CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
20 SEP. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:06 AM

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE QUE PROPONE LA CREACION DEL REGISTRO DE LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS EN LA JURISDICCION DE LAS COMISARIAS DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERU, PARA GARANTIZAR UNA MIGRACION SEGURA Y ORDENADA DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL

Los Congresistas de la República del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, a iniciativa del congresista **CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA**, en ejercicio de las facultades que se les confiere en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con el literal c) del artículo 22°, 76° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente:

PROYECTO DE LEY

El congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley:

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA CREACION DEL REGISTRO DE LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS EN LA JURISDICCION DE LAS COMISARIAS DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERU, PARA GARANTIZAR UNA MIGRACION SEGURA Y ORDENADA DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL

Artículo 1°.- Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto la creación del registro de los ciudadanos extranjeros que ingresan y/o egresan en la jurisdicción de las comisarías de la Policía Nacional del Perú, para garantizar una migración segura y ordenada dentro del territorio nacional.

Artículo 2°.- Finalidad

La finalidad de la ley es contar con un dispositivo legal que permita conocer con exactitud la cantidad de extranjeros que radican en el territorio nacional, así como las actividades que vienen desarrollando dentro de la jurisdicción de las comisarías de cada distrito o provincia o región a nivel nacional.

Artículo 3°.- Control migratorio en zona fronteriza

Otorgar la prerrogativa de retención a la Policía Nacional del Perú con fines de investigación preliminar y ejecución de la sanción contra el extranjero infractor a la norma migratoria establecida, situación que permitirá identificarlos plenamente, requisito indispensable para ser sujetos al procedimiento sancionador y luego proceder a su expulsión en caso de no tener arraigo domiciliario o se encuentren indocumentados.

Artículo 4°.- Sanciones por incumplimiento

El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley dará lugar a la aplicación de infracciones administrativas migratorias que puedan establecer por

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Vigencia

La presente Ley entra entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

SEGUNDA. - Reglamentación

El Ministerio del Interior a través de la Superentendía Nacional del Perú y la Policía Nacional del Perú en un plazo que no excederá de (30) treinta días calendarios, aprobará las normas reglamentarias y complementarias para la mejor aplicación de la presente ley

TERCERA. – Financiamiento

Los costos que impliquen la implementación de la presente ley se financian con cargo al presupuesto institucional del Ministerio del Interior, sin demandar costos adicionales al Tesoro Público, encontrándose habilitado a realizar las modificaciones presupuestarias del sector interior a fin de implementar lo dispuesto en la presente Ley.

CUARTA. - Derogatoria

Deróguense o déjense sin efecto las disposiciones legales que se opongan a la presente norma o limiten su aplicación

Lima, setiembre de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/09/2023 18:02:30-0500

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA

CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/09/2023 13:15:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/09/2023 09:42:27-0500

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/09/2023 13:16:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PICON QUEDO Luis Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/09/2023 15:21:10-0500

EXPOSICION DE MOTIVOS.

I. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

En la actualidad no se sabe con exactitud cuántos ciudadanos extranjeros cuenta cada distrito, provincia o departamento, tampoco se sabe su situación migratoria y mucho menos la actividad que desarrollan o a que se dedican en nuestro país, esto se debe a que no se ha implementado ningún protocolo o registro de consulta rápida para la Policía Nacional del Perú, que permita un mejor control y verificación, siendo el único registro de manera general y a nivel nacional el que maneja la Unidad de Extranjería Policía Nacional del Perú – PNP.

Como es de conocimiento público casi en la mayoría de ilícitos penales que se vienen registrando se evidencia la participación de ciudadanos extranjeros, ya sea de manera individual o conformando bandas u organizaciones delictivas, quienes muchas veces cometen sus ilícitos penales empleando modalidades delictivas agresivas y sanguinarias usando armas de fuego, situación que agrava la problemática de la inseguridad ciudadana, afectando los derechos de los buenos ciudadanos.

Es por ello que, resulta necesario y urgente implementar un dispositivo legal que obligue a los ciudadanos extranjeros que radican a nivel nacional registrarse en las Comisarias de cada distrito o provincia o departamento, y así poder saber con exactitud cuántos extranjeros radican en esa jurisdicción policial, y también permitirá saber a qué actividades se dedican, lo que le permitiría a la Policía Nacional del Perú - PNP saber su situación legal migratoria, tener el control de los ciudadanos extranjeros en cada jurisdicción; ya que de no hacerlo se podría implementar algunas sanciones administrativas, dentro del marco de la ley.

Este tipo de registro de extranjeros en las Comisarias PNP debe realizarse al ingreso a la jurisdicción territorial, y realizar su control de manera periódica cada seis meses, lo que va a permitir saber con exactitud cuántos ciudadanos extranjeros radican en cada distrito, provincia o departamento, y así se sabrá con exactitud la cantidad de extranjeros que se dedican a actividades laborales licitas y dentro de lo formal de acuerdo a la norma nacional.

Los ciudadanos extranjeros que decidan cambiarse de jurisdicción, es decir que deseen radicar en otro distrito, deberán acercarse a la Comisaria PNP para controlar su salida, indicando el motivo de su salida, de no hacerlo estaría inmerso en alguna de las infracciones administrativas migratorias que se puedan establecer.

Los ciudadanos extranjeros que sean intervenidos por la PNP en la vía pública y no hayan cumplido con su registro en la Comisaria, serian trasladaos a la dependencia policial, para que realice dicho registro y verificar sus antecedentes penales y servirá como un antecedente administrativo, requisito para presentar ante cualquier trabajo, asimismo servirá como referencia para renovar su carnet de residencia o CPT.

