializadas, lo que aumentaría la eficacia en la prevención del ingreso de mercancías y personas ilegales.

Además, la participación de las Fuerzas Armadas en el control migratorio permitiría la verificación de la documentación de los extranjeros que ingresan al país, así como la identificación de aquellos que ingresan de manera irregular y que podrían estar involucrados en actividades criminales. Pudiendo realizar estas funciones especiales, que deben ser necesarias para reforzar la vigilancia y control fronterizo y migratorio:

---

[10] Konrad Adenauer Stiftung (KAS). "*Migración venezolana*". Obtenido en: https://www.kas.de/es/web/peru/statische-inhalte-detail/-/content/especial-migracion-venezolana-1

[11] BENAVIDES PONCE DE LEÓN, Olger. Op.cit. pp. 28-33.

a) Realizar control de identidad a cualquier persona que se hallare al interior de las Áreas de zonas fronterizas en conformidad al artículo 205 del Decreto Legislativo 957, que aprobó el nuevo Código Procesal Penal.
b) Las Fuerzas podrán registrar cualquier persona que se hallare al interior de las Áreas de zonas fronterizas en conformidad al artículo 210 del Decreto Legislativo 957, que aprobó el nuevo Código Procesal Penal.
c) Colaboración con la Superintendencia Nacional de Migraciones y División de Extranjería de la Policía Nacional del Perú (PNP) respecto a garantizar el cumplimiento, de los extranjeros del territorio, del Decreto Legislativo N°1350, Ley de Migraciones.
d) Detención de una persona que intente salir o ingresar del territorio nacional por un paso no habilitado por el organismo de migraciones en concordancia con el artículo 260 del Decreto Legislativo 957, que aprobó el nuevo Código Procesal Penal.

La participación de las Fuerzas Armadas en el control fronterizo y migratorio no implica la sustitución de las funciones de las autoridades administrativas competentes, sino su colaboración en las tareas específicas que les sean encomendadas, siempre en el marco del respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales de los ciudadanos. De esta forma, se lograría una mejor coordinación entre las distintas instituciones encargadas de la seguridad ciudadana, orden interno y control migratorio.

En conclusión, la modificación de los artículos 44 y 165 de la Constitución para establecer la participación de las Fuerzas Armadas en el control fronterizo y migratorio es una medida necesaria para fortalecer la seguridad ciudadana y combatir la migración irregular y la delincuencia transnacional. Esta reforma permitiría una mejor coordinación entre las instituciones encargadas de la seguridad interna y el control migratorio, lo que mejoraría la eficacia de las tareas de prevención y control. Es importante destacar que la participación de las Fuerzas Armadas en estas tareas no significa la militarización de la sociedad, sino su colaboración en la consecución del objetivo común de garantizar la seguridad ciudadana.

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

El presente Proyecto de reforma constitucional, no tiene vicios de inconstitucionalidad ni de ilegalidad, puesto que se enmarca en lo que prescribe el Artículo 206° de la Constitución Política de Perú que establece el derecho de iniciativa de reforma constitucional. Además, no deroga ninguna norma actual; por el contrario, permite la participación de las Fuerzas Armadas en el control fronterizo y migratorio, con el objetivo de fortalecer la seguridad ciudadana. Asimismo, mejorara la capacidad de las autoridades de extranjería y de migraciones para controlar la entrada irregular de migrantes y la actividad criminal en las fronteras, lo que a su vez podría contribuir a reducir la inseguridad ciudadana.

TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE	TEXTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
Artículo 44.-Deberes del Estado 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. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.	**Artículo 44.-Deberes del Estado** 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. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior, **salvaguardando la seguridad nacional y ciudadana.**
Artículo 165.- Finalidad de las Fuerzas Armadas 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. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.	**Artículo 165.- Finalidad de las Fuerzas Armadas** 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. **Prestan vigilancia y control en las fronteras del territorio nacional. Pueden coadyuvar en la seguridad ciudadana.** Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La aprobación y promulgación de la presente iniciativa legislativa, no le significará ningún tipo de egreso adicional al Estado, pues se financiará con cargo al presupuesto de las entidades públicas competentes, sin demandar recursos adicionales al tesoro público, y se efectúa en forma progresiva en el marco de la disponibilidad presupuestal de cada pliego presupuestal; pero si beneficiara al Sistema Migratorio, el Sistema de Seguridad Ciudadana y la protección de las fronteras, previniendo la inmigración irregular y personas vinculadas con organizaciones delincuenciales.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de reforma constitucional que se presenta está alineada con el Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el objetivo (b) del numeral 6. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración; en concordancia con el objetivo (a) del numeral 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana; con el objetivo (b) del numeral 9. Política de Seguridad Nacional; y con los objetivos (c) y (d) del numeral 25. Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia.

VII. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA.

Mediante Resolución Legislativa 002-2022-2023-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-20238, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de octubre de 2022; en razón a un análisis teleológico, el proyecto de reforma constitucional presentado tiene relación con el tema N° 4. Reformas Constitucionales, de la política de Estado N° 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho; y con el tema N°18. Seguridad Ciudadana, de la política de Estado N° 7. Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana, del Objetivo N° I. Democracia y Estado de Derecho; concordante también con, el tema N° 95. Legislación vinculada a las Fuerzas Armadas, de la política de Estado N° 25. Cautela de la Institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su Servicio a la Democracia, del Objetivo N° IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.