Proyecto de Ley N° 4833/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
27 ABR. 2023
RECIBIDO
Firma
Hora

La señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE FORTALECE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL DE LAS FRONTERAS TERRESTRES, MARÍTIMAS Y AÉREAS DE LA REPÚBLICA A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN PERMANENTE DE LAS FUERZAS ARMADAS

Artículo 1.- Objeto de la ley
La presente ley de reforma constitucional tiene por objeto modificar el artículo 165 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 2.- Finalidad de la ley
La presente ley de reforma constitucional tiene por finalidad fortalecer la vigilancia y el control de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de la República a través de la participación permanente de las Fuerzas Armadas, lo que fortalecerá la defensa nacional.

Artículo 3.- Modificación del artículo 165 de la Constitución Política del Perú
Se modifica el artículo 165 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 ello, en defensa del territorio nacional y frente a amenazas externas, contribuyen de forma permanente en la vigilancia y el control de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de la República.**
>
> **Además,** asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución."

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/04/2023 17:44:13-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

En el constitucionalismo actual, lejos de las dictaduras militares de antaño, se entiende que las fuerzas armadas se encuentran subordinadas a la Constitución. Por ende, es la Carta Magna quien delimita sus atribuciones y traza su rol como defensores de la democracia, la soberanía y el territorio nacional.

A su vez, el jurista internacional George Jellinek define al territorio de la siguiente manera:

> "La tierra sobre que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica, o sea la del poder público"[1].

Entonces, como el brazo armado del aparato estatal, uno de los roles más importantes de las instituciones castrenses en el Perú es, sin duda, la defensa del territorio nacional de nuestra República.

Sobre el territorio del Estado, el Tribunal Constitucional peruano, máximo intérprete de la Constitución afirma que este:

> "(...) no es enajenable, esto es, que no se puede traspasar derecho alguno sobre él, ya sea a título oneroso o gratuito. La inviolabilidad implica, por un lado, la obligación del Estado de no permitir profanación o violación alguna sobre su territorio y, en caso de suceder así, tiene el derecho de sancionar judicialmente a sus infractores; de otro lado, también supone la obligación de los otros Estados de respetar su integridad territorial"[2].

En ese sentido, si es que el territorio de la nación y la población peruana se ven en peligro por amenazas extranjeras, es imperativo que, de manera preventiva, para evitar que se escalen conflictos que devengan en derramamientos de sangre, las

[1] JELLINEK, G. (1954). *Teoría general del Estado*. Buenos Aires: Editorial Albatros, p. 135.
[2] Tribunal Constitucional. (2010). *Sentencia 00002-2009-PI/TC*, f. 10.

fuerzas armadas se apersonen a las fronteras terrestres, marítimas y aéreas para contribuir de forma permanente en su vigilancia y control.

No obstante, el actual marco constitucional no lo permite, pues encasilla la participación de las fuerzas armadas a garantizar la independencia, soberanía e integridad de la República.

Tan solo pueden ser partícipes de acciones más concretas y específicas como ayuda humanitaria frente a desastres naturales, orden interno y protección de la frontera si es que se decreta algún régimen de excepción, Estado de emergencia o Estado de sitio, conforme el artículo 137 de la Constitución Política del Perú.

Es, en ese orden de ideas, en que la presente iniciativa legislativa de reforma constitucional busca viabilizar una participación permanente de las fuerzas armadas en la vigilancia y control de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas para fortalecer la protección del territorio nacional.

Más aún, considerando la actual y severa crisis migratoria advertida en la frontera con Chile, que expone al Perú al peligro de un ingreso masivo de migrantes irregulares, que pueden ser delincuentes como los venezolanos integrantes del "Tren de Aragua", organización criminal dedicada a secuestros, extorsiones, proxenetismo, narcotráfico, trata de personas y robos.

Fuente: Javier Rumiche, Infobae[3]

[3] Infobae. (2023). *Crisis migratoria Perú-Chile EN VIVO: lo último de la situación crítica de migrantes en la frontera*. Obtenido de: https://www.infobae.com/peru/2023/04/27/crisis-migratoria-peru-chile-en-vivo-estado-de-emergencia-en-la-frontera-lo-ultimo-de-la-situacion-de-los-migrantes-y-pedido-de-corredor-humanitario/

Sobre el impacto de las actividades ilícitas de la organización criminal de extranjeros, "Tren de Aragua", en territorio peruano, Perú 21 informa lo siguiente:

> "Los integrantes de esta organización están detrás de las extorsiones, secuestros y asesinatos más sanguinarios de los últimos tiempos en Perú. Ahora han puesto énfasis en otro de sus 'negocios', la explotación sexual de mujeres, que les dejaría una ganancia de casi medio millón de soles mensuales"[4].

Por ende, los medios de comunicación han constatado fehacientemente que el Perú se ha vuelto un país más inseguro en mérito de que dentro del grupo de migrantes, se encuentra un número considerable de delincuentes, muchos de ellos con antecedentes por delitos contra la vida y la seguridad nacional.

De ingresar regularmente, por su record criminal, se les hubiese detectado y puesto a disposición de Interpol. Pero la crisis en las fronteras y la frágil seguridad nacional fronteriza en nuestro país evita que se tenga la logística y los agentes para realizar un debido control fronterizo. Día a día ingresa gente irregularmente, muchos de ellos delincuentes que no buscan ser identificados. Es momento de poner fin a este problema.

Evidentemente, las intervenciones que realicen las fuerzas armadas deberán ir en estricto respeto de la integridad, la salud y la vida de las personas. El uso de la fuerza debe ser proporcional y, en principio, de *ultima ratio*.

Al respecto, también el Tribunal Constitucional ha indicado que:

> "(...) las acciones de interdicción que realicen los miembros de las FF. AA. deberán respetar las reglas del uso de la fuerza y los derechos fundamentales que orientan nuestro modelo de Estado Constitucional"[5].

---

[4] Perú 21. (2023). *¿Qué es el 'Tren de Aragua'? Banda venezolana sigue actuando impunemente en Perú y amplía sus 'negocios'*. Obtenido de: https://peru21.pe/lima/que-es-el-tren-de-aragua-banda-venezolana-esta-detras-de-los-ultimos-crimenes-mas-sonados-prostitucion-proxenetismo-tren-de-aragua-venezuela-sicarios-delincuencia-extorsiones-inseguridad-en-peru-policia-ultimas-noticias-de-actualidad-de-peru-hoy-miercoles-7-de-marzo-noticia/

[5] Tribunal Constitucional. (2020). *Sentencia 000192019-PI/TC*, f. 61.

Sin embargo, es importante que el Estado despliegue todos sus recursos militares y logísticos para asegurar la inviolabilidad de la integridad territorial, y que ninguna fuerza extranjera como grupos paramilitares, cárteles u otras organizaciones criminales, que tienen acceso a armamento de guerra y municiones, ingrese de manera ilegal en el territorio para realizar actos delictivos y generar caos.

Tal es el caso de Chile, que ante la crisis fronteriza y la amenaza del ingreso de individuos delincuenciales extranjeros, movilizó en febrero a sus fuerzas armadas en la frontera:

> "Chile desplegará este lunes a sus Fuerzas Armadas en las fronteras con Perú y Bolivia en un intento por controlar el ingreso masivo de migrantes a través de pasos no habilitados en estas zonas"[6].

En suma, esta reforma constitucional busca fortalecer la vigilancia y el control de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de la República a través de la participación permanente de las Fuerzas Armadas, que va en concordancia con su misión de salvaguardar la seguridad nacional.

Como menciona el Procurador General del Estado, Daniel Soria:

> "(...) la intervención de las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden interno no constituye una actividad relacionada con su misión constitucional primordial: el mantenimiento de la seguridad nacional"[7].

Por ello, en este contexto de crisis migratoria, el Perú necesita que se emprenda esta reforma para que se proteja su soberanía e integridad territorial, por lo que no podemos permitir que ningún individuo viole nuestro territorio integresando irregular e ilegalmente, peor aún, que pretendan someter a nuestra población a actos delincuenciales y barbáricos.

---

[6] Infobae. (2023). *Chile movilizará a sus fuerzas armadas a las fronteras con Perú y Bolivia para hacer frente a la llegada masiva de inmigrantes*. Obtenido de: https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/02/25/chile-movilizara-a-sus-fuerzas-armadas-a-las-fronteras-con-peru-y-bolivia-para-hacer-frente-a-la-llegada-masiva-de-inmigrantes/

[7] SORIA, D. (2023). Comentario al artículo 165. En: MURO, M., & CRISPÍN, A. (Coordinadores). *La Constitución Comentada*, Tomo III. Lima: Gaceta Jurídica, p. 152.

Como toda nación, el Perú necesita defender sus fronteras de toda amenaza externa, bajo un enfoque preventivoo solo hay que realizar una política criminal para combatir la delincuencia en el territorio, sino que hay que evitar que la delincuencia llegue a nuestro territorio nacional y se enquiste cual veneno que corroe a la sociedad por dentro.

II. FÓRMULA LEGAL PROPUESTA

El presente proyecto de reforma constitucional pretende modificar el artículo 165 de la Constitución Política del Perú, de modo que, se fortalecerá la vigilancia y el control de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de la República a través de la participación permanente de las Fuerzas Armadas. De tal modo, se fortalecerá la defensa nacional.

En ese sentido, dicha modificación normativa se da de la siguiente manera:

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROPUESTA
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. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. **Por ello, en defensa del territorio nacional y frente a amenazas externas, contribuyen de forma permanente en la vigilancia y el control de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de la República.** **Además,** asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gastos al tesoro público, pues todo lo contrario, fortalece la vigilancia y el control de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de la

República a través de la participación permanente de las Fuerzas Armadas, evitando problemas sociales mayores como conflictos con países vecinos, que implican gastos económicos al Estado Peruano.

De igual forma, mediante la presente propuesta, se da cumplimiento de la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026, aprobada mediante el Decreto Supremo 164-2021-PCM, específicamente en los siguientes Ejes, que cuentan con lineamientos y líneas de intervención que orientan las acciones de las distintas entidades públicas para el alcance de estos objetivos:

"(...)

6.3 Fortalecer las capacidades operativas e institucionales de las Fuerzas Armadas y policiales.

Líneas de intervención

6.3.1 Fortalecer la capacidad de articulación del Estado para hacer frente con efectividad a las amenazas a la seguridad nacional.

6.3.2 Fortalecer las acciones preventivas en materia de seguridad pública y orden interno mejorando la articulación y acercamiento de la Policía Nacional del Perú con la comunidad.

6.3.3 Fortalecer mecanismos de coordinación entre las entidades rectoras en materia de combate del crimen organizado y la delincuencia común.

(...)

6.3.5 Fortalecer la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía e integridad territorial, participar de la gestión de riesgos de desastres, lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, el desarrollo nacional y el apoyo a la política exterior del Estado.

Finalmente, de aprobarse la presente propuesta legislativa, tendrá un impacto positivo en la sociedad, específicamente en los siguientes sectores y ejes:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
• Reducción de conflictos sociales. • Fortalecimiento de la democracia. • Coadyuva a la seguridad e integridad física de los connacionales. • Fortalecer las capacidades operativas e institucionales de las Fuerzas Armadas y policiales. • Fortalecer la capacidad de articulación del Estado para hacer frente con efectividad a las amenazas a la seguridad nacional. • Garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República.	• Ninguno.

IV. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta iniciativa legislativa significa una modificación del ordenamiento jurídico peruano, específicamente, la Constitución Política del Perú, norma fundamental que yace en la cúspide de la pirámide normativa. La modificación recae en el artículo 165 a fin de que las Fuerzas Armadas, en defensa del territorio nacional y frente a amenazas externas, contribuyan de forma permanente en la vigilancia y el control de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de la República.

Con ello, se coadyuva a la Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración, promoviendo un clima de paz y seguridad a nivel mundial creando un ambiente de estabilidad política y de fomento de la confianza, necesario para facilitar el desarrollo de nuestros países y la erradicación de la pobreza.

V. VINCULACIÓN DE LA PRESENTE INICIATIVA LEGISLATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa tiene vinculación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, que aprueba la Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2022-2023, específicamente con la siguiente Política de Estado:

- Política 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho, específicamente con los temas: 1. Funcionamiento de los órganos y organismos del Estado. 2. Regulación de la coordinación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en función al principio constitucional de balance y equilibrio de poderes.

- Política 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, específicamente en los temas: 18. Seguridad ciudadana y cambios al código penal; 21. Medidas para reducir la delictividad.

- Política 10. Reducción de la pobreza, específicamente en el tema: 28. Lucha contra la pobreza.

- Política 25. Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia, específicamente en el tema: 95. Legislación vinculada a las Fuerzas Armadas.

Asimismo, tiene relación con el Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, específicamente con las siguientes Políticas de Estado:

- Política de Estado 1, referida al Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, que señala, entre otros puntos, que el Estado: "(a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y

demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad".

- Política de Estado 6, referida a la Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración, que señala, entre otros puntos, que el Estado: (a) Promoverá un clima de paz y seguridad a nivel mundial, hemisférico, regional y subregional, con el objeto de crear un ambiente de estabilidad política y de fomento de la confianza, necesario para facilitar el desarrollo de nuestros países y la erradicación de la pobreza. En este marco se otorgará particular énfasis a la reducción del armamentismo y a la promoción del desarme en América Latina; (b) promoverá el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, así como fomentará la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes; (c) participará activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico, así como para crear identidades y capacidades de iniciativa, negociación y diálogo, que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización. Dentro de ese marco, buscará la suscripción de políticas sectoriales comunes. (d) impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos; (e) fortalecerá una diplomacia nacional que promueva y defienda los intereses permanentes del Estado,

proteja y apoye sistemáticamente a las comunidades y empresas peruanas en el exterior, y sea instrumento de los objetivos de desarrollo, expansión comercial, captación de inversiones y de recursos de cooperación internacional; (f) impulsará políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales; (g) respetará la soberanía de los Estados y el principio de no-intervención.

- Política de Estado 7, referida a la erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, que señala, entre otros puntos, que 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; (...) (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; (...)".

- Política de Estado 9, referida a Política de Seguridad Nacional, que señala, entre otros puntos, que 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; (...); 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.