CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
26 FEB. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:39

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA EL APOYO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD DE LAS FRONTERAS

El Grupo Parlamentario **"AVANZA PAÍS"**, por iniciativa de la Congresista **PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA HA DADO LA LEY SIGUIENTE

"LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 165 DE LA CONSTITUCIÓN PARA GARANTIZAR EL APOYO DE LAS FUERZAS ARMADAS A LA POLICÍA NACIONAL EN LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS"

Artículo 1°.- Objetivo

La presente Ley de Reforma Constitucional tiene por objeto modificar los artículos 165° y 166° de la Constitución Política del Perú, a fin de fortalecer las fronteras mediante el apoyo de las Fuerzas Armadas.

Artículo 2°.- Modificación del artículo 165 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 165 de la Constitución Política del Perú en los términos siguientes:

> "Artículo 165.- Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, y su principal objetivo es asegurar la independencia, la soberanía, la integridad territorial, **la vigilancia de las fronteras** de la República. La responsabilidad de mantener el orden interno, conforme al artículo 137 de la Constitución."

Artículo 3.- Modificación del artículo 166 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 166 de la Constitución Política del Perú en los términos siguientes:

> "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. combate la delincuencia **y ejecuta el control de las fronteras."**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

PRIMERA. FINANCIAMIENTO

Los recursos designados para la seguridad de las fronteras serán asignados al Ministerio de Defensa para los fines de la presente norma.

SEGUNDA. VIGENCIA

La presente norma toma vigencia a los treinta (30) días calendario contados a partir de la publicación de las modificaciones al Reglamento.

Lima, febrero de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/02/2024 11:57:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 11:01:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 11:17:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/02/2024 15:25:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/02/2024 16:13:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/02/2024 14:22:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/02/2024 15:25:32-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **febrero** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7119/2023-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

SUSTENTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La Constitución Política señala que la defensa nacional es integral y permanente, y se desarrolla en los ámbitos interno y externo. Además, el Estado está obligado a establecer y llevar a cabo la política de fronteras, así como a fomentar la integración, especialmente en el ámbito latinoamericano, y a impulsar el desarrollo y la cohesión en las zonas fronterizas, en consonancia con la política exterior[1]. Según lo dispuesto en el artículo 163° de la Constitución, el Estado asume la responsabilidad de garantizar la seguridad de la Nación a través del Sistema de Defensa Nacional, cuya regulación se encuentra en el Decreto Legislativo N° 1129. El Reglamento de este decreto, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 037-2013-PCM, detalla en sus literales e) y f) del artículo 4 las funciones asignadas a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú. Así, estas instituciones se consagran como herramientas del poder nacional en el ámbito de la Seguridad y Defensa Nacional, pudiendo ser empleados por el Estado en momentos específicos para salvaguardar los intereses y la integridad del país[2].

En lo que respecta a las funciones asignadas a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas, los artículos 165° y 166° de la Constitución delinean claramente sus roles dentro del marco del Sistema de Defensa Nacional[3]. De esta manera la Policía Nacional, según lo estipulado, tiene como objetivo primordial garantizar, mantener y restaurar el orden interno, proporcionando protección y asistencia a las personas y la comunidad. Su labor incluye asegurar el cumplimiento de las leyes, salvaguardar la seguridad del patrimonio público y privado, así como prevenir, investigar y combatir la delincuencia. Además, desempeña un papel crucial en la vigilancia y control de las fronteras, respaldando la Superintendencia Nacional de Migraciones para cumplir con las disposiciones legales sobre control migratorio, según lo especificado en el numeral 13 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.