Los ciudadanos que no declaren oficio conocido, serian puestos a disposición de Extranjería para su situación legal migratoria.

Al implementarse el registro de extranjeros en cada Comisaria a nivel nacional, no solo va a permitir a la PNP un mejor control de las personas que se dedican a ilícitos penales; sino que, también va a brindar un grado de seguridad para los empresarios, micro empresarios o emprendedores para cuando contraten personas extranjeras, ello al saber que se encuentran registrados ante la PNP.

1.1. MIGRACIÓN: CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

La migración, es parte de los procesos demográficos que junto a la natalidad y mortalidad introduce cambios en el tamaño, composición y distribución de la población. Este fenómeno está relacionado con el movimiento o desplazamiento espacial de las personas, que tiene vigencia desde que la especie humana existe (OIM, 2018), motivado a que el hombre tuvo la necesidad de salir de su lugar de origen en búsqueda de alimentos, vestimenta o vivienda para él y sus afectos. Además, las grandes catástrofes naturales, pérdida de cosechas, guerras y hechos sociales como persecuciones raciales o ideológicas, han promovido el movimiento migratorio (León, 2015).

En este sentido, se trae a colación los postulados de Valente (2012), quien señala que la migración es un derecho ejercido por los individuos con la perspectiva de mejorar su situación o enfrentar circunstancias adversas, que puede producir cambios ligeros o hasta radicalmente bruscos en estas personas. Asimismo, indica que todo sujeto está expuesto a migrar en algún momento de su vida y aunque puede que esto no ocurra, existe siempre una expectativa latente de migración susceptible en cualquier lapso de tiempo.

Por su parte, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE, 1997) expone que la migración es un fenómeno social indisoluble del cambio de la población, que está determinado por la estructura social y económica de una región o país, que a la vez, repercute sobre dichas estructuras, pues es un hecho potencial que trasciende en la vida de las personas, dado que existe un traslado de residencia que exige el cruce de alguna delimitación administrativa o geográfica. De allí que, son desplazamientos de grupos humanos que los alejan de sus residencias habituales.

Al respecto, Rodicio y Sarceda (2019) manifiestan que "las migraciones son un fenómeno constante que reporta beneficios más allá de los puramente económicos. Gracias a ellas muchos países han podido modernizarse y abrirse a la pluralidad social que conlleva recibir personas de muy diferentes culturas" (p.12). En ese sentido, De La Vega (2005; 2014) refiere al proceso migratorio como el desplazamiento espacial de la población, vinculado al desarrollo de las personas que ha traído como consecuencia la diversidad étnica y cultural que se observa en la actualidad. Esta movilidad de personas que ha sido característica de la humanidad a lo largo de la historia, implica el cruce de un territorio delimitado por una frontera.

En este mismo orden, León (2015) y Vargas (2016), definen la migración como el cambio de residencia de un lugar llamado "origen" hacia otro llamado "destino", con un carácter casi permanente, el cual es motivado por razones económicas, sociales y/o políticas. De esta manera, el fenómeno se compone de la salida de un individuo (emigración) de una comunidad, estado o país (lugar de origen) por un tiempo determinado y la llegada de éste al nuevo territorio (inmigración) o lugar de destino. En este sentido, conviene considerar el cruce de fronteras, que distinguen dos tipos de migraciones: Las internas y las internacionales.

Las migraciones internas, según Ramírez (1992), son aquellos movimientos de población que ocurren al interior de un mismo país, es decir, acontecen desplazamientos entre municipios, Estados, condados, distritos o regiones. Mientras que las migraciones internacionales o externas, de acuerdo a Valente (2012), son desplazamientos de población que ocurren entre países, trayendo como consecuencia el traspaso de una frontera. Sin embargo, CELADE (1997) sugiere precisar los movimientos específicos que denota el concepto; llevando al investigador a delimitar el tipo de migración a estudiar, teniendo en cuenta que en este fenómeno quedan excluidos los desplazamientos laborales cotidianos, los viajes de turismo, los traslados de corta duración y los cambios de residencia dentro de la misma unidad administrativa.

Ante estas consideraciones, la migración como proceso demográfico, puede ser entendida como el fenómeno social que altera la estructura, crecimiento y distribución de la población de un país; debido a que un número de personas realiza el cruce de algún límite o frontera administrativa, en búsqueda de asentarse en nuevas tierras para mejorar sus condiciones de vida, de trabajo, entre otros aspectos. Se denominará migrante, al individuo que toma la decisión de salir de su lugar de origen para trasladarse a otro; emigrante, a la persona que traslada su lugar de residencia habitual geográfica o administrativa a otra (sale); e inmigrante, a la misma persona, pero que viene a asentarse en el lugar de destino escogido (entra), tales procesos se pueden apreciar en la Figura I. Aunque puede responder a muchos tipos de causas, las migraciones están normalmente originadas por la necesidad o deseo de alcanzar unas mejores condiciones económicas, culturales, sociales y/o políticas.[1]

Cabe destacar, que la migración tiene influencia características como la edad, sexo, estado civil y aspectos educativos. Al respecto, Rodríguez y Busso (2009) alegan que la mayor parte de los migrantes suele ser población joven, con mayor presencia de hombres; esto puede ser explicado debido a que la etapa de la juventud se caracteriza por decisiones y eventos cruciales como la inserción universitaria, ingreso al mercado de trabajo, nupcialidad, aventura, poco temor al riesgo, experimentación, entre otras particularidades que promueven la migración. La supremacía del género masculino podría expresarse en el temor que las mujeres tienen ante los cambios, de allí que los hombres siguen representando la proporción más elevada de migrantes (OIT, 2010). No obstante, Martínez y Orrego (2016) afirman que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe presenta un perfil de emigrantes feminizado en los últimos años.

