Proyecto de Ley N° _____

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
15 ENE. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 17:35

PROYECTO DE LEY QUE HABILITA A LAS FUERZAS ARMADAS LA VIGILANCIA Y APOYO EN EL CONTROL MIGRATORIO EN ZONAS DE FRONTERA

El **Grupo Parlamentario Juntos por el Perú**, a propuesta de la Congresista de la República que suscribe **Isabel Cortez Aguirre** en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 165 Y 166 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 165 y 166 de la Constitución Política del Perú a fin de establecer como finalidad de las fuerzas armadas la vigilancia de las zonas fronterizas del país, para afrontar cualquier amenaza externa que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 165 y 166 de la Constitución Política del Perú

Modifícanse los artículos 165 y 166 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

> *"**Artículo 165.** 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, **por lo que vigilan las zonas fronterizas del país.** Además, asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.*
>
> ***Artículo 166.** La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y*

ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. ***Se encarga del control migratorio en las fronteras.***"

Lima, 11 de enero del 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/01/2024 11:13:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/01/2024 15:28:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/01/2024 17:00:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SANCHEZ PALOMINO Roberto Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/01/2024 14:25:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/01/2024 11:11:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: KAMICHE MORANTE Luis Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/01/2024 12:29:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/01/2024 16:47:06-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **17** de **enero** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6806/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACION

Fuerzas Armadas[1]

Las Fuerzas Armadas han sido uno de los grandes pilares de los Estados y han tenido un rol fundamental en la historia de las naciones. Fueron estas las que permitieron a muchos países ser independientes, defender su soberanía y hacer frente a grandes conflictos (Holzmann, 2002). La sola existencia de las Fuerzas Armadas presupone la posibilidad de la guerra, por ello, algunos autores precisan que el empleo de las mismas debe ser solo para misiones relacionadas con la guerra clásica: "Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s" (Eissa, 2013, p.50), y: Se entenderá como agresión de origen externo el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. (p.53)

En el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es la encargada de limitar y condicionar el uso del instrumento militar, aunque hoy por hoy, la complejidad de las amenazas a la Seguridad ha requerido el uso de las Fuerzas Armadas en otras labores que se alejan de su misión y función principal (la defensa ante una agresión militar de origen externo), para ser empleadas, por ejemplo, en brindar seguridad contra el crimen organizado, en específico con el narcotráfico. No obstante, ha existido una tendencia por una significativa parte de la población civil de distintos estratos y sectores que ha rechazado la utilización de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico. Incluso, al interior de las mismas Fuerzas de algunos países de América Latina se han levantado voces que rechazan esta misión.

Malamud (2010) argumenta que lo anterior es a casusa de la globalización y viene a tener un efecto definitivo que cambia el paradigma arraigado de las misiones primordiales de las fuerzas armadas.
En este entorno moderno de bajas probabilidades de conflictos armados de carácter clásico – llámese a esto un Estado contra un Estado–, se puede hablar de ciertas zonas de paz relativa, donde algunos países no tienen hipótesis de

[1]http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1690/1/Tesis%20EDENA%20La%20vulnerabilidad%20de%20las%20fronteras%20-%20Lic.%20Aurelio%20Orlando%20Cuevas%20Ramos%20-%20M%C3%A9xico%20-Primer%20env%C3%ADo%20%281%29%20%281%29.pdf

conflicto sobre el cual puedan basar y justificar la planificación de sus Fuerzas Armadas. Esto provoca una exigua y vacilante justificación del gasto militar y con ello interrogantes sobre la importancia de la existencia las Fuerzas Armadas.

Este escenario se presenta en gran parte de América Latina y en un gran número de naciones a nivel global, lo que ha orillado a muchos países a asignar nuevas misiones a las Fuerzas, adaptadas a sus problemáticas nacionales y con la intención de establecer un nuevo rumbo de acción para la institución castrense.

En este intento se ha empleado a los instrumentos militares en funciones que no tienen relación con el uso de las armas, pero sí del recurso de organización y del elemento humano siempre disponible y con capacidad de técnica, operativa y de movilización para hacer frente a diversas situaciones como, por ejemplo, el auxilio que brindan en casos de desastres naturales, protección del medio ambiente, educación rural etc.