---

[1] Constitución Política del Perú
[2] Decreto Supremo N° 037-2013-PCM
[3] Idem

En el caso de las Fuerzas Armadas, el Decreto Legislativo N° 1136, que regula el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, establece en su numeral 4.8 del artículo 4 que una de las funciones del Comando Conjunto es planificar y dirigir las operaciones en el marco del Sistema de Vigilancia de Fronteras, así como ejercer el control y supervisión de dicho sistema. El Reglamento correspondiente, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2016-DE, especifica en su artículo 21 que la División de Operaciones — Frente Externo del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas tiene la responsabilidad de llevar a cabo el Planeamiento Estratégico de la Acción Inmediata contra amenazas externas, así como planificar, organizar, coordinar, dirigir, supervisar y controlar la soberanía e integridad territorial a través del Sistema de Vigilancia de Fronteras.

Con base en las responsabilidades asignadas al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, dicho organismo emitió la Directiva N° 055-JCCFFA/D3/SIT, con fecha del 10 de noviembre de 2008. Esta directiva tiene como objetivo establecer las normas y procedimientos para la organización y operación del Sistema de Vigilancia Fronteriza. Su propósito es facilitar las acciones de cobertura, seguridad, control y monitoreo llevadas a cabo por las instituciones que integran las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú en dicha área.

En este contexto, es posible concluir que las funciones asignadas por el marco jurídico interno en asuntos fronterizos a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional deben estar alineadas con la responsabilidad del Estado de formular y ejecutar la política de fronteras, así como promover el desarrollo y la cohesión en las áreas limítrofes. Según lo establecido en el artículo 171 de la Constitución, ambas instituciones tutelares participan activamente en el desarrollo económico y social del país, así como en la defensa civil, de acuerdo con lo dispuesto por la ley. Esto implica que tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional tienen la obligación de contribuir al progreso económico y social, además de desempeñar un papel crucial en la defensa de las regiones situadas en las fronteras del territorio nacional, especialmente en situaciones donde el Estado ha evidenciado ciertas limitaciones.

VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS

El Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, señala en su artículo 4 que el Ministerio del Interior, a propuesta de MIGRACIONES y el Ministerio de Relaciones Exteriores, elaboran y proponen la Política Migratoria en los ámbitos interno y externo, respectivamente, la misma que forma parte de la Política General de Gobierno.

Por su parte, la Ley N° 29778, conocida como la Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, establece los procedimientos para la formulación, coordinación, ejecución y monitoreo de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza. Esta política es una parte integral de la Política Exterior y de la Política Nacional de Desarrollo, y regula el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.

En el marco de esta legislación, se establece que el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza asume el papel principal como una instancia multisectorial encargada de diseñar, supervisar y evaluar la política estatal en lo que respecta al desarrollo y la integración en las áreas fronterizas. Este Consejo, en conformidad con el artículo 44 de la Constitución Política del Perú, está compuesto por el Ministro de Relaciones Exteriores (quien lo preside), el Ministro de Defensa, el Ministro del Interior, ministros de Estado según la temática de la agenda, los presidentes de los gobiernos regionales de frontera, tres alcaldes representantes de las municipalidades provinciales de frontera, tres alcaldes representantes de las municipalidades distritales de frontera, y el Director Ejecutivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). El Consejo cuenta con una secretaría ejecutiva, la cual opera como un órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En lo que respecta a la supervisión y gestión de las fronteras, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, que establece la Ley de la Policía Nacional del Perú, indica que la Dirección de Seguridad de Fronteras constituye una unidad organizativa con funciones técnicas y operativas, tanto sistémicas como normativas. Esta entidad tiene la responsabilidad de planificar, organizar, dirigir,

coordinar, ejecutar y controlar las operaciones policiales que contribuyan a las actividades relacionadas con el Sistema de Defensa Nacional y el Sistema de Vigilancia Fronteriza a nivel nacional.

Entre las funciones de la Dirección de Seguridad de Fronteras se encuentran la planificación, organización, dirección, coordinación, ejecución y control de los servicios policiales y actividades llevadas a cabo por los Puestos de Vigilancia de Fronteras. Esto se realiza de acuerdo con los tratados internacionales, acuerdos bilaterales y la legislación nacional pertinente. Además, se coordina con el Jefe de la Macro Región Policial y el Jefe de la Región Policial correspondiente para designar el personal policial encargado de dicho servicio de vigilancia y su supervisión inmediata.