Por otro lado, Valente (2012) expone que el estado civil es otro elemento que se introduce como variable explicativa de la migración, pues los solteros o matrimonios de reciente formación, son los que tienen mayor disposición para probar suerte en un lugar diferente; mientras que los

[1] https://www.redalyc.org/journal/280/28063431024/html/

trabajadores casados y con niños, tienen menor propensión a migrar por razones como los altos costos de traslado, mayor arraigo al medio, así como obstáculos psicológicos de otra naturaleza.

En cuanto a las características educativas, Rodríguez y Busso (2009) sostienen que las decisiones a migrar se elevan con la educación, debido a que la escolaridad brinda información y habilita el desplazamiento, abre opciones de vida, ofrece más probabilidades de moverse bajo la modalidad de contratación previa, convenio, beca, intercambios y se vincula positivamente con los ingresos y la capacidad de solventar los costos de una mudanza. Al respecto, García, Mariz y Mourelle (2018) en su estudio evidencian un incremento en el número de estudiantes participantes en programas de movilidad, en universidades europeas, así como en las cifras de movilidades entrantes, tanto de personal docente e investigador como de administración y servicios, atraídos por beneficios educativos y económicos.

Por otra parte, entre las fuentes de datos para el análisis de las migraciones se encuentra la información que registra el suceso demográfico mismo, bien sea cuando se produce o cuando el individuo lo declara por necesidad o presiones institucionales en los registros permanentes de población, estadísticas vitales, listados electorales, policiales, entre otros; y la información que los sujetos hacen sobre sus movimientos migratorios en encuestas y censos de población (CELADE, 1997; León, 2015).

Dentro de los registros permanentes de población se ubican los instalados en las aduanas y puestos fronterizos de los países, en los que se denota la entrada y salida de habitantes de un país (León, 2015). Sin embargo, estos registros presentan algunos problemas por el hecho de que existe una gran cantidad de movimientos que no se consideran (OIM, 2018), dado que los individuos, por diferentes razones evaden el paso por aduanas y puestos fronterizos; además, se tiene información de movimientos que no pueden reconocerse como migración (traslado por turismo, relaciones laborales cortas, visitas a familiares, vínculos educativos).

De igual manera, las estadísticas vitales generan información sobre los nacimientos, defunciones, matrimonio, divorcio y otros certificados que tienen usos esenciales (León, 2015), donde para el caso de los nacimientos y defunciones, se generan datos sobre el crecimiento natural de la población, que comparándolo con datos censales, se obtendrían estimaciones indirectas de las migraciones. CELADE (1997), afirma que este instrumento puede usarse en los pocos lugares donde las estadísticas vitales tienen alta cobertura, así lo ha dejado ver la experiencia de Latinoamérica.

En cuanto a las encuestas, el mismo organismo internacional señala que se han realizado encuestas específicas para seguir el estudio de la migración, siendo la fuente idónea para el análisis de la historia migratoria de los individuos y los factores asociados a esta, pero son escasas las experiencias de encuestas nacionales. CELADE recalca que la información obtenida de este instrumento puede ser valiosa, sí se aplica en períodos intercensales, con preguntas bien

formuladas, siendo posible la estimación de flujos migratorios y la indagación de los factores asociados al traslado.[2]

Por último, se encuentra el censo, que tiene la virtud de una cobertura universal en la población, siendo relevante también para el estudio de las migraciones, pues en la mayoría de los casos se incluye una sección específica que aborda este fenómeno; además de recolectar información de orden demográfico, social y económico, que puede proporcionar desagregaciones descriptivas de los factores asociados a la migración y la no migración. Sin embargo, CELADE (1997) coloca en desventaja al censo con respecto a las encuestas, pues esta última logra información detallada de aspectos sociales y económicos, que explican los determinantes del movimiento y otros aspectos relacionados con las migraciones, que no se obtendrían a través del censo.

Por lo tanto, se tienen instrumentos valiosos para evidenciar este proceso demográfico que viene dado por diversas causas, que generan consecuencias tanto en el país de origen como en el país de destino, y deben ser atendidas con políticas nacionales que propicien la estabilidad de los individuos con un contexto económico, político y social positivo.

1.2. FACTORES QUE MOTIVAN LA MIGRACIÓN

Las experiencias migratorias en el mundo, han dejado ver que son muchas las razones por las cuales las personas migran. Estudios de organismos internacionales como la OIT y OIM, demuestran que la búsqueda de una mejor calidad de vida y condiciones óptimas de trabajo son los principales factores; por lo que intervienen de manera directa determinantes de tipo social, económico y hasta político.

Aruj (2008) apunta que la decisión migratoria es consecuencia de un complejo proceso, relacionado al proyecto futuro de las personas que integran las expectativas de realización personal, económica y de seguridad. De igual modo, la OIT (2010) y OIM (2018) sostienen que las causas que promueven el fenómeno migratorio tienen peso en aspectos sociales y económicos fundamentalmente; donde la salida del lugar de origen evita el derrumbe personal que visualiza el emigrante ante situaciones angustiantes marcadas por carencias y problemas, teniendo la idea de un nuevo país que le permitirá aparentemente encontrarse con situaciones más llevaderas para alcanzar una vida estable.

