Proyecto de Ley N° 6991/2023-CR

SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
06 FEB. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora 10:37

SUMILLA: PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE OTORGA RESPONSABILIDAD A LAS FUERZAS ARMADAS PARA CONTROLAR Y VIGILAR LAS FRONTERAS

Los congresistas de la República que suscriben, a inciativa de la Congresista **SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUE**, del Grupo Parlamentario Cambio Democrático – Juntos por el Perú, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 74 ° y 75° del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente PROYECTO DE LEY:

FORMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 165° Y 166° DE LA CONSTITUCION, OTORGANDO RESPONSABILIDAD A LAS FUERZAS ARMADAS PARA VIGILAR Y CONTROLAR LAS FRONTERAS

Artículo 1.- Modificación del artículo 165° de la Constitución Política del Perú

Modifíquese el artículo 165° de la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

> «**Articulo 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. **Es responsabilidad de las Fuerzas Armadas, la vigilancia y control de las fronteras.**»
>
> «**Articulo 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.»

Lima, 01 de febrero del 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 01/02/2024 16:59:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/02/2024 13:19:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/02/2024 14:29:12-0500

SUSEL ANA MARIA PAREDES PIQUE
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: [illegible]SPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/02/2024 10:46:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/02/2024 16:20:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: [illegible] Isabel FAU [illegible]
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 05/02/2024 12:54:08-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **07** 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° **6991/2023-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

- **FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA**

El objetivo de la presente propuesta legislativa es modificar parcialmente el contenido del artículo 165° de la Constitución, agregando el texto siguiente: ***«Es responsabilidad de las Fuerzas Armadas, la vigilancia y control de las fronteras».***

Al mismo tiempo, pretende modificar el contenido del artículo 166° de la Constitución, suprimiendo la última oración de dicho artículo, que señala: ***«Vigila y controla las fronteras.».***

De lo que se trata, es de dotar a las Fuerzas Armadas, de las responsabilidades y atribuciones necesarias para cumplir con la finalidad primordial de garantizar la independencia, la soberanía e integridad territorial de la República, a la que se refiere el **artículo 165°** de la Constitución Política. Consideramos que no es posible lograr esta **«finalidad primordial»** de garantizar la **«integridad territorial»**, si es que las Fuerzas Armadas, no asumen el control y vigilancia de las fronteras territoriales.

Asimismo, se trata de suprimir las obligaciones expresas, conferidas por la última parte del **artículo 166°** de la Constitución Política, a la Policía Nacional, cuando se dispone que la Policía, debe vigilar y controlar las fronteras, en aras de lograr la **«finalidad fundamental»** de garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Consideramos, que el **«orden interno»** no necesariamente se mantiene ni restablece vigilando y controlando las fronteras.

A este efecto, es importantes señalar, en principio, que nuestra Constitución Política de 1993, se enmarca dentro de la concepción básica del Estado liberal, donde se concibe a las Fuerzas Armadas, como instituciones esenciales de la organización del Estado, cuya función y objetivo principal, es la defensa de la nación; vale decir, la defensa del territorio y de la población. Bajo esta idea, también se reconoce a las fuerzas armadas y fuerzas policiales, como aparatos del Estado, que se encuentran subordinadas a quienes ejercen y representan al poder político a través del Estado, también denominadas, autoridades políticas. En ese sentido, se entiende que la soberanía de la nación se logra, encomendando a las Fuerzas Armadas, la seguridad de las fronteras y su protección frente a agresiones externas.

De acuerdo al artículo 165° de nuestra Constitución, una de las finalidades primordiales de las Fuerzas Armadas, es garantizar la integridad territorial de la República. El logro de este objetivo, debe significar, mantener y conservar la totalidad del territorio, bajo jurisdicción del Estado, de conformidad con las normas internacionales y en consonancia con las potestades que nuestro ordenamiento jurídico otorga. Las Fuerzas Armadas a través de sus respectivos despliegues estratégicos, el aumento y sostenimiento de sus capacidades, así como su alto grado de disponibilidad material, junto a otras actividades relevantes que ejecuta, debe generar un alto grado de disuasión que permita mantener la totalidad del territorio nacional, generando orden y seguridad y respeto a nuestra integridad territorial.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SANCHEZ PALOMINO Roberto Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/02/2024 18:39:20-0500

El artículo 165° a modificar, no señala expresamente, en qué consiste la obligación y responsabilidad que tienen las Fuerzas Armadas, en el mantenimiento de la integridad territorial de nuestro país y sobre todo si esto implica vigilar y controlar las fronteras. Es necesario que esta labor de vigilancia, resguardo, cuidado y vigilancia de nuestras fronteras, estén expresamente establecidos como obligación de las Fuerzas Armadas; máxime si como es evidente, ésta se encuadra dentro del objetivo primordial de garantizar la integridad territorial y soberanía de nuestro Estado.

A este efecto, es importante precisar el contenido de las nociones de «integridad territorial», «seguridad nacional» y «orden interno».

Por un lado, se debe recordar que la noción de **integridad territorial**, se configura como principio de derecho internacional contemporáneo, que conlleva a aceptar este concepto como el derecho de un Estado a preservar intacto su territorio ante la intervención exterior; fundándose a su vez en el principio de la igualdad soberana de los Estados, que proclama la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, o a cualquier otro medio incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.

Así, el artículo 2° de la Carta de las Naciones Unidas declara que: *«Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.»*

De otro lado, la noción **seguridad nacional**, si bien no es univoca, sin embargo, se acepta que esta se refiere a la capacidad que tiene un Estado-Nación para defender sus intereses nacionales entendidos esencialmente como la integridad territorial y la soberanía política (Muñoz, 2005: 11).

En el marco de la tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos – OEA (2003), los Estados del hemisferio reconociendo que se enfrentan *«[...] tanto a amenazas tradicionales a la seguridad como a nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos [...]»*, adoptaron la Declaración sobre Seguridad en las Américas, en cuya segunda declaración: Valores compartidos y enfoques comunes, numeral 2, se ha establecido lo siguiente:

> *«Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.»*

El concepto de **orden interno**, de otra parte, traduce a este como una institución jurídico-política de nivel constitucional, que se manifiesta como una situación de equilibrio y de orden en todos los campos de la vida nacional (social, económico, político, etc.), que garantizan el funcionamiento y la estabilidad del Estado. El Orden Interno conduce a la Seguridad Interna del Estado.

Hechas las precisiones conceptuales precedentes, se puede concluir señalando que el Estado peruano, para alcanzar los objetivos de soberanía, integridad territorial, seguridad nacional y orden interno, a las que se refieren los artículos 165° y 166° de la

Constitución Política, requiere necesariamente contar con la participación de las Fuerzas Armadas y las fuerzas del orden. Estas fuerzas, deben ser componentes importantes del sistema democrático, quienes, a su vez, supeditándose, a las reglas de la democracia, deben acatar las órdenes y políticas del poder constituido. Como ha señalado el autor Samuel Huntigton: *«El control civil objetivo alcanza su fin militarizando a los militares, haciendo de ellos un instrumento del Estado».* En definitiva, se trata de regular el uso de las armas y fuerza pública, constitucionalizando la misión de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

La propuesta modificatoria de los artículos 165° y 166° de la Constitución, también se justifican por el contexto actual de violencia producto de la transnacionalización del crimen organizado, que viene suscitándose en nuestras fronteras, en especial en nuestro límite fronterizo con el Ecuador, como también con Brasil. Diversas investigaciones han encontrado que la relación entre seguridad, frontera, movilidad humana y delincuencia, constituyen procesos dinámicos que en su desarrollo pueden traer consigo un notable impacto en las tasas de criminalidad, así como en la percepción acerca de la inseguridad ciudadana.

En ese sentido, el presente proyecto de reforma de la norma constitucional, tiene también como objetivo, establecer atribuciones y obligaciones para las Fuerzas Armadas, a fin de que, a través de la vigilancia y control de nuestras fronteras, se regule el flujo de personas relacionadas con el crimen, que no pasan por los puestos formales de la frontera, de manera que se consolide la seguridad nacional, se fortalezca la seguridad ciudadana y principalmente se combata la delincuencia generada por el alcance trasnacional del crimen organizado. El rol de las Fuerzas Armadas, debe encaminarse en beneficio del bien común o también denominado bienestar general de la población.

- **EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL**

La propuesta de modificación de los artículos 165° y 166° de la Constitución Política, no colisiona ni va generar conflicto con norma alguna. Es más, esta modificación, busca el cumplimiento de los denominados deberes primordiales del Estado, establecidos por el artículo 44° de la Constitución Política, principalmente, el referido a la protección de la población frente a las amenazas contra su seguridad y el de desarrollo y cohesión de las zonas fronterizas.

Asimismo, se concuerda con lo establecido por las siguientes normas especiales:

- Numeral 2) y 7) del Decreto Legislativo N° 1134, Ley del Ministerio de Defensa.
- Numeral 4.8, 4.13, 4.14 y 4.17 del Decreto Legislativo N° 1136, Ley del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Numeral 4.1, 4.8, 8.1, 8.4 y 8.20 del Decreto Supremo N° 007-2016-DE, Reglamento de la Ley del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1137, Ley del Ejercito del Perú.
- Artículo 4°, del Decreto Supremo N° 005-2015-DE, Reglamento de la Ley del Ejercito del Perú.

- Artículo 3°, del Decreto Legislativo N° 1138, Ley de la Marina de Guerra del Perú.
- Artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1147, Ley del Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en la Competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanías y Guardacostas.
- Artículos 2°, 3° y 4° del Decreto Legislativo N° 1139, Ley de la Fuerza Aérea del Perú.

- **ANALISIS COSTO BENEFICIO**

La presente iniciativa legislativa no representa ninguna iniciativa de gasto que signifique algún tipo de egreso adicional al Estado peruano. En términos de beneficio, va significar una mejora de la seguridad nacional, mayor garantía del orden interno, un mejor mantenimiento de la integridad territorial y sobre todo va traer consigo, una mejor vigilancia y control de nuestras fronteras.

- **VINCULACION CON LAS POLITICAS DE ACUERDO NACIONAL**

Las políticas de Estado, elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y gobernabilidad democrática.

Esta iniciativa legislativa guarda relación con la siguientes Política de Estado:

«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.»