Algunos promotores de este ejercicio sostienen que la inclusión de los ejércitos en tareas no tradicionales como la defensa del medio ambiente, el calentamiento global y cambio climático será uno de las grandes trasformaciones en la Seguridad y Defensa global del siglo XXI, ya que argumentan que se trata de una amenaza no militar que compromete la supervivencia humana, ante lo cual los Estados tendrán que recurrir a todos sus recursos para hacerle frente.

Tello (2011) es contundente al decir que: Las Fuerzas Armadas deben ser capaces de responder a demandas políticas y militares hoy desconocidas, en medio de una fragmentación de los objetivos estratégicos e inmersas en un proceso de integración regional en cuyo contexto se debe trabajar para que las alianzas se constituyan sobre la base de intereses y visiones comunes. (p.36) El debate se aviva ante la postura de otros autores. Voces como las de Rojas (2008) sostienen que es necesario detener la creciente superposición y ampliación de funciones de las Fuerzas Armadas, que ahora abarcan áreas tan diversas como la seguridad ciudadana. Una gestión moderna y eficiente del sector Defensa debe abocarse a tareas dedicadas a proveer el bien público ya la defensa de la soberanía y los intereses nacionales (Rojas, 2008). Para Rojas (2008) la labor de proveer el bien público en lo que respecta a seguridad ciudadana corresponde única y exclusivamente a la policía. Una endeble condición civil democrática y problemas de gobernabilidad son las causas que pueden provocar la necesidad de integrar a las Fuerzas en estas misiones.

Las fronteras[2]

En derecho internacional se entiende y se acepta por frontera a la línea física que separa los territorios sobre los cuales los Estados ejercen soberanía completa. La finalidad de ella es, en consecuencia, delimitar los espacios que constituyen el territorio de un Estado respecto de otro. Los Estados tienen una característica esencial: la soberanía, esto es la facultad de implantar y ejercer su autoridad de la manera en la que lo crean conveniente.

Para que el ejercicio de la soberanía por parte de los Estados no perjudique a otros de igual naturaleza, se crean límites definidos en porciones de tierra, agua y aire. En el punto preciso y exacto en que estos límites llegan a su fin es cuando se habla de fronteras.

El origen del concepto moderno de frontera se encuentra en el Tratado de Westfalia el cual significó uno de los puntos más importantes dentro de la historia europea y mundial, por cuanto se trató del primer tratado de carácter multilateral. En efecto, por primera vez en la historia se habló de Estados naciones y de límites internacionales, elementos que sirvieron para el desarrollo internacional público y que constituyen la base de la sociedad internacional moderna, integrada por múltiples Estados que disponen del atributo de soberanía y se reconocen jurídicamente como iguales.

Sin embargo, desde hace algún tiempo se debate acerca de una redefinición del rol y de las funciones de las fronteras, principalmente en el marco de los cuestionamientos al Estado-nación. Con insistencia las teorías postmodernistas enfatizan una concepción dual de la territorialidad del Estado moderno. Por un lado, los cambios contemporáneos conducen a un proceso de des-territorialización, en el cual las fronteras tienden a derrumbarse, en tanto los componentes básicos como la soberanía, la territorialidad y el mismo poder pierden vigencia.

Por otra parte, es importante destacar que las fronteras, como elementos de separación, operan a diferentes escalas y en distintos contextos espaciales, tales como el internacional, el nacional, el regional y el local. Sin embargo, la mayor parte de las funciones fronterizas se dan en el contexto local, jugando la realidad diaria fronteriza un papel importante en el proceso de construcción del área de frontera. En este sentido se distinguen tres escalas territoriales; la primera dentro de la cual el Estado, como "contenedor de poder", tiende a preservar las fronteras existentes. En la segunda, el Estado actúa como

[2] https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/11/Cuaderno-de-Trabajo-N%C2%B010-2018-.pdf

"contenedor" de riqueza" y tiende hacia la formación de grandes territorios. En la tercera, concebida como una escala local, el Estado, como contenedor cultural, tiende a la creación o fortalecimiento de pequeños territorios.

Sin embargo, aun cuando se evidencian una serie de realidades superpuestas en el contexto global, el mundo persiste con fronteras, pero con variaciones en su función, principalmente debido a la integración económica. La función tradicional de la frontera como muros y barreras servidas para bloquear o restringir los movimientos de personas y bienes, con el fin de preservar la seguridad, la economía y la integridad cultural del Estado está cambiando junto con la acelerada intensificación de las relaciones trasnacionales. Las fronteras son escenarios de una serie de movimientos expresados en cruces diarios, semanales o por días que no siempre tienen por objetivo el establecimiento en el "otro lado".