No puede negarse que el ser humano trabaja en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades fisiológicas, de seguridad, sociales, reconocimiento y auto-superación (pirámide de Maslow); y algunas veces en sus países nativos, las condiciones para lograr tales objetivos, se tornan desafiantes por la situación de crisis permanente. De esta manera, Castles (2004) y Aruj (2008) reúnen una serie de factores generales que inducen la migración, tales como: La falta de alternativas para los logros ocupacionales, incertidumbre social sobre el futuro económico, inseguridad general frente al crecimiento de la violencia, necesidades básicas insatisfechas, así como frustración en la realización personal. En esencia, se resalta factores que reúnen características sociales y económicas. No obstante, De La Vega (2014) agrega a las causas

[2] Idem

señaladas, los retrasos científico-tecnológicos y escasos procesos de innovación en el país de origen, que aquietan los intereses de personas preparadas.

Más en detalle, los factores sociales concentran aspectos ligados a las condiciones de vida que tiene la población, entrando en juego la educación, salud, seguridad, vivienda, transporte, acceso a servicios de luz, agua, gas doméstico, entre otras expresiones, que operan sobre las personas y las familias, e incluye todo lo relacionado al confort y el nivel de vida que espera la población y que dan pie al desarrollo social de esta misma.

Por su parte, los factores económicos que están intrínsecamente relacionados con los aspectos sociales, tienen detrás las condiciones de trabajo, acceso a bienes y servicios, oportunidades de encontrar empleo y un ingreso digno para el grupo familiar. Asimismo, considera las principales actividades productivas predominantes, la tecnología utilizada y el tamaño de la población económicamente activa (PEA). Dichos factores inciden en el nivel de vida de las personas, pudiéndolas alejar de una zona de confort para acercarlas a una situación de hambre y miseria, todo depende del contexto que se presente en el lugar de origen.

Además, se tienen los factores políticos como determinantes de la migración, que refieren las causas derivadas de las crisis que suelen presentarse en ciertos países producto del diseño e implementación de políticas; donde puede ocurrir un sistema impregnado de corrupción, regímenes totalitarios, persecución y venganzas, que hace que muchas personas teman de esta situación y decidan abandonar su país para residenciarse en otro. León (2015), asegura que cuando las personas emigran por persecuciones políticas, se habla de exiliados, circunstancia presente en diferentes naciones del mundo. Por lo cual, Guillén, et al (2019) manifiestan que "los individuos tienen el derecho de transitar libremente por los territorios del mundo, así, como optar por su lugar de domicilio y solicitar asilo" (p.292).

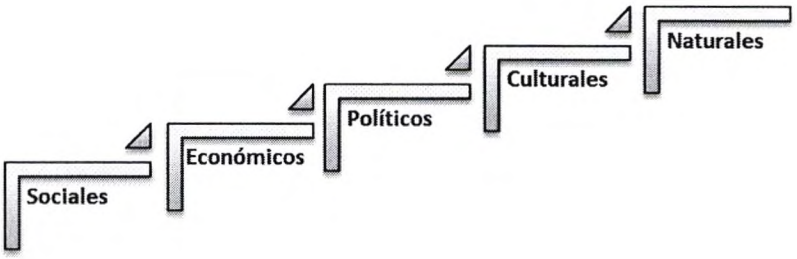
Asimismo, León (2015) a pesar que involucra aspectos culturales relacionados al idioma, religión, tradiciones, costumbres, prácticas y comportamiento de la sociedad; y las catástrofes generalizadas por efecto de grandes terremotos, inundaciones, sequías prolongadas, ciclones, tsunamis, entre otros desastres naturales que motivan la migración; hace énfasis en los aspectos sociales, económicos y políticos al igual que los autores y organismos antes mencionados, pues resalta que las migraciones radican en la necesidad o deseo que tienen las personas de alcanzar unas mejores condiciones socioeconómicas.

De esta manera, se tiene que los factores asociados a la migración se agrupan en aspectos económicos y sociales principalmente, que exigen mejoras en las condiciones de empleo y salarios que impactan en la calidad de vida de las personas; igualmente se incluye el acceso a los servicios públicos básicos como la educación, salud, seguridad, vivienda, transporte, entre otras variables que inciden en el desarrollo social de la población[3].

Los factores económicos, juegan un papel importante en este proceso demográfico, pues se vinculan de manera directa con los factores sociales; por lo que, sí ambos están presentes, es

[3] Idem

difícil frenar el flujo migratorio. Conjuntamente, resaltan los factores políticos generados por problemas en el sistema político de los países, que atentan contra los ideales, libertad de pensamiento y la democracia. Igualmente se tienen problemas culturales y de catástrofes naturales como causantes del fenómeno, que junto con los mencionados anteriormente, generan sentimientos o emociones individuales que llevan a tomar la decisión de migrar.[4]



1.3. POLITICAS Y ACCIONES PARA IDENTIFICAR Y SANCIONAR A LOS EXTRANJEROS QUE VULNERAN NUESTRAS FRONTERAS INGRESANDO DE MANERA IRREGULAR AL TERRITORIO NACIONAL Y DE ESTE MODO COADYUVANDO CONTRARRESTAR A LA INSEGURIDAD CIUDADANA QUE VIVE EL PAIS.