En los últimos años, el Poder Ejecutivo ha implementado las disposiciones establecidas en el artículo 137 de la Constitución. Este artículo faculta a la Presidenta de la República para que, en situaciones de estados de emergencia, pueda ordenar que las Fuerzas Armadas tomen el control del orden interno. Es decir, la Constitución contempla un escenario específico en el cual las Fuerzas Armadas no solo colaboran en el mantenimiento del orden interno, sino que asumen su control, tal como se establece en el primer inciso del artículo 137. En este contexto, las Fuerzas Armadas operan de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 24150, que establece las normas aplicables en estados de excepción en los cuales las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno.

En otras palabras, las Fuerzas Armadas han desempeñado labores de vigilancia en las fronteras del territorio nacional durante un período considerable, trabajando en colaboración con la Policía Nacional. Estas acciones se justifican como parte de su responsabilidad de salvaguardar la integridad territorial. Por otro lado, la Policía Nacional enfrenta notables limitaciones en términos de recursos humanos, materiales y tecnológicos. A pesar de estas restricciones, la Policía cumple su función de control de fronteras, especialmente en lo que respecta al monitoreo de la entrada y salida de diversos elementos como vehículos, personas, bienes, mercancías y animales, en estrecha coordinación con las instituciones competentes.

MARCO LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República
- Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional.
- Decreto Legislativo N° 1129, Decreto legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional y su Reglamento.
- Decreto Legislativo N° 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES.
- Decreto Legislativo N° 1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y su Reglamento.
- Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú y su Reglamento.
- Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones y su Reglamento.
- Decreto Supremo N° 005-2021-DE, Decreto Supremo que aprueba la "Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030"

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa actual no acarrea gastos para el Estado, ya que no implica acciones que demanden la asignación de recursos financieros adicionales. Por el contrario, ofrece ventajas al país al formalizar la supervisión continua y sistemática que las Fuerzas Armadas ya realizan en nuestras fronteras. Esto simplificará la detección y prevención de posibles amenazas. Respecto a la Policía Nacional del Perú, la propuesta permitirá una optimización de sus recursos humanos y materiales, mejorando así su capacidad para cumplir eficazmente con sus responsabilidades en favor de la sociedad. La coordinación con otras entidades estatales implicadas en esta labor garantizará la presencia del Estado en estas zonas, promoviendo su desarrollo. Es crucial resaltar que la reforma

constitucional no establece un sistema administrativo o funcional que demande la asignación de recursos presupuestarios adicionales para su ejecución.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

Como ya se ha expuesto, la presente propuesta legislativa guarda estrecha relación y se circunscribe a lo estipulado en la Constitución Política del Perú. Asimismo, se inscribe dentro de los lineamientos I del Acuerdo Nacional, "I Democracia y Estado Derecho". Específicamente, en el punto 7° erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana y 9° Política de Seguridad Nacional.

EL EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta normativa modifica el artículo 165 y 166 de la Constitución Política del Perú, referido a la función de las Fuerzas Armadas, a fin de permitir que estas presten apoyo a la Policía Nacional del Perú en la labor de vigilancia de las fronteras, de acuerdo a ley.

Legislación actual	Propuesta de proyecto de Ley
"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. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución".	"Artículo 165.- Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, y su principal objetivo es asegurar la independencia, la soberanía, la integridad territorial, **la vigilancia de las fronteras** de la República. La responsabilidad de mantener el

	orden interno, conforme al 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. Vigila y controla las fronteras".	"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. combate la delincuencia **y ejecuta el control de las fronteras."**

RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

En cuanto a la conexión con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período de sesiones anuales de 2023-2024, es importante destacar que este proyecto de ley está vinculado con el siguiente tema:

29. Sobre las Fuerzas Armadas y la seguridad nacional.

102. Legislación vinculada a las Fuerzas Armadas.