Por lo tanto, la noción de movilidad es más apropiada para comprender los movimientos en torno o a través de las fronteras porque es más amplia y comprende más aspectos que la migración. En efecto, las asimetrías entre países convierten a las fronteras en un recurso, en la medida que el cruce proporciona ganancias que no se obtienen en el territorio nacional, o por lo menos no en la misma proporción.

Seguridad y Defensa Nacional [3]

La seguridad es la situación en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad y, la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.

Esta situación contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, basada en los valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos.

Las nuevas amenazas y otros desafíos a la seguridad constituyen problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales, complementadas por la sociedad civil, todos ellos actuando en su ámbito de responsabilidad de conformidad con el ordenamiento jurídico. Esta es la base de la integración entre el Estado y la sociedad en todos los campos de la actividad nacional, particularmente en el político, económico, social, científico-tecnológico y ecológico.

La Defensa Nacional es el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, se desarrolla

[3] https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/libroblanco/Capitulo_III.pdf

en los ámbitos externo e interno. Toda persona natural y jurídica está obligada a participar en la Defensa Nacional.

El Estado garantiza la Seguridad de la Nación mediante el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, que tiene por función preparar, ejercer y dirigir la Defensa Nacional en todos los campos de la actividad nacional.

La Política de Seguridad y Defensa Nacional es una Política de Estado que tiene por finalidad orientar la selección, preparación y utilización de los medios del Estado para la obtención y mantenimiento de la Seguridad Nacional, tanto en el frente externo como en el interno. Esta política está constituida por el conjunto de lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los campos de acción del Estado: Defensa y Desarrollo, para hacer frente a los obstáculos, riesgos, amenazas o desafíos contra la seguridad y los intereses del Estado.

Los Intereses Nacionales están constituidos por las necesidades y aspiraciones, amplias y duraderas que posee la Nación y se traducen en Objetivos Nacionales, que vienen a ser la expresión formal de los intereses y aspiraciones nacionales.

Chile y la situación de su seguridad fronteriza [4]

Chile ha definido sus zonas fronterizas atendiendo a las condiciones particulares de sus límites internacionales, a las características dominantes de aislamiento y también en función del cumplimiento de tratados internacionales de efectos permanentes, sujetos a una legislación específica.

Por otra parte, con los países vecinos los Comités de Integración y Fronteras han sido una herramienta que puede ser calificada como un avance para establecer canales que den vitalidad a las zonas fronterizas, facilitando el flujo transfronterizo de personas y bienes y dinamizando las comunidades más aisladas y desfavorecidas. En el mismo orden se inscriben los corredores bioceánicos, principalmente de enlace terrestre, derivados de lo que se conoce como "ejes de integración y desarrollo", lo que implica un enfoque más integral de conectividad y de desarrollo productivo de tipo transnacional.

La política en zonas fronterizas se complementa con aquella de desarrollo de zonas aisladas y zonas extremas, la cual contempla la implementación de planes, programas y proyectos, cuyo objetivo es la reinserción de estas zonas en el desarrollo económico nacional. Esto supone medidas complementarias

[4] https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/11/Cuaderno-de-Trabajo-N%C2%B010-2018-.pdf

que permitan generar las condiciones de seguridad, tanto a los entes inversores, como a la población en general.

En las zonas y espacios fronterizos y/o aislados, las instituciones de las Fuerzas Armadas contribuyen a la seguridad y al desarrollo local y regional, coadyuvan a las relaciones con los países vecinos y a los procesos de cooperación y de integración. La protección de las fronteras terrestres es un asunto en el que se produce una superposición aparente de competencias y jurisdicciones entre las Fuerzas Armadas (especialmente con el Ejército) y las de Orden y Seguridad Pública.

En efecto, el citado D.S. N° 272 del 26 de marzo de 1985 establece, en su artículo 9°, que son misiones específica del Ejército, entre otras, la preservación de la seguridad de las fronteras terrestres de toda acción provocada desde el exterior.

Paralelamente, el artículo 3° de la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, radica en dicha Institución la vigilancia policial de las fronteras, sin especificar de qué tipo de frontera se trata (terrestre, aérea o marítima), mientras que el artículo 5° del Decreto Ley 2.460, Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones, le otorga a la PDI el control del ingreso y salida de personas del territorio nacional.