La migración internacional no es un tema nuevo, pero sí poco abordado en las políticas públicas de diversos países del mundo, así lo considera la OIT (2016); quien además agrega, que la migración requiere de respuestas de mediano y largo plazo, así como de políticas integrales que den cuenta de las variadas dimensiones del fenómeno. En el punto anterior específicamente, se conoció el conjunto de consecuencias que se generan tanto en el país de origen como en el de destino, demandando la atención de los gobiernos para afrontar los retos y oportunidades que desencadena este proceso demográfico.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2003) afirma que las políticas migratorias constituyen una serie de actos administrativos, medidas, acciones, leyes y también las omisiones institucionales, llevadas a cabo por un Estado, para regular la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio. En este sentido, es una potestad de cada Estado, con intencionalidades jurídico-sociales, atender, promover, regular o restringir las migraciones. Muñoz (2016), en el mismo orden de ideas, expone que son herramientas esenciales para tratar los diferentes retos que conllevan las migraciones, las cuales han ido aumentando considerablemente tras la globalización mundial.

Es menester señalar, que en el diseño y aplicación de políticas migratorias, intervienen factores internos y externos de carácter político, económico y social (Freitez, 2011), que pueden generar fracaso o éxito en la regulación del proceso. No sólo está en consideración la dinámica interna del país que desea aplicar la política, sino también, la conformación de todo un sistema externo integrado de países que deben respetar los derechos y obligaciones jurídicamente vinculantes, regidos por lineamientos internacionales, que establecen un marco amplio de cooperación para abordar problemas comunes y mecanismos de arreglos, entre determinados ministerios u organismos gubernamentales de los países de destino y de origen.

[4] Op.cit.

La aplicación de políticas en materia migratoria, está a cargo del Poder Ejecutivo, a través de RR.EE. y MIGRACIONES (externa e interna, respectivamente). La Superintendencia Nacional de Migraciones, tiene la facultad sancionadora en materia migratoria, contra los extranjeros infractores al DL N°1350 – Decreto Legislativo de Migraciones.

La PNP, detecta, interviene e investiga a los extranjeros que infrinjan el DL N°1350 y delitos conexos; y, ADEMÁS, ejecuta la sanción impuesta al extranjero (salida obligatoria o expulsión). No existe presupuesto para la expulsión de los ciudadanos extranjeros que cometieron infracciones o al término de cumplimiento de su condena privativa de libertad.

1.4. ACCIONES DE CONTROL MIGRATORIO

El control migratorio (ingreso, salida, permanencia, reingreso), se encuentra a cargo de Migraciones, en los Puestos de Control Migratorio y Puestos de Control Fronterizo. Existe ingresos irregulares por pasos no autorizados para el control migratorio (ingreso clandestino), por lo que, se debe considerar lo siguiente:

- La PNP, al constatar un ingreso irregular deberá realizar las diligencias de identificación y trasladar la información a Migraciones para las acciones de su competencia.

- El Personal PNP de los Puestos Fronterizos, podrá realizar control migratorio (entrada y salida) de ciudadanos extranjeros en casos excepcionales, conforme así lo establezca la normativa al respecto.

En tal sentido, la migración se presenta como un proceso complejo que es parte de las personas que buscan oportunidades para contar con una calidad de vida aceptable, de allí que los factores

sociales, económicos, políticos y hasta culturales se conviertan en detonantes de la migración, y donde características como la edad, sexo, estado civil y aspectos educativos ejercen una fuerte influencia.

Los factores de expulsión o rechazo, definen las áreas desde donde se originan los flujos migratorios e incluyen la falta de oportunidades, incertidumbre sobre el futuro económico, conflictos sociales como la persecución religiosa, inseguridad general frente al crecimiento de la violencia, problemas en el sistema político nacional, necesidades básicas insatisfechas, frustración en la realización personal, entre otros aspectos.

Por su parte, los factores de atracción determinan la orientación de los flujos migratorios al punto de destino e incluyen la disponibilidad de trabajo, acceso a bienes y servicios, libertad religiosa o política, facilidades en materia de educación, atención médica y otros servicios, favorables para el desarrollo económico y social de las personas, que hacen atractivas las áreas de destino y las convierten en receptoras de población.

Actualmente, numerosos países están viviendo este proceso demográfico y las consecuencias que se han generado, destilan problemas entre las personas y los territorios involucrados. Tal situación ha hecho que las políticas en materia de migración estén tomando mayor auge y sean un tanto estrictas. Lo importante es que organismos internacionales, gobiernos, políticos y voceros de asuntos migratorios, velen por lineamientos que garanticen que los migrantes tengan acceso a los territorios y procedimientos en mejores condiciones, con garantías de protección y alternativas de residencia legal, que otorgan el derecho al trabajo, acceso a la salud y la educación.

Finalmente, el migrante ante situaciones angustiantes marcadas por problemas y carencias, busca en otro lugar poder obtener una vida estable, derecho que tienen todas las personas sin distinción alguna; por lo que no puede cerrarse esta posibilidad para quien lo desee. La calidad de vida no debería tener fronteras, sólo se debe trabajar muy duro para obtenerla y gozar de ella.

1.5. RAZONES DE POR QUÉ SE MULTIPLICÓ EL NÚMERO DE PERUANOS QUE ABANDONARON EL PAÍS[5]

La crisis política que golpea el país hace al menos cinco años: El Perú ha tenido seis presidentes desde 2018— también propicia las dificultades económicas. *"Esto crea en la economía una gran inestabilidad para la inversión extranjera. Los inversores han tenido que retraerse porque no pueden tener un planeamiento a largo plazo. Esto se traduce en el estancamiento, en el declive de la economía peruana, del PBI"*, *"hay una insatisfacción de seguir viviendo en Perú por la inseguridad ciudadana diaria"*, según el Antropólogo Altamirano

La combinación de la crisis económica con la inestabilidad política "ha hecho que la gente diga 'no hay nada para nosotros aquí'", señala Ulla Berg, que opina que ahora *"más peruanos piensan que tendrían mayores probabilidades de recibir asilo en EE.UU. que en la década pasada, cuando su país era más estable"*.

[5] https://www.bbc.com/mundo/articles/c512lp92m1jo

Un 80% de los peruanos dice sentirse muy inseguro o algo inseguro en las calles del país a causa de la delincuencia y el crimen organizado, según la última encuesta del IEP sobre este tema, de junio de 2023.

"Cuando entrevisto a las personas que ahora están emigrando, me dicen que una parte importante (de su decisión) es la preocupación por la seguridad de sus familias: cómo van a crecer en este país tan inseguro", dice Vásquez a BBC Mundo.

La inseguridad en Perú empeoró durante la pandemia, ya que más y más gente quedó desempleada, dice Ulla Berg. Según la experta, muchos de los peruanos que piden asilo denuncian que sufren extorsión, como el caso de JC.

"Mucha gente siente que sus vidas están en peligro como resultado de esta violencia generalizada, pero también dirigida hacia la gente con pequeños negocios o con familia en el extranjero", sostiene Berg.

La encuesta del Instituto de estudios peruanos dice que el 42% "refiere haber sido víctima de la delincuencia en los últimos tres años". En el último año, el 28% dice que sufrió algún acto de delincuencia.

1.6. REDES MIGRATORIAS

Pese a la gravedad de estos problemas, Vásquez no cree que las tres anteriores sean necesariamente las principales razones por las que los peruanos parecen estar yéndose del país.

"Una de las razones que considero fundamental es la 'causación acumulativa'", sostiene. "Cada vez que un país experimenta emigración se crean redes de migración en los destinos a los que van. Cuando existen esas redes, siempre hay más emigración"..[6]

Desde las emigraciones peruanas en los años 80 y 90, causadas por la crisis económica de la época y el conflicto armado interno, esas redes crecieron y se diversificaron, según la socióloga. En 1992, había alrededor 1,5 millones de peruanos en el extranjero, el triple de lo que había en 1981, según estudios de Altamirano.

Entre 1990 y 2020, los peruanos en el exterior sumaron 3.309.635, el 10,1% de la población del país en 2020, de acuerdo a cifras del INEI.

"Hay familias más móviles, más trasnacionales. Antes no teníamos esas familias en Perú. Hay más recursos para emigrar, más experiencias acumuladas, prácticas de movilidad que no teníamos en los 90", asegura Vásquez.

Berg discrepa con esta teoría. "La causación acumulativa puede explicar que exista una infraestructura migratoria que ayuda a las personas a irse, pedir dinero prestado y establecerse en el extranjero, pero no puede explicar por qué los peruanos se van en cantidades tan grandes en unos pocos años", dice la autora.

"La crisis económica y política, la violencia y la delincuencia como resultado de problemas sociales no resueltos y el impacto de la pandemia son partes importantes del panorama de por qué está sucediendo esto ahora", Más allá de las causas, Altamirano y Vásquez coinciden en que aún es muy pronto para llamar "emigrantes" a estos viajeros. "La emigración se mide cuando la persona se va más de un año", aclara Altamirano.

"Esperemos a 2024, 2025, a ver si efectivamente son emigrantes en el sentido estricto de la palabra. Ahí podemos decir cuántos son emigrantes y cuántos no lo son. Se necesita mucha más

[6] Idem.

investigación, análisis para decir que 400.000 peruanos han emigrado en 2022. Vamos a ver si esto se convierte en un patrón", matiza.

Vásquez opina que "no sería riguroso decir que estamos presenciando un éxodo".
"Esto puede cambiar en un par de años porque estos peruanos pueden regresar. Falta ver el saldo migratorio real", explica.

1.7. LA MIGRACION VENEZOLANA Y SU IMPACTO EN EL PERU

En el caso del Perú, son varios los estudios que demuestran el impacto de la migración venezolana en el crecimiento económico del país y los beneficios que la integración social y económica de esta población puede traer al desarrollo.

Alrededor de 1,6 millones de refugiados y migrantes de Venezuela residirán en el Perú hacia finales del 2023, de acuerdo con estimaciones de la plataforma R4V. Aunque más del 75% de la actual población refugiada y migrante venezolana vive en Lima, ya está presente en 17 de las 24 regiones del país, dejando definitivamente atrás la hipótesis de que este sería un proceso migratorio temporal.

Un estudio de la Cámara Empresarial Venezolana Peruana (Cavenpe) y la fundación Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) muestra que, a pesar de la pandemia, la población refugiada y migrante de nacionalidad venezolana aportó al fisco alrededor de S/139 millones y contribuyó con el 0,02% del PBI en el 2020.

Ese mismo año, por concepto de impuestos relacionados al consumo, como el IGV y el ISC, la migración venezolana generó ingresos para el fisco peruano por al menos S/273,6 millones y S/35,5 millones, respectivamente, que en conjunto equivalen a US$88,3 millones y al 0,043% del PBI peruano.

En términos de productividad, el principal impacto en la economía del Perú está relacionado con el capital humano. Los refugiados y migrantes de Venezuela que han llegado al país son una población mayoritariamente joven, en edad de trabajar, con un nivel educativo superior en promedio al de la población local y dispuesta a recolocarse en otras ciudades o regiones del país por motivos laborales.

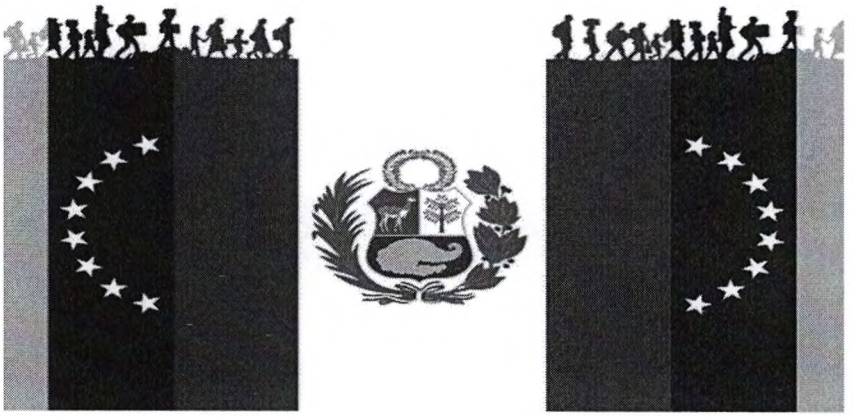
La última Encuesta a Población Venezolana residente en el Perú (Enpove 2022), realizada por el INEI, arrojó que el 31,8% de los mayores de edad tiene estudios de educación superior (universitarios y/o superiores técnicos) terminados. Entre ellos, profesionales del área de ingeniería, industria y construcción (22,9%), educadores (19%) y administradores de empresas (16,7%), que podrían ayudar a cerrar la brecha de profesionales requeridos en las diferentes regiones del país y contribuir en mayor medida al desarrollo económico sostenible del Perú.

Si estos profesionales calificados hubiesen estudiado en el Perú, desarrollar este capital humano le habría costado al Estado Peruano alrededor de S/13 mil millones, según el estudio Cavenpe-KAS.[7]

[7] Estudio de opinión sobre la población extranjera en el Perú

En el marco del Día Internacional del Migrante, conmemorado el pasado 18 de diciembre, es importarte insistir en que la migración puede ser beneficiosa para todos si se gestiona de manera segura, ordenada y regular, tal y como propone el Pacto Mundial para la Migración con su marco de cooperación de 23 objetivos en los que, a solicitud del Perú, es considerado como uno de los países precursores del mismo.

En la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estamos convencidos de que la migración es un motor de desarrollo que contribuye a la sociedad en su conjunto como una importante fuente de capital, trabajo, conocimiento, diversidad cultural, tecnología y comercio para los países. Sin embargo, solo aquellas personas que consigan regularizar su situación migratoria e integrarse en el tejido laboral del país podrán aportar de manera más directa y beneficiosa con su conocimiento, trabajo y entusiasmo para contribuir aún más a la prosperidad de la nación y comunidades que las han acogido.



1.8. MARCO LEGAL PARA LA RETENCION DE LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS EN SITUACION IRREGULAR O ILEGAL.

La PNP no tiene la prerrogativa de retención del extranjero infractor, en el marco del Decreto Legislativo de Migraciones N°1350, toda vez que los artículos 200.4 (retención con fines de investigación) y 212 (retención con fines de ejecución de la sanción impuesta) del Reglamento del Decreto Legislativo de Migraciones, los cuales se encuentran suspendidos en su vigencia, tal y conforme la Décimo Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 007-2017-IN.

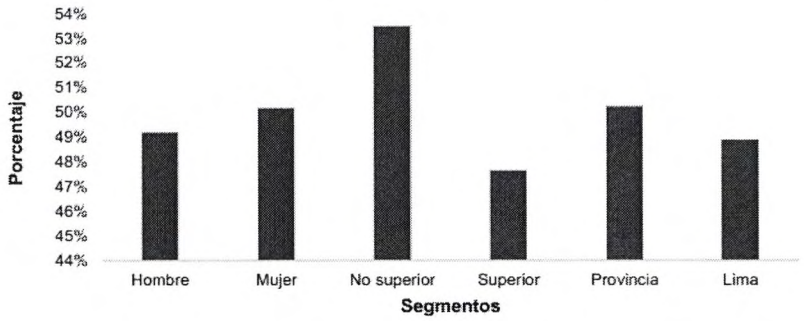
En tal sentido, es importante e imperativo otorgar la prerrogativa de retención a la Policía Nacional del Perú - PNP con fines de investigación preliminar y ejecución de la sanción contra el extranjero infractor a la norma migratoria; que permitirá identificarlos plenamente, requisito indispensable para ser sujetos al procedimiento sancionador y luego expulsarlos; situación que se dificulta debido a que no tienen arraigo domiciliario y se encuentran indocumentados.[8]

La percepción de las personas peruanas sobre la población venezolana tiende a ser negativa por el supuesto vínculo con el aumento en hechos delictivos en el Perú. La gran

[8] https://www.acnur.org/media/estudio-de-opinion-sobre-la-poblacion-extranjera-en-el-peru

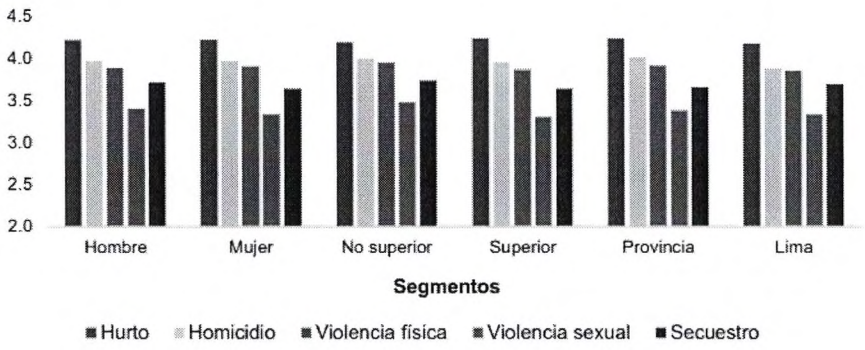
mayoría (85%) de las personas encuestadas estuvo de acuerdo con el hecho que el desplazamiento venezolano ha contribuido a la inseguridad ciudadana en el país. El gráfico que se muestra a continuación, señala los porcentajes de población venezolana que la población local (por segmento) cree que se dedica a cometer actos delictivos.

Aunque las personas con un nivel educativo superior y, ligeramente en menor proporción, que residen en la región de Lima, reportan un porcentaje más bajo, es importante recalcar que todos los segmentos creen que alrededor de la mitad de la población venezolana comete actos delictivos. Estos resultados difieren de aquellos del análisis de medios (Freier et al. 2021), ya que, dentro de la muestra de artículos dentro de los periódicos seleccionados (N122), el 26% menciona que las personas refugiadas y migrantes venezolanas contribuyen al crimen en el país.



En cuanto al tipo de hecho delictivo (en orden de frecuencia), la opinión pública percibe que las personas venezolanas han contribuido al aumento de hurtos y robos, homicidios, violencia física, secuestros y violencia sexual. A continuación se detalla la relación entre las percepciones sobre la contribución de la población refugiada y migrante venezolana a los tipos de delitos cometidos, según una escala de Likert de 1 (poco) a 5 (mucho).

Estos resultados se asemejan a aquellos del análisis de medios (Freier et al. 2021), puesto que, dentro de los artículos en la muestra de periódicos seleccionados (N122), se asoció más frecuentemente a la población venezolana en el país con robos, asaltos y extorsión (16%), así como también con asesinatos (11%). En menor proporción, los artículos relacionaron a esta población con casos de explotación sexual y prostitución (4%) y violaciones y violencia de género (2%).



El nexo entre migración y actividades delictivas también se ve reflejado en las percepciones sobre el porcentaje de las personas refugiadas y migrantes venezolanas en Perú que se dedican a actividades delictivas. Como se mencionó en el análisis de medios (Freier et al. 2021), según datos del Instituto Nacional Penitenciario de agosto de 2020, el número total de personas venezolanas presas representaba solo el 0.09% del total de la población venezolana en el Perú (Freier y Rosales en prensa). Sin embargo, en los resultados de la encuesta, solo 15 personas dieron cifras menores o igual al 1%, con 0.001% siendo el porcentaje más bajo. Eso quiere decir que casi todas las personas encuestadas exageran la participación de la población refugiada y migrante venezolana en actividades delictivas, con 100 y 200% siendo las cifras más altas.

La gran mayoría (74%) de las personas encuestadas afirman que desaprueban la gestión del gobierno respecto a la gestión del desplazamiento venezolano en Perú, en comparación con el 14% que declara no saber o prefiere no responder y el 12% que la aprueba. Estos resultados difieren de los hallazgos del análisis de medios (Freier et al. 2021), que afirma que el 14% de los artículos analizados refleja una imagen positiva de la gestión del Estado peruano sobre el tema en cuestión. Cuando se les preguntó si el Estado peruano debería implementar políticas migratorias más inclusivas para esta población, el 47% estuvo de acuerdo, el 21% tuvo opiniones neutras y el 32% estuvo en desacuerdo.[9]

II. ANALISIS COSTO-BENEFICIO.

La presente iniciativa no genera ningún gasto al Tesoro Público, puesto que las medidas planteadas serán ejecutadas con el presupuesto asignado al Ministerio del Interior, por lo que su implementación no generara ningún egreso adicional al Estado.

SUJETO	EFECTO	BENEFICIO
POLITICO	Establecer mecanismos legales y procedimientos firmes Regulación adecuada y una implementación efectiva	Se mejorará la percepción ciudadana en la lucha contra la delincuencia y la inseguridad ciudadana.
ECONOMICO	De ser aprobada la propuesta no generara ningún gasto al Tesoro Público. Las medidas planteadas serán ejecutadas con el presupuesto del MININTER	Será más factible la persecución del delito por parte de la Policía Nacional del Perú
SOCIAL	Restitución del principio de autoridad a la PNP. Centrar las pautas de una política de estado en materia de seguridad ciudadana Contribuir a construir capacidades en materia de seguridad ciudadana. Contar con el registro de los ciudadanos extranjeros que ingresan y/o egresan de a la jurisdicción de las comisarías de la Policía Nacional del Perú Garantizar una migración segura y ordenada dentro del territorio nacional	Contribuye a mejorar las condiciones de seguridad de la población. Facultad sancionadora en materia migratoria Combatir la delincuencia, reducir la violencia. Prevenir prácticas indeseadas, como la inseguridad, los asaltos y asesinatos en nuestra ciudadanía.

[9] idem

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

El proyecto de ley aprobado colaborara significativamente en otorgar mayor seguridad a los más de 33 millones de peruanos, política de Estado que se encuentra en la primera preocupación de la población y como aparece de la encuesta internacional que se menciona en el presente proyecto de ley 36 persona de cada 100 han sido víctimas de los delincuentes, es debido a ello, que el Perú ocupa el primer lugar de inseguridad en América. Con su aprobación, se permitirá contar con más efectivos policiales en la lucha contra el crimen, siendo necesario la firme decisión política de acabar progresivamente con el servicio policial 24 x 24. Siendo lo más importante garantizar la seguridad ciudadana

IV. VINCULACIÓN CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta de ley se encuentra alineada a la 07ma Política de Estado referida a la Erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana. 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.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/09/2023 15:17:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALCARRAZ AGUERO Yorel Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/09/2023 10:26:14-0500