No obstante lo anterior, una adecuada interpretación asignaría al Ejército la preservación de las fronteras terrestres de toda acción proveniente desde el exterior, en coherencia con la misión constitucional de las Fuerzas Armadas cual es la protección del territorio de amenazas exterior de naturaleza militar. A su turno, Carabineros debe ejercer la vigilancia de las fronteras desde su misión de orden y seguridad interna y de apoyo a la vigencia del Estado de derecho. En consecuencia, la policía uniformada debe vigilar las fronteras para prevenir la comisión de delitos, especialmente el ingreso ilegal de personas, el contrabando y demás tráficos ilícitos, cualquiera sea su naturaleza.

Problemática

La Constitución Política del Perú establece que las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea; cada una de estas instituciones tiene sus propias particularidades en cuanto a su organización y su participación en acciones militares, gozando de autonomía funcional entre sí.

El Congreso de la República (2012) promulgó el Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuer-zas Armadas, en donde se establece que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es responsable del planeamiento, coordinación, preparación y conducción de las operaciones militares en los Frentes Externo e Interno, sobre la base de los principios de la interoperatividad y de accionar conjunto. La finalidad primordial de las Fuerzas Armadas es garantizar la soberanía, integridad e independencia territorial en los espacios aéreos, terrestre, marítimo, lacustre y fluvial de acuerdo con la constitución y con las leyes vigentes. [5]

El año 2023 las Fuerzas Armadas se desplazaron en la zona de la frontera con Chile, donde reforzarán el trabajo de control y vigilancia que realiza la Policía Nacional (PNP) ante la presencia de grupos de extranjeros que intentan ingresar al país de forma irregular por la región sureña de Tacna.

Ahora, ante los hechos de violencia en Ecuador, el Gobierno Peruano declaró el estado de emergencia en la frontera norte del país para impedir el ingreso de delincuentes y garantizar la seguridad de la población. La frontera que separa a la población de Aguas Verdes, en Perú, de Huaquillas, en Ecuador, es una zona con gran movimiento.

Estos hechos demuestran que la población se encuentra amenazada por hechos externos, por lo que resulta necesario la participación activa y permanente de las fuerzas armadas en las zonas de frontera.

Por lo tanto, se propone modificar los artículos 165 y 166 de la Constitución Política del Perú a fin de establecer como finalidad de las fuerzas armadas la vigilancia de las zonas fronterizas del país, para afrontar cualquier amenaza externa que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general.

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

La presente iniciativa legislativa propone modificar los artículos 165 y 166 de la Constitución Política del Perú a fin de establecer como finalidad de las fuerzas armadas la vigilancia de las zonas fronterizas del país, para afrontar cualquier amenaza externa que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general.

[5] http://www.recide.caen.edu.pe/index.php/recide/article/view/19/18

La modificatoria constitucional propone que las fuerzas armadas puedan tener la competencia constitucional de desplazarse a las zonas de frontera a fin de vigilar y custodiar la seguridad de las mismas e identificar y disuadir cualquier tipo de peligro en toda la línea fronteriza de nuestra nación.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Lo que se propone es garantizar la seguridad de la población que se encuentra amenazada por hechos externos, por lo que resulta necesario la participación activa y permanente de las fuerzas armadas en las zonas de frontera. Como se viene advirtiendo, la ola migratoria en América del sur no esta siendo controlada por las autoridades competentes. Se cuenta con las actividades regulares que realiza el Ministerio del Interior que no llegan a cubrir las necesidades de control de ingreso de personas hacia el territorio nacional, lo que conlleva al ingreso de integrantes de bandas criminales y crimen organizado transnacional, lo que ha puesto bajo amenaza no solo la seguridad interna del país, sino la seguridad nacional.

Hechos externos demuestran que la población se encuentra amenazada, por lo que resulta necesario la participación de las fuerzas armadas en las zonas de frontera para crear un ambiente de estabilidad política y socioeconómica.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda relación con la Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con la Política de Seguridad Nacional, el cual señala lo siguiente:

> **"9. Política de Seguridad Nacional**
>
> Nos comprometemos a mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Consideramos que ésta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. En tal sentido, nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general.
>
> Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la participación activa de toda la sociedad en su conjunto, en el logro de objetivos de la política de

seguridad nacional; (b) garantizará la plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz; (c) impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional; (d) fomentará la participación activa en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la amazonía y la integración nacional; y (e) mantendrá una estrecha coordinación entre el sistema de defensa nacional y la política exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado."