



## ARTÍCULO ESPECIAL

# LA FACTIBILIDAD DE EMPODERAMIENTO DE LAS FF.AA. PARA LA VIGILANCIA Y CONTROL EN ZONAS DE FRONTERA EN EL MARCO DE SU ROL CONSTITUCIONAL

THE FEASIBILITY OF EMPOWERING THE ARMED FORCES FOR  
SURVEILLANCE AND CONTROL IN BORDER AREAS WITHIN THE  
FRAMEWORK OF THEIR CONSTITUTIONAL ROLE

**Carlos González Palacios**

Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado

<https://orcid.org/0000-0001-6218-9687>

**Carlos Augusto E. Huaranga Minaya**

Universidad Científica del Sur, Lima, Perú

<https://orcid.org/0000-0001-5869-0831>

<https://doi.org/10.58211/syd.v3i1.56>

Received March 18, 2025. Accepted April 22, 2025.



## **Resumen**

El presente artículo analiza el papel constitucional en el ámbito de defensa de las Fuerzas Armadas del Perú, centrándose en su labor de vigilancia y control en las zonas fronterizas del país. A través de un enfoque que abarca tanto los aspectos normativos como los de seguridad, al igual que un estudio comparado de las diferencias entre la Policía Nacional del Perú quien actualmente ostenta dicha labor y las Fuerzas Armadas. El estudio establece que las Fuerzas Armadas, debido a la naturaleza específica de sus funciones, poseen las capacidades y el entrenamiento necesarios para asumir la responsabilidad de proteger las fronteras nacionales de manera efectiva. A diferencia de la Policía Nacional, cuya principal función se orienta hacia el mantenimiento del orden interno, las Fuerzas Armadas cuentan con una preparación más robusta y especializada en la defensa de áreas territoriales críticas, por lo que se plantea que estas deberían liderar la gestión de la seguridad en las zonas limítrofes del país.

La investigación tiene como resultado que el fortalecimiento del rol de las Fuerzas Armadas en el ámbito del control y vigilancia de la franja fronteriza resulta esencial para afrontar los desafíos de seguridad presentes en dichas áreas, donde se requiere de una respuesta rápida, organizada y con recursos operativos avanzados. La capacidad de las Fuerzas Armadas para movilizarse y operar en condiciones geográficas y sociales complejas les otorga una ventaja significativa sobre otras instituciones de seguridad. Así, se concluye que su empoderamiento en la vigilancia fronteriza no solo refuerza la protección del territorio peruano, sino que también constituye un pilar fundamental en la salvaguarda de la soberanía nacional. Esta estrategia de asignación de roles no solo optimiza los recursos disponibles, sino que también fortalece la seguridad nacional al brindar una respuesta eficaz ante posibles amenazas en los límites territoriales del país.

**Palabras Clave.** Control, vigilancia, orden interno, soberanía nacional, Fuerzas Armadas, fronteras.



### **Abstract**

This article analyzes the constitutional role of the Peruvian Armed Forces in the area of defense, focusing on their surveillance and control duties in the country's border areas. Through an approach that encompasses both regulatory and security aspects, as well as a comparative study of the differences between the Peruvian National Police, which currently carries out this task, and the Armed Forces. The study establishes that the Armed Forces, due to the specific nature of their functions, possess the necessary capabilities and training to assume the responsibility of effectively protecting the national borders. Unlike the National Police, whose primary function is oriented toward maintaining internal order, the Armed Forces have more robust and specialized training in the defense of critical territorial areas, which is why it is proposed that they should lead security management in the country's border areas. The research concludes that strengthening the role of the Armed Forces in border control and surveillance is essential to address the security challenges present in these areas, where a rapid, organized response with advanced operational resources is required. The Armed Forces' ability to mobilize and operate in complex geographic and social conditions gives them a significant advantage over other security institutions. Thus, it is concluded that their empowerment in border surveillance not only strengthens the protection of Peruvian territory but also constitutes a fundamental pillar in safeguarding national sovereignty. This role allocation strategy not only optimizes available resources but also strengthens national security by providing an effective response to potential threats within the country's territorial borders.

**Keywords.** Control, surveillance, internal order, national sovereignty, Armed Forces, borders.

### **Introducción**

El presente artículo gira en torno a un análisis exhaustivo de la legislación peruana concerniente al control y vigilancia de las fronteras por parte de las fuerzas policiales y militares, este análisis responde a la sobreviniente necesidad del empoderamiento de las fuerzas armadas para que realicen esta labor, puesto que la Policía Nacional del Perú, quienes actualmente ostentan esta facultad, no dan abasto suficiente para cumplir con dicha labor de forma adecuada.



Por consiguiente, a lo largo del presente artículo, se analizarán factores clave para el adecuado cumplimiento del control y vigilancia de las zonas de frontera, tales como: Las funciones y obligaciones de ambas instituciones, sus capacidades administrativas Y operativas para hacer frente a este desafío, los marcos normativos que regulan a ambas instituciones y la interrelación jurídico-institucional entre ambas instituciones y otras competentes en la realización de dicha labor tales como la DICAPI.

Como resultado de este análisis, se tiene como objetivo el planteamiento de una propuesta legislativa, orientada en una reforma constitucional, la cual pueda incluir dentro de las funciones de las Fuerzas Armadas el control y vigilancia de las zonas fronterizas, garantizando de esta manera la soberanía nacional y el orden interno.

Siguiendo esta línea, una vez aclarados los objetivos del presente artículo, es menester del presente análisis exponer el marco teórico de esta investigación.

### **Sobre la extinguida función de vigilancia y resguardo de fronteras de la Guardia Republicana en el Perú**

La Guardia Republicana fue una de las instituciones de la policía más antiguas de todo América. El inicio de esta institución dio lugar a la reorganización de las fuerzas policiales mediante un Decreto Supremo emitido el 14 de abril de 1852 por el expresidente de la República José Rufino Echenique Benavente.

Después de este suceso, el expresidente de la República Augusto B. Leguía a sugerencia del General del Ejército del Perú Gerardo Álvarez, creó el Batallón de Gendarmes de Infantería N°1 el cual tuvo como denominación Batallón de Gendarmes de Infantería Guardia Republicana del Perú N°1, sus funciones principales fueron similares a los de la Guardia Republicana de París ya que fue creado simulando a la misma, estas funciones incluían la seguridad de los establecimientos públicos al igual que la seguridad del Palacio de Gobierno y el Congreso de la República.



Es así que el 23 de marzo de 1935 el presidente Óscar R. Benavides promulga la ley N°9072, Ley Orgánica de la Guardia Republicana, mediante esta ley se reorganizaron las tropas de la Guardia Republicana, y se establecieron sus misiones específicas las cuales podemos encontrar en el artículo 1° del citado cuerpo normativo, e indica lo siguiente:

Artículo 1°

Las tropas de la Guardia Republicana tienen por misión específica asegurar el mantenimiento del orden en caso de reuniones o agrupaciones tumultuosas, asegurar la vigilancia de establecimientos penales y la custodia de edificios del Estado que lo requieran, así como intervenir en todos los actos relacionados con la protección del Estado que no puedan cumplir las fuerzas de la Guardia Civil y Policía o que no exijan la intervención de las tropas del Ejército.

En tiempos de guerra asegurarán la policía judicial en el Gran Cuartel General del Ejército y servirán de encuadramiento para formaciones territoriales.

Finalmente, el 22 de noviembre de 1960, se expide el D.S N°2541 el cual asigna como función específica a la Guardia Republicana la custodia y vigilancia de las fronteras con las repúblicas vecinas.

De los cuerpos normativos previamente citados, podemos inferir que la Guardia Republicana era una institución que abarcaba una gran cantidad de funciones, dentro de las cuales destaca la custodia y vigilancia de las fronteras con las Repúblicas Vecinas, sin embargo, hoy en día estas funciones se encuentran divididas entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Finalmente, esta institución policial desapareció tras la promulgación de la Ley N° 2429 y el Decreto Legislativo N° 371 los cuales fueron promulgados por el expresidente Alan García Pérez las cuales tuvieron como resultado la integración de la Guardia Civil, Policía de Investigaciones del Perú y la Guardia Republicana en un órgano único.



## **Sobre las funciones de vigilancia y resguardo de fronteras de la PNP**

Como hemos mencionado en los puntos anteriores, la evolución de las fuerzas policiales en el Perú ha ido evolucionando con el pasar de los años y con el surgir de diversos desafíos y contextos históricos que ha enfrentado nuestro país, es por ello que la legislación pertinente a esta institución ha sido objeto de diversas reformas y reestructuraciones.

Sin embargo, en la actualidad, la Policía Nacional del Perú posee tareas específicas, dentro de las cuales se encuentra la vigilancia y control de las fronteras, función en la cual nos enfocaremos debido a la naturaleza del presente artículo, por lo cual, es importante realizar la siguiente pregunta ¿A partir de que normas se faculta a la PNP, la función de vigilancia y control de las fronteras?

Para responder esta interrogante, tenemos en primer lugar a la Constitución, la cual dentro del artículo 165° nos habla de la finalidad de la Policía Nacional y nos menciona sus funciones.

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.

Si bien es cierto, la Constitución nos habla de las funciones de la PNP, lo hace de manera muy laxa, por lo que para conocer mejor de dónde proviene esta función debemos remontarnos a los inicios de esta institución, como se ha mencionado con anterioridad, la PNP encuentra sus inicios con la promulgación del D.L N°371, Ley de Bases de las Fuerzas Policiales, y es en el artículo 10° literal 12° de dicho cuerpo normativo en el cual se habla de las funciones de las fuerzas policiales.

Artículo 10.- “Son funciones básicas de las Fuerzas Policiales (...)

12.- Vigilar las fronteras nacionales”.

Es correcto observar que en la norma citada se habla de Fuerzas Policiales mas no de la Policía Nacional del Perú, es un contexto histórico que procederemos a aclarar de manera abreviada.



En primer lugar, el D.L N°371 se promulga el 4 de febrero de 1986, sin embargo, aún existían ciertas imperfecciones en cuando a su legislación, tal y como menciona Alvaro W. (2012) *“La evolución de las formas delictivas y criminales y las necesidades de orden y seguridad de la población exigen una institución policial moderna y eficiente”*. Esto significa que debido a las circunstancias que azolaban al Perú en los 90’s, el Poder Ejecutivo se vio en la obligación de unificar a las fuerzas policiales, y el D.L N°371 solo fue el inicio de ello, el cual contenía ciertas problemáticas debido a la premura del momento.

Es así que según el Informe Defensorial N°142 la Ley de reforma constitucional N° 24949 significó el hito más importante de aquel periodo, debido a que mediante el mismo se creó la Policía Nacional del Perú, de esta forma unificando las 3 fuerzas policiales que existían en ese entonces: La Guardia Civil, la Guardia Republicana y la Policía de Investigaciones del Perú, dentro de las modificaciones más importantes se encuentra la realizada al en ese entonces artículo 277° de la Constitución, la cual fue:

Artículo 277: La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno, debiendo prestar ayuda y protección a las personas y a la sociedad, garantizar el cumplimiento de las leyes, la seguridad de los patrimonios públicos y privados, prevenir y combatir la delincuencia, vigilar y controlar las fronteras nacionales.

Finalmente, este proceso culminó mediante la publicación de la Ley N°27238, Ley de la Policía Nacional del Perú, normal en la cual se definieron las funciones de esta institución y es precisamente en el artículo 3° de dicho cuerpo normativo en el cual se hablan de las funciones de la PNP, cabe acotar que dicho artículo contenía el mismo texto que actualmente podemos apreciar en el artículo 166° de la Constitución.



### **La PNP en su rol de garante del orden interno**

Como se ha mencionado en puntos anteriores, la PNP, tiene la crucial responsabilidad de mantener el orden interno, orden público y garantizar la seguridad ciudadana según el D.L N°1267, dicha función es esencial para garantizar la paz y estabilidad en el país, sin embargo, para poder desarrollar de manera efectiva dicho rol, debemos conocer la definición de orden interno, para esto debemos remitirnos en primer lugar al EXP N°0017-2003-AI/TC, mediante el cual el Tribunal Constitucional define al orden interno como:

La noción de orden interno es concurrente, complementaria y subsidiaria tanto del orden público como de la defensa nacional. Consiste en aquella situación de normalidad ciudadana que se acredita y mantiene dentro de un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades individuales y colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos.

El Tribunal Constitucional hace énfasis en que tanto el orden público, orden interno y defensa nacional, son conceptos similares y complementarios entre sí, esto es muy importante puesto que la PNP debe garantizar todas en conjunto, lo cual nos lleva a la situación de normalidad ciudadana, la cual solamente se puede garantizar mediante estrategias de seguridad, las cuales puedan anticipar y neutralizar las posibles amenazas antes que se materialicen.

Ahora bien, los conceptos de orden público e interno no se encuentran definidos de manera explícita en algún cuerpo normativo vigente, por lo cual recurrimos tanto a la jurisprudencia como a la doctrina para ahondar en sus definiciones, en este último extremo, recurrimos a lo expuesto por el doctor Enrique Chirinos Soto (2014), quien indica lo siguiente respecto al orden interno:

El orden interno, en cambio, es de exclusiva o principal responsabilidad de la policía. En la Constitución, con mejor técnica de derecho, hemos debido emplear la expresión “orden policial” (...). La policía debe prohibir todo lo que provoca el desorden, y proteger lo que con el orden se relaciona. El desorden debe ser el síntoma que orienta la acción de la policía. (Chirinos S.E. 2014)

Siguiendo esta línea, debemos tomar en consideración la opinión del doctor Alfredo Quispe Correa (1986) quien define al orden interno como: *“El orden es, en una definición elemental (...). El orden interno sería bajo esa premisa disposición e integración de diversas estructuras existentes conforme a los principios constitucionales, con el objeto de mantener la paz social y alcanzar el bien*



*común*”. De lo expresado por el doctor Correa podemos colegir una similitud con la conceptualización de orden interno del TC, la cual se materializa en mantener la paz social, ahora que hemos esclarecido la importancia de mantener el orden interno, debemos detallar en que consiste este rol en cuanto la PNP.

Para esto debemos remitirnos al Reglamento del D.L N° 1267, mediante el cual se establecen diversas direcciones las cuales se encargan de temas en específico, tal es el caso de la Dirección Nacional de Investigación Criminal, la cual podemos encontrar en el artículo 99° del Reglamento, esta dirección es responsable de planificar, ejecutar, comandar, evaluar y supervisar a nivel nacional las diversas operaciones policiales en materia de lucha contra el terrorismo, antidrogas, medio ambiente, investigación criminal, lavado de activos, tráfico ilícito de migrantes, entre otros. Así mismo, dentro del inciso 16° del artículo 99° del Reglamento se establece lo siguiente respecto a las funciones de la mencionada dirección:

16) Analizar e identificar las modalidades de criminalidad organizada que se registran, elaborando estudios de su evolución con la finalidad de definir y proponer las estrategias y empleo de los medios necesarios para contrarrestar la delincuencia común y el crimen organizado a nivel nacional.

En este Artículo encontramos las funciones principales respecto a la lucha contra el crimen organizado, el cual es un grave problema que afecta a nuestro país el cual está definido por el artículo 2 de la Ley N°30077, Ley contra el crimen organizado de la siguiente manera:

Artículo 2. Definición y criterios para determinar la existencia de una organización criminal

1. Para efectos de la presente Ley, se considera organización criminal a cualquier agrupación de tres o más personas que se reparten diversas tareas o funciones, cualquiera sea su estructura y ámbito de acción, que, con carácter estable o por tiempo indefinido, se crea, existe o funciona, inequívoca y directamente, de manera concertada y coordinada, con la finalidad de cometer uno o más delitos graves señalados en el artículo 3 de la presente Ley.



En conclusión, la PNP tiene un rol preponderante en la lucha contra el crimen organizado, el cual atenta en contra del orden interno puesto que es un fenómeno que amenaza la seguridad y estabilidad del país, sin embargo, la lucha contra el crimen organizado presenta un gran desafío para la PNP, puesto que requiere de una estrategia estructurada a través de sus unidades especializadas como la infiltración, acciones tácticas e incluso cooperación con otras instituciones para lograr desmantelar estas redes criminales, lo cual ocupa recursos tanto económicos como humanos.

### **Las Fuerzas Armadas en su rol como garante de la soberanía nacional**

Como hemos visto en los puntos anteriores, las fuerzas armadas cumplen un rol fundamental como garantes de la soberanía nacional, mismo rol que está expreso tanto en la Constitución como en las legislaciones pertinentes a cada una de las instituciones que conforman las FF. AA, las cuales son la Marina de Guerra del Perú, la Fuerza Aérea y el Ejército, del cual profundizaremos a lo largo de este inciso.

No obstante, antes de abarcar el rol de las Fuerzas Armadas, debemos enfatizar primero en el concepto de soberanía nacional, al respecto es imposible hablar sobre la soberanía nacional sin mencionar a Víctor García Toma, quien en su libro Teoría del Estado y derecho constitucional menciona que: “En lo que respecta a la soberanía, ella alude al poder exclusivo y excluyente que ejerce un Estado dentro de su territorio”. (García Toma, 2014, p. 45). De lo expuesto, es preciso mencionar que la soberanía es el poder supremo que ejerce un Estado, sin la intervención de terceros o poderes externos, por lo que se puede afirmar que la soberanía nacional es la base de la independencia e integridad de un Estado.

De igual manera, el mismo autor, desarrolla de igual manera los conceptos de soberanía interna y externa y menciona lo siguiente al respecto:

La soberanía interna o autonomía consiste en el atributo político-jurídico que permite al cuerpo político escoger a discrecionalidad, su forma de intraorganización estadual, su sistema y régimen de gobierno, así como la estadual; su sistema y régimen de gobierno; y la dación como aplicación de las normas de convivencia dentro de su territorio. En cambio, la soberanía externa o independencia hace referencia a la determinación discrecional acerca de sus relaciones internacionales y de su política exterior. (Toma, 2022, p.126)



Respecto a ello, es factible afirmar que la soberanía interna es el poder supremo que ejerce el Estado, dentro de su propio territorio y puede ser manifestado en la capacidad que este tiene al crear y hacer cumplir las leyes, mientras que la soberanía externa se manifiesta mediante la independencia del Estado frente a al resto, o sea la capacidad de actuar de manera autónoma sin estar subordinado a otros Estados, sin embargo, respecto a ello también cabe precisas la inviolabilidad del territorio frente a amenazas externas, por lo cual podemos decir que es aquella que se mantiene en las fronteras del país por lo que es una función primordial en cuanto al mantenimiento de la integridad del Estado.

Teniendo estos conceptos en claro podemos profundizar en el rol de las FF. AA para garantizar esta soberanía, esta función se manifiesta en los literales 1 y 2 del artículo 4° de la Ley N° 1137:

#### Artículo 4.- Funciones

El Ejército del Perú, en el marco de sus competencias y de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Perú y el ordenamiento jurídico, cumple las siguientes funciones:

- 1) Garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República, en el ámbito de su competencia.
- 2) Ejercer el control, la vigilancia y la defensa del territorio nacional, en concordancia con la normatividad legal vigente.

Además de ello es necesario mencionar el artículo 165 de la Constitución que nos habla de la finalidad de las fuerzas armadas y dicen lo siguiente respecto a la soberanía:

#### Finalidad de las Fuerzas Armadas

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.



Mediante una interpretación integral de ambos cuerpos normativos, podemos llegar a la conclusión que el rol de las FF.AA en cuanto la garantía de la soberanía nacional, no solo se limita a la defensa nacional, sino que también abarca cualquier defensa externa que atente contra el orden interno, esto debido a que tal y como hemos apreciado en puntos anteriores, el orden interno se ve afectado mediante diversas actividades tales como el contrabando, el narcotráfico, la trata de personas, el crimen organizado, las cuales atentan contra la paz y estabilidad social, respecto a ello, debemos hacer énfasis que la mayoría de estas actividades se desarrollan o tienen su inicio mediante las fronteras del país ya que son actividades de carácter internacional en su mayoría, por lo que las FF.AA en ejercicio del inciso 2 del artículo 4 de la Ley N° 1137, tiene la competencia para intervenir en dichos asuntos, en beneficio de garantizar la soberanía nacional.

### **Metodología**

La investigación realizada para la redacción del presente artículo fue hecha mediante un enfoque cualitativo, puesto que el objetivo de este análisis es el de recabar toda la información pertinente al control y vigilancia de las zonas fronterizas para la elaboración de una propuesta legislativa. En este sentido, según el doctor Lamberto Vera Vélez (2008) la metodología cualitativa es y tiene como objetivo:

La investigación cualitativa es aquella donde se estudia la calidad de las actividades, relaciones, asuntos, medios, materiales o instrumentos en una determinada situación o problema. La misma procura por lograr una descripción holística, esto es, que intenta analizar exhaustivamente, con sumo detalle, un asunto o actividad en particular.

Siguiendo esta línea, el diseño de la presente investigación se basa en el análisis documental y la utilización de datos no estructurados, por lo tanto, se prescinde de la utilización de variables, en este sentido, las principales fuentes de investigación para nuestro análisis documental fueron: informes oficiales de la DIVSEFRO, proyectos de ley y normativas legales pertinentes a la materia de investigación. Así mismo, se realizó una entrevista a un ex coronel de la Policía Nacional del Perú y se obtuvo un documento oficial de la DIVSEFRO, con información pertinente al sistema de vigilancia de fronteras.



### La desprotección de las zonas de frontera

La desprotección en las fronteras peruanas es una situación crítica que no solo afecta a la Seguridad Nacional, sino que también tiene relevancia en cuanto las relaciones internacionales y económicas entre Perú y sus países vecinos como Chile, Ecuador, Bolivia, entre otros. Esta problemática deviene del deficiente cuidado que la PNP y las Fuerzas Militares tienen respecto a las zonas fronterizas, lo cual a su vez facilita la realización de diversas actividades ilícitas como la minería ilegal, el contrabando, el narcotráfico, la trata de personas, entre otras.

Esto representa una amenaza directa no solo a la estabilidad y bienestar de la sociedad peruana, sino que también tienen repercusiones en el medio ambiente, tal es el caso de la tala y minería ilegal, las cuales afectan el desarrollo e integridad de las comunidades aledañas a las zonas de extracción, a efectos de conocer de manera más detallada la realidad de la desprotección de las zonas de frontera, hemos realizado la siguiente tabla informativa.

**Tabla 1**

*Encargatura de resguardo de fronteras del Perú*

Punto cardinal	País limítrofe	Kilometraje	Entidades encargadas
Norte	Ecuador	1,529 km	XVIII DITERPOL – Tumbes, I DITERPOL – Piura y II DITERPOL - Chiclayo
Norte	Colombia	1,506 km	V DITERPOL - Iquitos
Este	Brasil	2,822 km	VI DITERPOL - Pucallpa
Sureste	Bolivia	1,047 km	X DIRTEPOL - Cusco y XII DITERPOL - Puno
Sur	Chile	169 km	XI DITERPOL - Arequipa



Respecto a los puestos de vigilancia fronterizos, existe un número limitado de los mismos, considerando que tenemos más de 7000 km de fronteras, tenemos un total de 115 puestos de vigilancia fronteriza contabilizados por INDECI, sin embargo, existe un gran número de estos que se encuentran en un estado deplorable al no contar con servicios básicos como agua, luz o desagüe esto sin contar la precaria infraestructura bajo la cual han sido construidos al igual que el equipamiento necesario con el que deberían contar como elementos logísticos, equipos para una adecuada comunicación e inclusive vehículos para una adecuada movilización de los efectivos que allí se encuentran, en base a ello desarrollamos los siguientes cuadros informáticos.

**Tabla 2**

*Porcentaje de puestos de vigilancia fronteriza según riesgo*

<b>Nivel de riesgo</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Alto Riesgo</b>	30%
<b>Riesgo Moderado</b>	65%
<b>Ningún Riesgo</b>	5%

**Tabla 3**

*Porcentaje de puestos de vigilancia fronterizas según servicios básicos con los que cuenta*

<b>Servicio básico</b>	<b>Cuentan con el servicio</b>	<b>No cuentan con el servicio</b>
<b>Agua</b>	73.64%	26.36%
<b>Luz</b>	87.13%	17.27%
<b>Desagüe</b>	48.18%	48.18%



## **Las capacidades diferenciadas entre la PNP y las FF. AA para hacer frente al desafío de vigilar y controlar las fronteras**

El desafío de control y vigilancia de las fronteras es un problema multifacético y de suma complejidad, el cual debe ser abarcado de la forma más íntegra y eficiente posible para así garantizar la seguridad y soberanía nacional, el caso de Perú es muy particular al respecto debido a que las fronteras del país se extienden a lo largo diversos territorios con variados accidentes geográficos los cuales dificultan el acceso a las fuerzas policiales, sin embargo, las FF. AA no presentan este tipo de dificultades, debido a diversos factores como su entrenamiento, adoctrinamiento y equipamiento especializado, no obstante su accionar dentro de la franja fronteriza se encuentra limitado en cuanto no existe una legislación permanente la cual otorgue las facultades de control y vigilancia de las fronteras, sino que, las FF. AA obtienen esta atribución mediante decretos supremos, los cuales oscilan entre los 30 a 60 días pero solo para situaciones específicas.

Es por lo que, debido a la relevancia de esta situación, se entrevistó al Coronel PNP (r) Juan José Altamirano Mendieta sobre la capacidad de respuesta entre la PNP y las FF. AA en zonas de frontera

Respecto a ello cabe precisar que la PNP es una institución cuyo objetivo es mantener el orden público e interno conceptos que están intrínsecamente relacionados, pero que no son equivalentes, en este sentido el doctor Rojas, F. (1991) señala lo siguiente:

El orden jurídico contiene como categoría menor al orden público y es el que está referido al respeto de la ley por todos los ciudadanos y autoridades para que el Estado pueda cumplir con sus fines esenciales (...). El orden público contiene a su vez al orden interno, que consiste en la tranquilidad, armonía y paz que debe otorgar el Estado para que se cumpla o materialice el orden público. (Rojas, 1991, p. 280)

Tal y como indica el doctor, el orden público es el orden que se aplica al territorio nacional, para que así el Estado pueda cumplir con sus fines esenciales los cuales incluyen el bienestar general y la seguridad íntegra, mientras que el orden interno, es la materialización del orden público, esto mediante el mantenimiento de la armonía y paz en la sociedad, la entidad encargada de mantener este orden es la Policía Nacional del Perú, por mandato expreso de la ley, subtema que hemos desarrollado en puntos anteriores.



Por el otro lado, las Fuerzas Armadas, se encargan de mantener la seguridad nacional la cual implica garantizar la soberanía, independencia e integridad nacional, en otras palabras, salvaguardar los intereses nacionales y mantener el Estado de Derecho en el que nos encontramos actualmente.

En este sentido el Coronel (r) de la PNP J.J. Altamirano (2024) indica lo siguiente:

Hay diversas diferencias en cuanto la doctrina, la doctrina de la PNP está muy ligada a la defensa de los derechos de las personas, o sea mantener el bienestar de la sociedad, por otro lado, las Fuerzas Armadas, se entrenan para defender el territorio nacional y actuar en operaciones militares de gran calibre para garantizar la soberanía del Perú. (Juan José Altamirano, comunicación personal, 1 julio de 2024)

Partiendo del punto que existe una gran diferencia doctrinaria entre la PNP y las FF. AA, esto tiene como consecuencia que los entrenamientos de ambas instituciones difieran en cuanto al objetivo para el cual este es llevado a cabo, respecto a ello el Coronel (r) menciona lo siguiente:

El entrenamiento entre ambas instituciones es diferente porque la Policía Nacional se prepara para defender el orden interno y las Fuerzas Armadas, para la defensa Nacional, o sea el orden externo, en ese sentido las Fuerzas Armadas se preparan para una posible guerra, para defender el territorio ante una posible conflagración.

La Policía Nacional, al prepararse para defender el orden interno, no se preparan para manejar un tanque, armas de guerra de gran escala, sino para enfrentarse a personas que alteran el orden interno, entre estas actividades están el narcotráfico, el terrorismo, situaciones pertinentes a la sociedad. (Juan José Altamirano, comunicación personal, 1 julio de 2024)

Es importante tener en cuenta estas diferencias en el entrenamiento, debido a que los factores como manejo de armas, fuerza física y mental, calidad de infraestructura son influyentes al momento de actuar en determinadas situaciones, tal es el caso del control y vigilancia de las fronteras, para llevar a cabo esta labor, se requiere de un equipamiento y entrenamiento especial para poder llegar a los territorios más complicados y poder vigilar de manera eficiente estas zonas, de igual forma a fin de mantener la soberanía y seguridad nacional, es necesario establecer una fuerte presencia militar en dichas áreas para garantizar el “orden exterior”.



Es por ello que, es de vital importancia que las FF. AA tengan una presencia continua y estable en las fronteras, ya que es la única forma de cumplir los objetivos determinados anteriormente, la única forma de lograr esto es mediante una reforma constitucional, en la cual se dote de estas facultades a las FF. AA, para que así lleve a cabo el control y vigilancia de las fronteras de manera conjunta, dicha reforma deberá traer consigo cambios en las leyes respectivas a estas instituciones para que así no exista una incompatibilidad entre las funciones de ambas instituciones y que las líneas de acción y responsabilidad se puedan efectuar de manera óptima.

### **El peligro atenuado de un conflicto de funciones entre las FF. AA y la PNP**

Tal y como hemos explicado con antelación, las FF. AA y la PNP tienen capacidades y especialidades diferentes, por lo cual es importante la colaboración entre ambas instituciones para asegurar el orden interno y garantizar la soberanía nacional.

Cabe recalcar que esta colaboración interinstitucional está prevista en la legislación peruana, tal es el caso de los artículos 1° y 45° del D.L N°1267:

#### **Artículo 1.- Ámbito de competencia**

La Policía Nacional del Perú ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y competencia compartida en materia de seguridad ciudadana.

#### **Artículo 45.- Articulación Interinstitucional**

La Policía Nacional del Perú articula el desarrollo de sus funciones a nivel sectorial y con las entidades de los tres niveles de gobierno, asociando sus recursos, capacidades y cooperando entre sí, para poder responder a las demandas ciudadanas con eficiencia y de manera oportuna, proponiendo al Ministerio del Interior la celebración de convenios y/o acuerdos de cooperación institucional.

De los artículos previamente citados, podemos denotar que la norma ha previsto una situación de colaboración interinstitucional, la cual es fundamental para abordar de manera eficiente las diversas



amenazas a la seguridad del país, puesto que permite aprovechar las fortalezas de ambas instituciones y así mejorar la capacidad respuesta ante los peligros que acechan la seguridad ciudadana.

inalmente, existe otra situación en la cual se aplica la colaboración interinstitucional, esta es el Estado de emergencia, para ello la Constitución prevé dentro del artículo 137° que “Las fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República”.

Esto se vio materializado, hace poco, durante el Estado de Emergencia ocasionado por el brote del Covid-19, mediante el cual, tanto las fuerzas policiales como militares, se encargaron de mantener el orden interno, haciendo respetar las disposiciones establecidas por la medida constitucional.

Un claro ejemplo de dicha colaboración se ve reflejada mediante el D.S N°105-2023-PCM, el cual en su artículo 3° Inciso 2° estableció lo siguiente:

Artículo 3.- De la intervención de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas

3.2 Iniciada la vigencia del Estado de Emergencia declarado en el artículo 1 del presente decreto supremo, la Policía Nacional del Perú coordina con las Fuerzas Armadas, las instituciones que administran justicia, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES) y, la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), para que presten colaboración en el marco de sus competencias, a fin de ejercer el control territorial.

De lo expresado en el decreto debemos enfatizar la coordinación de la PNP con las Fuerzas Armadas, la cual como se puede apreciar, no es una situación extraña para ambas instituciones, por el contrario, la norma prevé esta situación justamente para garantizar el orden interno y la seguridad Nacional, es por ello que hacemos énfasis en que esta colaboración se debe aplicar de manera permanente en el ámbito de las franjas fronterizas.

Siguiendo esta línea cabe aclarar que ya se han llevado a cabo diversas operaciones interinstitucionales tal es el caso de las operaciones conjuntas contra la delincuencia en Lima y Callao las cuales fueron propuestas por el Ministro del Interior en el año 2022, durante dichos operativos se



emplearon 311 efectivos policiales y 202 miembros de las Fuerzas Armadas y lograron importantes resultados en la reducción de la tasa de delincuencia en Lima y Callao. (Diario El Peruano, 2022, p.1).

Otro ejemplo de vital importancia de la colaboración entre las FF. AA y la PNP, es la labor que se llevó a cabo en el VRAEM, la cual fue cubierta por Rodrigo Saldarriaga (2024) quien señaló lo siguiente: En el cual, resultado de un operativo conjunto del Comando Especial VRAEM y el Frente Policial VRAEM se logró incautar 924.7 kilos de cocaína en el distrito de Tambo en Junín. (Canal N, 2024, p.1)

Ambos registros son un perfecto ejemplo de la efectividad que tiene la colaboración entre las FF. AA y la PNP, la cual como se puede apreciar diversos frentes como el terrorismo, crimen organizado, Seguridad Nacional, y debido a que ya existen precedentes existe un riesgo menor de la una próxima colaboración respecto a la seguridad y control de las fronteras sea perjudicial o inclusive exista un choque entre las atribuciones de ambas instituciones como es el caso de las detenciones las es exclusiva de la PNP según el inciso 4° del artículo 3° del D.L 1267

#### Artículo 3.- Atribuciones

Son atribuciones del Personal Policial las siguientes:

- 4) Intervenir, citar, conducir compulsivamente, retener y detener a las personas de conformidad con la Constitución y la ley.

Sin embargo, uno de los problemas principales que radican en torno a las fronteras es la capacidad de respuesta de la PNP en cuanto a sus funciones y atribuciones, esto debido a que como se comentó en el primer punto, antes de la creación de la PNP, existían 3 instituciones las cuales eran la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones del Perú y la Guardia Republicana, esta última era una unidad especializada la cual abarcaba una gran cantidad de funciones, muchas de las cuales actualmente se comparten entre la PNP y las Fuerzas Armadas, sin embargo otras quedaron de forma exclusiva para la PNP, entre ellas la vigilancia y control de las fronteras.



Por lo cual, la ausencia de una política que especifique quien tiene la mejor capacidad de respuesta en el tema vigilancia y control de fronteras, quien en este caso sería las FF. AA debido a los motivos expuestos en el punto anterior, desemboca como resultado pésimos resultados en cuanto la defensa de la franja fronteriza tal y como se apreció en el punto 3.1 del presente artículo los cuales atentan gravemente contra la soberanía nacional y el orden interno.

Es por ello que la colaboración interinstitucional obtiene un mayor énfasis ya que estas acciones conjuntas contribuirán a un control de fronteras más sólido, puesto que las integraciones de ambas instituciones permitirán una cobertura más amplia, debido a la especialización de las Fuerzas Armadas en territorios accidentados e incluso hostiles, al igual que el intercambio de inteligencia por parte de la PNP facultará un accionar más rápido, lo cual se verá materializado en una mejor protección del territorio peruano, garantizando así la soberanía y seguridad del país tal y como se ha podido visualizar en los operativos ya existentes entre ambas instituciones.

### **La Policía Militar como precedente de la convergencia de funciones entre las FF. AA y la PNP**

Si bien es cierto, existe una diferencia sustancial de preparación, equipamiento, doctrina y funciones entre las FF. AA y la PNP tal y como lo hemos explicado en puntos anteriores, sin embargo, dichas diferencias no ocasionan que no pueda existir una colaboración interinstitucional, es así que en el punto 3.3 del presente artículo hemos visto ejemplos contundentes y propicios respecto a dicha colaboración como es en el caso del VRAEM o en situaciones particulares como el Estado de emergencia, en donde dicha colaboración ha generado resultados satisfactorios para el país.

No obstante, existe un órgano jurisdiccional al cual se someten tanto las FF. AA como la PNP, dentro del mismo existe una convergencia de funciones entre ambas instituciones, este órgano es el Fuero Militar Policial, el cuál es el órgano jurisdiccional autónomo e imparcial, que constituye una jurisdicción excepcional e independiente del Poder Judicial y de las FF. AA y PNP, es así que tiene una competencia exclusiva en materia penal militar y policial.



Ahora bien, la importancia de dicho órgano a efectos del presente artículo radica en las funciones que cumple la Policía Militar, para ello nos remitimos al artículo 43 de la Ley N°29182, Ley de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial, la cual indica lo siguiente:

**Artículo 43.- Policía Militar**

La Policía Militar presta apoyo a los órganos jurisdiccionales y fiscales militares policiales para el cumplimiento de sus funciones, en concordancia con lo establecido en el Código de Justicia Militar Policial

Para complementar esta idea, debemos traer a colación el artículo VIII del título preliminar de la misma norma:

**Artículo VIII.- Función Militar Policial:**

De conformidad con el artículo 173 de la Constitución Política del Perú, los militares y policías son sometidos al fuero respectivo y al Código de Justicia Militar Policial, siempre y cuando incurran en infracción, durante el ejercicio de la función militar o policial. Dicha función está constituida por el conjunto de tareas que se realizan en tiempo de paz, o durante el régimen de excepción o conflicto armado, en cumplimiento de la Constitución Política del Perú, las leyes y los reglamentos correspondientes. (...)

De lo indicado por el citado artículo, debemos rescatar que se somete a los militares y efectivos policiales al fuero respectivo y al Código de Justicia Militar Policial, cuando hablamos del fuero respectivo, nos referimos al fuero policial, del cual hemos hablado con anterioridad, del mismo se desprende que dentro de las funciones de la Policía en el ejercicio de su labor, está la de retener y detener tal y como se menciona inciso 4° del artículo 3° del D.L 1267.



Siguiendo esta línea, podemos aseverar que existen efectivos militares, los cuales, en el ejercicio de su labor como parte del fuero militar policial, adquieren funciones excepcionales de la PNP, lo cual hace que nuestra teoría de peligro atenuado de conflicto de funciones expuesta en el punto 3.3 del presente artículo adquiera mayor validez, puesto que existe una convergencia de funciones entre las FF.

AA y la PNP constante, así mismo esta policía militar tiene una importancia vital para el país puesto que al igual que las FF. AA o la PNP, ayudan a mantener el orden interno, pero sobre todo cumplen la función primordial de garantizar la defensa de la institucionalidad del Estado, así mismo mantienen la disciplina, la seguridad y el orden dentro de ambas instituciones, desde el punto de vista jurídico este órgano jurisdiccional es el claro ejemplo de que se pueden delimitar claramente las competencias y funciones de las FF. AA y la PNP en un solo órgano, mismas que se encuentran establecidas en un cuerpo normativo el cual es efectivo y actualmente no presenta problemas sustanciales en el ámbito del derecho militar y/o seguridad nacional.

### **El rol de la DICAPI en las fronteras marítimas como autoridad marítima de la Marina de Guerra del Perú**

Al igual que la Policía Militar por parte del Ejército, la Marina de Guerra del Perú tiene un área técnica especializada con competencia en materia de seguridad y control de las fronteras. En este caso dicha autoridad es la DICAPI (Dirección de Capitanías y Guardacostas), la cual tiene diversas funciones en este ámbito, no obstante, antes de desarrollar dichas funciones, debemos partir de la institución de origen, o sea, la Marina de Guerra del Perú

En este sentido, el Decreto Legislativo N°1138 regula las competencias, funciones y estructura orgánica de la Marina de Guerra del Perú, es así que los incisos 2°, 7° y 10° del Artículo 4 de la citada norma, establecen funciones de suma importancia a efectos del presente informe



#### Artículo 4.- Funciones

La Marina de Guerra del Perú, en el marco de sus competencias y en atención al ordenamiento jurídico vigente, cumple las siguientes funciones:

2) Ejercer el control, la vigilancia y la defensa del dominio marítimo, el ámbito fluvial y lacustre del país, así como del ciberespacio y con la capacidad de ciberdefensa en el ámbito de sus competencias.

7) Ejercer, a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, la autoridad marítima, fluvial y lacustre a nivel nacional, en el ámbito que le confiere la ley.

10) Conducir el Sistema de Información y Monitoreo del Tráfico Acuático en el ámbito de su competencia, a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas.

De los artículos previamente citados, debemos destacar 2 términos que serán de suma importancia para el presente punto: Dominio Marítimo y ámbito fluvial y lacustre

Respecto al Dominio Marítimo, este se encuentra definido por el Dr. Paolo del Aguila Ruiz de Somocurcio (1997) de la siguiente forma: “El dominio marítimo es un concepto flexible que implica soberanía y jurisdicción, en los mismos términos expresados por la Declaración de 1947, la Declaración de Santiago de 1952 y la Convención.”

En esta misma línea el Artículo 54° de la Constitución Política del Perú indica lo siguiente en cuanto a su alcance:

#### Artículo 54.-

El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre.

El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley.



En cuanto al ámbito fluvial y lacustre, las primeras pueden ser definidas como aquellas áreas que se encuentran cerca de los ríos, también conocidas como cuencas fluviales y las zonas lacustres son aquellas que se encuentran alrededor de los lagos y lagunas. Claros ejemplos de este tipo de zonas son el río Marañón y Amazonas.

Una vez que hemos definido estos conceptos de suma importancia, es imperativo mencionar al DICAPI, el cual se creó el 5 de agosto de 1919, debido a la creciente necesidad de combatir la contaminación, proteger el medio ambiente al igual que los intereses nacionales en el ámbito marino.

Es así como las funciones del DICAPI en cuanto a la seguridad y control de las fronteras son establecidas mediante el Decreto Legislativo N°1147, en los incisos 2°, 3° y 4° y 9° del Artículo 12° de la citada norma:

Artículo 12.- Funciones de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas

2. Normar en lo técnico, operativo y administrativo todo asunto vinculado a las actividades que se realizan en el medio acuático y/o franja ribereña, con la finalidad de velar por la protección y seguridad de la vida humana, la protección del medio ambiente acuático y la prevención de la contaminación por las naves, artefactos navales e instalaciones en el medio acuático y franja ribereña, en el ámbito de su competencia.
3. Planear, coordinar, dirigir, controlar y vigilar la protección y seguridad de la vida humana, la prevención de la contaminación, y la represión de ilícitos en las actividades que se desarrollan en el medio acuático y la franja ribereña, en su ámbito de competencia.
4. Ejercer acciones de control y vigilancia en el medio acuático y franja ribereña con la finalidad de proteger y velar por la seguridad de la vida humana, proteger el medio ambiente, y prevenir su contaminación, en el ámbito de su competencia.
9. Ejercer labores de policía marítima, fluvial y lacustre; así como reprimir las actividades ilícitas en el medio acuático y franja ribereña, de conformidad con la normativa nacional, instrumentos internacionales de los que el Perú es parte y otras normas de derecho internacional sobre la materia que puedan ser de aplicación al Estado peruano.



De la lectura de dichas funciones, podemos constatar que la función del DICAPI, no es tan diferente a la del Ejército o las PNP en el ámbito terrestre, es por ello que juega un rol fundamental en el control y seguridad de las fronteras marítimas del país al ser la autoridad encargada de reprimir todo acto ilícito sin importar su naturaleza en el ámbito marino, ejerciendo para ello el control y vigilancia de todas las actividades que se realizan en el medio acuático.

Siguiendo esta línea, Jorge Antonio Champa Sánchez (2022) indica lo siguiente en cuanto a las competencias de la DICAPI:

En el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú, en su condición de Autoridad Marítima Nacional, mantiene competencias sobre las áreas acuáticas, las actividades que se desarrollan en el medio acuático, las naves, artefactos navales, instalaciones acuáticas y embarcaciones en general, con la finalidad de velar por la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables, proteger el medio ambiente acuático, y reprimir las actividades ilícitas en el ámbito de su jurisdicción.

Respecto a este punto, uno de los principales problemas que azotan la seguridad en el ámbito acuático, es el tráfico ilícito de drogas, el cual se realiza mediante el uso de buques comerciales, embarcaciones pesqueras o inclusive submarinos, ante ello la DICAPI asume un rol de suma importancia en la lucha contra este crimen, el cual consiste en lo siguiente según Jorge Antonio Champa Sánchez (2022):

La DICAPI cuenta con capitanías de puerto en los puertos principales, puestos de capitanía en las caletas, unidades guardacostas de larga y corta autonomía, sistemas de control de tráfico, personal capacitado para intervenciones, sin embargo, no cuenta con las facultades legales para operaciones directas contra el tráfico ilícito de drogas, asimismo, le falta capacitar al personal y asignación de equipos e insumos especiales para acciones contra el TID (Subrayado agregado).



El mismo autor, acota que:

La función de la DICAPI en lo referente al tráfico ilícito de drogas es la identificación de las naves, labor que efectúa el personal guardacostas cotidianamente, como dotación de los puestos de capitanía y unidades guardacostas, sin embargo, esta labor no está destinada al tráfico ilícito de drogas puntualmente, sino se efectúa como parte de las funciones de la Autoridad Marítima Nacional de policía marítima, fluvial y lacustre.

De lo expuesto por el autor, podemos denotar que la DICAPI, al igual que el resto de las instituciones encargadas del control y vigilancia de las fronteras, también cuenta con deficiencias, si bien es cierto la lucha contra el tráfico ilícito de drogas es complicada por sí misma, esto debido a las tácticas utilizadas por quienes realizan esta actividad para evadir la detección de las autoridades. La falta de recursos es otro factor a tener en cuenta al hablar de vigilancia y control de las fronteras marítimas, los recursos económicos como humanos (personal), tienen un rol preponderante en la lucha contra el TID y más aún si tenemos en cuenta que el flujo del tráfico de droga tanto hacia mercados internacionales como nacionales ha ido en aumento debido a la gran demanda de la misma, sin perjuicio de que la DICAPI ha logrado grandes avances en este sector, como son la incautación de droga en diversas áreas, es de vital importancia que se destine una mayor cantidad de recursos a esta autoridad, objetivo que persigue en presente informe en cuanto a la reforma constitucional presentada en los siguientes puntos.

### **Resultados**

En el presente estudio aborda la problemática del empoderamiento de las Fuerzas Armadas en el control y vigilancia de las fronteras, para ello utilizamos un enfoque holístico, mediante el cual, mediante el uso de diversas fuentes de información, pudimos relacionar cada parte que conforma esta problemática con el propósito de tener una perspectiva integral del mismo. De este modo, las preguntas que direccionaron el rumbo de esta investigación fueron ¿de qué manera la legislación nacional influye en la vigilancia y control de las fronteras? y ¿qué medidas podemos tomar para fortalecer la Seguridad Nacional y el orden interno en el país?



Como respuesta a estas 2 interrogantes, obtuvimos que, si bien es cierto, el marco jurídico vigente otorga algunas facultades a las Fuerzas Armadas para aportar en el control y vigilancia de las fronteras, no son las suficientes para cumplir con dicha labor con eficiencia. Por otro lado, la Policía Nacional del Perú, quienes actualmente ostentan este cargo, no se dan abasto suficiente para proteger de manera óptima las franjas fronterizas del país puesto que esta institución cuenta deficiencias en su entrenamiento, equipamiento, administración, y cantidad de efectivos disponibles para controlar y vigilar las fronteras, esto se puede visualizar en la tabla N°2 que presentamos en líneas anteriores, la cual indica lo siguiente.

**Tabla 4**

*Porcentaje de puestos de vigilancia fronteriza según riesgo*

<b>Nivel de riesgo</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Alto Riesgo</b>	30%
<b>Riesgo Moderado</b>	65%
<b>Ningún Riesgo</b>	5%

Acorde a lo indicado en dicha tabla, existen un 30% de puestos vigilancia con alto riesgo y un 65% con riesgo moderado, esta información permite evidenciar el cómo las deficiencias previamente mencionadas afectan negativamente a la Seguridad Nacional. La información recabada producto de nuestra investigación certifica que, en las zonas fronterizas con estos niveles de riesgo, se realizan actividades como el contrabando, narcotráfico, trata de personas, entre otras. Por ende, es factible afirmar que la legislación actual influye de manera perjudicial en el control y vigilancia de las fronteras al no permitir un rol más protagónico a las Fuerzas Armadas, quienes, si se encuentran preparadas para situaciones como estas, compartir funciones similares a la Policía Nacional del Perú, respecto al control y vigilancia de las fronteras.



Respecto a la segunda interrogante, como resultado de la presente investigación, determinamos que la solución más óptima para la problemática que se encuentra atravesando nuestro país actualmente es una reforma constitucional, teniendo en cuenta para ellos que son los Artículos 165° y 166° de la Constitución los cuales empoderan a la Policía Nacional del Perú y a su vez limitan a las Fuerzas Armadas respecto a su protagonismo en el control y vigilancia de las fronteras, es por ello que presentamos las siguientes propuestas.

### **La propuesta de reforma de los art. 165° y 166° de la Constitución sobre vigilancia y control de fronteras**

A lo largo del presente Artículo, hemos definido temas de suma importancia relacionados a los Artículos 165° y 166° de la Constitución Política del Perú, tales como la soberanía, el orden público, el orden interno, entre otras, de igual forma realizamos una introspección a la función policial desde antes de la creación de la PNP, al igual la función de las Fuerzas Armadas, en el ámbito del control y vigilancia de las fronteras.

Como resultado de este análisis obtuvimos que la PNP no puede encargarse de la vigilancia y control de las fronteras por sí misma, por lo tanto, falla en su deber de mantener el orden interno en su extensión de garantizar la soberanía nacional, sin embargo, las Fuerzas Armadas si poseen los medios tanto en equipamiento como entrenamiento para garantizar la seguridad y soberanía nacional debido a la naturaleza de su adoctrinamiento y funciones en cuanto están adoctrinadas precisamente para proteger los intereses del Estado frente a las amenazas exteriores.

Debido a esta situación, surge la necesidad de una reforma constitucional la cual tiene una vital importancia para la política y la sociedad, es así que Bertrand Mathieu (2019) la define como:

Reformar la Constitución o adoptar una nueva Constitución. Esta decisión es competencia de la autonomía política de cada país. Sin embargo, es una decisión con una importancia simbólica. Modificar la Constitución, ya sea de manera profunda, es inscribirse en la continuidad de la historia; cambiar de Constitución es marcar en primer lugar, la ruptura política o institucional con lo que precede. (Pensamiento Constitucional, 2019, p. 272)



De lo expuesto por el doctor, podemos inferir que la reforma constitucional, nace de la evolución de la sociedad en sí misma, puesto que los cambios que se realizan en la misma repercuten tanto en circunstancias políticas como sociales o económicas del Estado. La modernización del sistema jurídico es necesaria para que las normas vigentes puedan responder a las exigencias y desafíos que surgen a través del tiempo, tal es el caso de la igualdad de género, los derechos humanos o la protección del medio ambiente, temas que han adquirido relevancia jurídica debido a los cambios en la sociedad, por lo que requirieron ser integrados de manera adecuada para garantizar su pertinencia ante el ámbito jurídico.

Es de esta forma que nace nuestra propuesta legislativa, tal y como hemos mencionado con antelación, existe una necesidad de regular la protección de las fronteras nacionales, debido a que la inadecuada vigilancia y control de las mismas influye de manera directa en el desarrollo socioeconómico del país, al igual que tiene repercusiones en la política esto es en el ámbito de las relaciones exteriores o internacionales del Perú con el resto de países, a continuación presentaremos nuestra propuesta de reforma constitucional la cual a su vez desarrollaremos en los siguientes puntos.

**Texto del Artículo actual:**

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** (subrayado agregado).

**Modificación del Artículo:**

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 los puestos de frontera exclusivamente y vigila y controla las fronteras con el apoyo de las Fuerzas Armadas.



## **Reforma al Art. 166 de la Constitución mediante la cual se mantienen las facultades de la PNP en los puestos de frontera**

Como se puede apreciar en la propuesta de modificación realizada al Artículo 166 de la Constitución, las facultades de la PNP se mantienen intactas, incluyendo el control y vigilancia de los puestos de frontera, la modificación surge a partir de la atribución que se le otorga a las Fuerzas Armadas para apoyar a la PNP en esta labor.

Dentro de este contexto, debemos recordar que en el Artículo 165 de la Constitución se establece que las Fuerzas Armadas tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República, por lo que en el marco de lo que dispone la constitución respecto a las funciones de las Fuerzas Armadas, se puede afirmar que la vigilancia y control de las fronteras es una actividad primordial para garantizar la soberanía e integridad territorial del país tal y como se ha desarrollado en el punto 2.2 del presente Artículo.

De igual manera cabe recalcar que existen determinadas circunstancias mediante las cuales las Fuerzas Armadas pueden asumir labores que no se encuentran estrictamente relacionadas con conflictos armados, tal es el caso del Decreto Supremo promulgado en la pandemia, mediante el cual las Fuerzas Armadas asumieron el orden interno junto a la PNP, cabe recalcar que esta colaboración interinstitucional fue un rotundo éxito evitando así la propagación del virus Covid-19 lo cual demuestra que el apoyo de las Fuerzas Armadas en las labores de vigilancia y control de las fronteras representa un gran beneficio para la seguridad nacional.

En conclusión, controlar y vigilar las fronteras, responde a una necesidad de suma relevancia para el Estado de garantizar la Seguridad Nacional, en ese sentido el Estado tiene la facultad de disponer que sus Fuerzas Armadas apoyen dicha labor esta facultad ha sido desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinoza y otros vs México (2018) de la siguiente manera: “Los Estados partes de la Convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados” (Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 179).



De igual manera existe jurisprudencia del Tribunal Constitucional en cuanto al apoyo que pueden brindar las Fuerzas Armadas a la PNP, mediante la cual el TC ha establecido que existen ciertos escenarios en los cuales se puede prestar dicho apoyo:

El Tribunal considera necesario precisar que las FFAA solo pueden apoyar a la PNP en el mantenimiento del orden interno -además del supuesto de un estado de emergencia- en las siguientes situaciones: narcotráfico; terrorismo ; protección de instalaciones estratégicas -públicas o privadas- que resulten necesarias para el funcionamiento del país y la prestación de los servicios públicos esenciales; y que en virtud de la expresión "y en los demás casos constitucionalmente justificados", tal apoyo también comprende aquellos casos extremos en los que se ponga en peligro la vida, integridad, salud o seguridad de las personas, de toda o parte de una población. (Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 00022-2011-PITTC, de fecha 8 de julio de 20215, F.J. 392 y 394)

En ese sentido se puede establecer a partir de la jurisprudencia del TC, que existen otros supuestos además del Estado de Emergencia, en los cuales las Fuerzas Armadas pueden brindar su apoyo a la PNP, es por ello que la presente propuesta normativa tiene como objetivo permitir que las Fuerzas Armadas apoyes las labores de vigilancia y control de las fronteras, la cual si bien es cierto es una labor ajena a la que realiza cotidianamente esta institución, indudablemente amerita su participación en cuanto esta labor es necesaria para garantizar la soberanía y seguridad nacional.

### **Reforma al art. 166 de la Constitución mediante la cual se otorga facultades a las FF. AA en las zonas de frontera, con excepción a los puestos de frontera**

Ahora bien, teniendo en claro que existe un riesgo mínimo de un conflicto de funciones y/o atribuciones entre las Fuerzas Armadas y la PNP, es importante recalcar que, dentro de esta propuesta normativa, se mantienen las facultades de la PNP en los puestos de frontera, los cuales están definidos en el Plan Estratégico de Desarrollo del Sector Interior al 2021 (2021) de la siguiente forma:

Los puestos de vigilancia fronterizos no solo son instituciones de control de objetos y personas que ingresan y salen del país, sino también instituciones que lideran el desarrollo en zonas de frontera ante la ausencia de otras instituciones del Estado.



De texto podemos establecer que la vigilancia y control de las fronteras es una actividad esencial para garantizar la seguridad y soberanía nacional y los puestos de vigilancia representan la materialización de esta actividad ya que desde dichos puestos componen la primera línea defensiva contra diversas actividades criminales como el narcotráfico, el contrabando, la trata de personas entre otras.

En este sentido, si bien es cierto los puestos de vigilancia fronterizos son de suma importancia, actualmente existen muchos de ellos que no se encuentran equipados de manera óptima, inclusive se puede afirmar que existen puestos con infraestructuras precarias tal y como nos comentó el Coronel PNP (r) Juan José Altamirano M., no obstante, existen diversas bases militares ubicadas a lo largo de las zonas fronterizas de manera estratégica las cuales pueden servir de apoyo en la labor de vigilancia y control de las fronteras, por lo cual, dichas bases deberán contar con efectivos de la PNP en el extremo que durante las labores de control y vigilancia se necesite detener a posibles infractores puesto que esta atribución es exclusiva de la PNP según el D.L N°1267. Adicionalmente a ello se requiere un sistema de comunicaciones eficaz entre los puestos de vigilancia fronterizos y las bases militares, para de esta forma asegurar un intercambio de inteligencia óptimo y una rápida respuesta tanto por parte de la PNP como de las Fuerzas Armadas ante posibles amenazas.

### **La propuesta de reforma al Art. 165 de la Constitución sobre las funciones de las Fuerzas Armadas**

Así como hemos presentado un proyecto de reforma al Artículo 166 de la Constitución, es imperativo reformar de igual manera el Artículo 166, puesto que el mismo contiene las funciones y atribuciones de las Fuerzas Armadas, dentro de las cuales actualmente no yace la de controlar y vigilar las fronteras apoyando a la PNP, debido a ello, en los siguientes párrafos plantearemos la modificación del texto del Artículo 166 y desarrollaremos sus implicancias.



**Texto del Artículo actual:**

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.

**Modificación del Artículo:**

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. Asimismo, prestan apoyo a la PNP en el control y vigilancia de las fronteras. Asumen el control del orden interno de conformidad con el Artículo 137 de la Constitución.

**Reforma al Art. 165 de la Constitución mediante la cual se modifican las facultades de las Fuerzas Armadas en las zonas de frontera**

**Las facultades de las Fuerzas Armadas en las zonas de frontera**

La adición de las funciones de control y vigilancia de las fronteras al Artículo 165 de la Constitución, es de suma importancia, puesto que tal y como hemos mencionado en párrafos anteriores, existe un gran déficit en la seguridad y control de las fronteras puesto que la PNP no cuenta con el personal suficiente para cubrir los 7073 km de líneas fronterizas, de igual forma no cuentan con la infraestructura, equipamiento e inclusive en algunos casos el entrenamiento suficiente para poder vigilar de manera adecuada dichas zonas, hechos que pueden ser verificados mediante las tablas N°2 y N°3 del presente informe.

Siguiendo esta línea, la importancia del apoyo de las Fuerzas Armadas a la PNP ha sido desarrollada en los puntos 4.2 y 4.3 del presente informe, no obstante, es relevante mencionar que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones respecto a este tema en particular, es así que en la Sentencia recaída en el expediente N°00011-2019-PI/TC indicó lo siguiente: *“La Constitución reconoce a la PNP como el órgano competente para el control del orden interno, aunque debe destacarse que en determinadas condiciones constitucionalmente delimitadas puede recibir el apoyo de las FF. AA.”* (Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 00011-2019-PI/TC, de fecha 10 de noviembre de 2020, F. J. 21.)



Es así que dentro de las condiciones constitucionalmente delimitadas que menciona el Tribunal Constitucional dentro de la sentencia previamente citada, ingresa la de control y vigilancia en las fronteras, puesto que debido a la coyuntura que se ha presentado en la última década, esta función, exclusiva hasta ahora de la PNP ha tomado una relevancia constitucional de gran calibre debido a que, al controlar y vigilar las fronteras, se está protegiendo intrínsecamente el orden interno y la seguridad nacional, por ende, partiendo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional podemos afirmar de manera cierta que existen otros escenarios en los cuales de manera particular y temporal, las fuerzas Armadas pueden intervenir en labores ajenas a las de su institución para así mantener el Estado Constitucional de Derecho en el cual nos encontramos.

Es por ello que planteamos los siguientes proyectos de reforma constitucional, ya que existe una deficiencia en el control y vigilancia la cual afecta directamente al bienestar de la Nación y si esta deficiencia no es tratada de manera apropiada puede devenir en una transgresión a las leyes y normas que rigen a nuestro país ya que el resultado de la incapacidad de controlar y vigilar las fronteras de manera adecuada es la comisión de delitos como narcotráfico, contrabando, trata de personas, entre otros. Por lo que la medida que se tome al respecto debe de ser de carácter permanente, es por ello que optamos por una reforma constitucional, la cual es el remedio adecuado para la problemática que afecta a nuestro país actualmente.

### **Implicancias institucionales jurídico/doctrinales respecto a la reforma de los artículos 165 y 166 de la Constitución**

La reforma Constitucional, de ser aprobada traerá consigo una gran variedad de efectos tanto en la normativa nacional como en la sociedad, dentro de los cuales se encuentra principalmente la presencia de las Fuerzas Militares en toda la frontera nacional al igual que en los puestos de vigilancia y controles migratorios, por lo cual va a existir una relación más cercana o estrecha entre la sociedad y los efectivos militares, un fenómeno que no es usual en nuestro país, puesto que las fuerzas militares solo salen a las calles en situaciones especiales de las cuales ya hemos hablado con antelación.



Es por ello que será necesario un adoctrinamiento especial en aquellos efectivos que se presenten a las fronteras, ya que las Fuerzas Militares no están entrenadas para tratar con civiles, sino que se preparan para un posible conflicto bélico, lo cual hace que no tengan la “delicadeza” necesaria para tratar con los ciudadanos. Respecto a este punto, producto de nuestra investigación pudimos dar con información relevante sobre los requerimientos para cubrir servicio policial en las unidades de frontera, los cuales se aprenden en un cursillo de instrucción el cual contiene los siguientes tópicos (Carta DIVSERFRO DEPCEBAF 2024, 2024):

- Sistema de vigilancia de fronteras
- Control policial
- Operatoria policial, procedimientos policiales para delitos

De los 3 puntos previamente mencionados, debemos resaltar los 2 últimos puesto que datan de doctrina y procedimientos policiales, los cuales son ajenos para las Fuerzas Armadas, sobre el control policial, debemos enfatizar primero que la PNP es la primera línea de defensa de la nación contra las amenazas puesto que están encargados de garantizar el orden interno y público. En este sentido, dentro de los artículos 2 y 6 del Decreto Legislativo N°1267 encontramos particularidades que disciernen a esta institución de las funciones de las Fuerzas Armadas, las cuales son:

#### Artículo 2.- Funciones

Son funciones de la Policía Nacional del Perú las siguientes:

- 2) Mantener la paz y la convivencia social pacífica, garantizando la seguridad, tranquilidad y orden público;
- 6) Garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, privilegiando de manera especial a la población en riesgo, vulnerabilidad y abandono, incorporando los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad en sus intervenciones (...)



Las funciones recogidas en los artículos 2 y 6 del citado cuerpo normativo son exclusivas de la PNP y están intrínsecamente relacionadas con su adoctrinamiento, tal y como hemos mencionado en líneas anteriores, las Fuerzas Policiales, en el ejercicio de mantener el orden público y la convivencia social pacífica realizan intervenciones las cuales pueden devenir en detenciones o retenciones, dentro de las cuales tratan de no transgredir derechos fundamentales como la dignidad, imagen, etc. Esto se encuentra materializado en la Resolución Ministerial N° 952-2018-IN, mediante el principio de la primacía de la persona humana y sus derechos fundamentales, el cual indica lo siguiente:

Es uno de los principios institucionales que orienta el ejercicio de las funciones y atribuciones de la Policía Nacional. De acuerdo con este principio, la defensa y protección de la persona humana, el respeto a su dignidad y a las garantías para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales tienen preeminencia en el ejercicio de la función policial. (Resolución Ministerial N° 952-2018-IN)

Sin embargo, las Fuerzas Armadas carecen de esta función dentro del Decreto Legislativo N°1137, al igual que su adoctrinamiento difiere al de la PNP en cuanto la preservación de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, teniendo en cuenta para ello que solo se desenvuelven en la vía civil en situaciones muy particulares como Estados de Emergencia, Estado de Sitio, etc. Volviendo al aspecto legislativo, el artículo 1 del citado cuerpo normativo, indica que su función principal es la de: “Garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República, en el ámbito de su competencia”. En ningún momento se habla expresamente de las interacciones de las FF. AA con los ciudadanos, esto sumado a que la preparación de esta institución no está enfocada en labores de prevención, investigación o persecución penal, sino que se encuentran direccionados en la defensa de la nación y la seguridad nacional.

Por lo cual, es imperativo que los efectivos que participen en el control y vigilancia de las fronteras, tomen cursos para el desarrollo de sus actividades, para que así se garanticen los derechos fundamentales de las personas, al ser intervenidas por los efectivos Policiales y Militares.



Respecto al adoctrinamiento de la policía, el Manual de Doctrina de la Policía Nacional del Perú (2016) indica lo siguiente en cuanto a los principios institucionales:

#### Principios institucionales

- Primacía de las personas humanas y sus derechos fundamentales.
- Defensa y protección de la persona humana, el respeto a su dignidad y a las garantías para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, considerando los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad; tiene primacía en el ejercicio de la función policial.

Como se puede apreciar, la PNP, hace especial énfasis a la preservación de la persona humana y sus derechos fundamentales, dichos principios se complementan con lo que indica el D.L N°1267, lo cual hace que tengan especial cuidado en el ejercicio de sus funciones policiales, dentro de las cuales se encuentra la detención e intervención de personas, en cuanto a la detención, al momento de hablar sobre los proyectos de reforma constitucional dejamos en claro que esta es una función exclusiva de la PNP, la cual no se va a compartir con las FF. AA, sin embargo este último si va a participar activamente en dicha actividad en el ejercicio de sus labores en la frontera con la policía.

Sin perjuicio de lo comentado párrafos anteriores sobre la preparación y adoctrinamiento de las Fuerzas Armadas, es importante mencionar que existe una subdivisión de dicha institución, la cual tiene experiencia en el ámbito de retenciones. Investigación penal e inclusive detenciones. Dicho órgano es la policía militar, de la cual ya hemos hablado en el punto 3.4 del presente artículo, recapitulando, este órgano jurisdiccional se encuentra conformado por personal de las FF. AA y la PNP, pertenece al Fuero Militar Policial el cual se encuentra avalado por el artículo 173 de la Constitución. Cabe recalcar que los oficiales que interactúan bajo esta jurisdicción, solo lo hacen con miembros de las FF. AA y la PNP ya sea activos o retirados, mas no lo hacen con civiles. Sin embargo, es relevante enfatizar que ya existe un precedente de efectivos militares realizando funciones propias de la PNP, lo cual hace que el arquetipo plasmado en el presente Artículo sea más viable.



Teniendo en cuenta lo previamente mencionado, para lograr la materialización satisfactoria de la actuación del personal de las FF. AA en las fronteras, es necesario adaptar el cursillo de instrucción previamente mencionado, para que así el personal designado para laborar en las zonas fronterizas este aptamente calificado para cumplir con la función de vigilancia y control de las fronteras, de esta manera se podrá asegurar un manejo adecuado de las situaciones de conflicto que se puedan presentar, se garantizará la protección de los derechos humanos de aquellos intervenidos e inclusive se podrá mejorar la relación de las FF. AA y la PNP con las comunidades fronterizas, lo cual a su vez brindará un aporte significativo a la mejora de su imagen institucional.

Siguiendo esta línea, si bien es cierto los efectivos militares que realicen la labor de control y vigilancia de fronteras deben prepararse de manera adecuada para cumplir dicha tarea, es importante recalcar que el personal destacado para cumplir esta labor, no puede realizarla de manera permanente, puesto que esto incitaría a situaciones de corrupción y mal funcionamiento en las funciones de los efectivos destacados, lo cual no es el resultado esperado en cuanto la proyección de la reforma Constitucional, por ende, al igual que planteamos un curso de instrucción para los efectivos de las FF. AA, también es importante contar con un sistema de rotación tanto de efectivos policiales como militares dentro de todas las fronteras mediante la cual, no permanezcan más de 2 años en un mismo Departamento de Frontera, asimismo, planteamos la posibilidad que tanto la PNP como las Fuerzas Armadas destaquen anualmente a un conglomerado de efectivos, los cuales deben de haber recibido el entrenamiento necesario para poder realizar las labores correspondientes a la vigilancia y control de las fronteras, con esto se podrá asegurar el abastecimiento constante y eficiente de personal en las fronteras y se podrán evitar las situaciones perjudiciales previamente mencionadas.

La Reforma Constitucional planteada en el presente artículo traerá consigo cambios a la normativa actual tanto de la PNP como de las Fuerzas Armadas, tal es el caso de los Decretos Legislativos N°1137 y N° 1267, los cuales hablan sobre las funciones y atribuciones de ambas instituciones, las cuales producto de la reforma constitucional se verán afectadas, adicionando las mencionadas en el proyecto de reforma. De igual forma, mediante la misma se deberán realizar múltiples cambios en el Sistema de Vigilancia de Fronteras, el cual dicta normas y disposiciones al igual que establece los procedimientos para la organización y funcionamiento del mismo, es así que dicho sistema deberá ser adaptado para la inclusión de las Fuerzas Armadas en las funciones de vigilancia y control fronterizo y deberá presentar mejoras significativas en cuanto al equipamiento, adoctrinamiento,



entrenamiento y planeamiento para lograr un desempeño óptimo de los efectivos, de esta forma se podrá garantizar una óptima protección de la franja fronteriza.

Finalmente quisiera enfatizar la importancia de esta reforma puesto que las fronteras son la primera línea de defensa del país contra las amenazas externas, las cuales vienen incrementando con el pasar de los años. Tal es el caso de la minería ilegal en las fronteras con Chile, Ecuador y Bolivia, la tala ilegal en la frontera con Brasil, el narcotráfico y contrabando en la frontera con Colombia, la quema de bosques en las fronteras con Bolivia y Brasil, etc.

Es así que en este artículo se han identificado una serie de problemas los cuales han sido mencionados en párrafos anteriores, los cuales evidencian la necesidad e importancia de fortalecer la presencia de los efectivos Policiales y la inclusión de las FF. AA para garantizar la soberanía y seguridad del país.

La mayoría de estas problemáticas encuentran su origen en el marco legal actual que regula las funciones de las FF. AA y la PNP, por lo cual, resulta evidente que el enfoque necesario para adaptarse a las necesidades actuales del país, y poder luchar eficientemente contra las afecciones que debilitan a nuestra Nación sea una Reforma Constitucional, mediante la cual se obtendrá una respuesta más eficaz por parte de los efectivos de las FF. AA y la PNP, fortaleciendo de esta manera el control y la seguridad territorial sobre las fronteras peruanas.

### **Discusión**

El presente artículo tuvo como objetivo la elaboración de una propuesta legislativa, en este sentido se realizó una investigación con un enfoque holístico, mediante el cual se investigaron diversos factores para identificar la problemática de manera certera y poder llegar a una óptima solución.

En ese sentido, no existe ningún trabajo científico que haya abordado el problema de control y vigilancia de las fronteras de manera similar a la realizada en el presente artículo, puesto que la particularidad del mismo, es una orientación jurídico-investigativa, la cual se desemboca es una solución netamente legal, la cual es la reforma constitucional de los artículos 165° y 166° de la Constitución.



No obstante, existen diversos proyectos de ley formulados por el Congreso de la República, los cuales están orientados a la reforma constitucional del artículo 165° de la Constitución, esto respecto al rol de las Fuerzas Armadas en la defensa de la integridad del país y el resguardo de las fronteras, es así que encontramos los Proyectos de Ley Y N°4986/2022-PE y N° 6800/2023-CR.

Si comparamos las iniciativas propuestas por el Congreso de la República y la planteada en el presente artículo, encontraremos diversas similitudes tales como el reconocimiento de la necesidad del fortalecimiento de la seguridad en las zonas fronterizas, la cual solo puede ser satisfecha por el empoderamiento de las Fuerzas Armadas en el control y vigilancia de las fronteras.

De igual forma, la actuación de las Fuerzas Armadas deberá ser netamente de apoyo para la Policía Nacional del Perú y deberá enmarcarse dentro del respeto de los derechos fundamentales de la persona.

Finalmente, también coincidimos en las opiniones emitidas por el TC y la CIDH, respecto al accionar de las Fuerzas Armadas frente a situaciones extraordinarias tales como el Estado de Emergencia, lo cual es una prueba intachable de que una colaboración entre ambas instituciones no presentaría un conflicto de funciones.

Ahora bien, así como existen similitudes, también existen divergencias entre los proyectos de ley formulados por el Congreso de la República y el elaborado en el presente artículo. Para ello, debemos partir de la premisa de que un proyecto de Ley, tiene ciertas directrices para su elaboración, las cuales según el Manual de Técnica Legislativa para la elaboración de proyectos de Ley son las siguientes:

1. Una exposición de motivos, que es la explicación y justificación clara y precisa del por qué y para qué se presenta el proyecto de ley.
2. El Título o identificación de la Ley.
3. La parte dispositiva de la Ley, que consiste en la serie de artículos ordenados de forma lógica y armónica. Este requisito se refiere al contenido propio del Proyecto de Ley.
4. La parte final, que consiste en la incorporación de las disposiciones transitorias, en las derogatorias de otra legislación y de la fecha a partir de la cuál regirá la ley; que usualmente es su fecha de publicación. (Proyectos de Ley 2006, p. 4)



Siguiendo esta línea, la exposición de motivos del Congreso para la promulgación del Proyecto de Ley N°4986/2022-PE tuvo como fundamento la defensa de la integridad del País y el sostenimiento del Estado Constitucional de Derecho, teniendo en consideración para ello una opinión del Tribunal Constitucional la cual indica que No solo la Policía Nacional del Perú es el órgano competente para mantener el orden interno, sino que esta facultad puede ser atribuida a las Fuerzas Armadas en contextos excepcionales.

Por otro lado, la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 6800/2023-CR se fundamentó en las actividades ilícitas que se llevan a cabo en las zonas fronterizas tales como el crimen organizado y el narcotráfico, lo cual genera la necesidad de que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional del Perú, para combatir efectivamente estos problemas que se suscitan en las fronteras. De esta forma en su análisis costo beneficio, presentaron los siguientes valores:

**Tabla 5**

Sujetos	Beneficios	Costo
<b>Ciudadanos</b>	Estabilidad social, reduce la inseguridad ciudadana	No genera gasto
	Mejora la percepción ciudadana frente a la inseguridad ciudadana	
	Mejora el orden y la paz interna en el territorio nacional	
	Promueve la seguridad ciudadana y el orden interno	
	Reduce el número de delitos ocasionando por migrantes en el territorio nacional.	



<b>Estado</b>	Fortalecimiento institucional	No genera gasto
	Gobernabilidad y estabilidad social	
	Fortalecimiento del sistema de seguridad ciudadana	
<b>Inversionistas</b>	Incremento de la confianza de los inversionistas	No genera gasto
	Incremento de la inversión privada	

De la lectura de la exposición de motivos de ambos proyectos de Ley podemos notar que contienen una orientación político-económica, puesto que, si bien es cierto, identifican de manera adecuada algunos de los problemas que actualmente perjudican a las zonas fronterizas del país, no terminan de hacer un análisis socio- económico por completo, al igual que no tienen en consideración el motivo por el cual la Policía Nacional del Perú se encuentra avasallada en el cumplimiento de su labor.

Es así como, dentro del presente artículo si tocamos dichas problemáticas, puesto que, dentro de nuestra investigación, pudimos contactar con un Coronel (R), quien nos pudo brindar una opinión fundamentada en su propia experiencia del por qué la Policía no se encuentra en la capacidad de responder adecuadamente a estos problemas. Por consiguiente, si bien es cierto, nuestra propuesta de Reforma Constitucional también tiene como base el empoderamiento de las Fuerzas Armadas para el control y vigilancia de las fronteras, no omite el hecho de que la Policía necesita una preparación especial para poder efectuar dichas labores de manera efectiva por lo que nuestra propuesta también incluye un plan de fortalecimiento/adaptación para esta institución.



Respecto a la parte dispositiva de la ley, ambos proyectos coinciden en la reforma del artículo 165° de la Constitución en el extremo de añadir a las Fuerzas Armadas como apoyo para la Policía Nacional del Perú en el control y vigilancia de las fronteras. También analizan el factor del conflicto de competencias, tal es el caso del Proyecto de Ley N°4986/2022-PE, en la cual inclusive se habla de la no existencia de colisión de competencias entre las Fuerzas Armadas y la Superintendencia Nacional de Migraciones, por cuanto esta última es quien habilita los puestos de control migratorio y/o fronterizo para el registro de las personas.

Siguiendo esta línea, si bien es cierto, el análisis del posible conflicto de competencias de ambos proyectos conlleva al mismo resultado realizado en el presente artículo, existen otros factores legislativos a tener en cuenta, los cuales no han sido tratados en los citados Proyectos de Ley más si en el presente artículo. Tal es el caso de las implicancias institucionales u jurídico/doctrinales que conllevarían la presente reforma, para las cuales a su vez se debería de reformar el artículo 166° de la Constitución. En este sentido, es necesario recordar que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú tienen un adoctrinamiento distinto, por cuanto una institución está preparada para un posible conflicto bélico, mientras la otra para situaciones más cotidianas de la sociedad, por lo cual, naturalmente están preparados para un trato adecuado con los ciudadanos, por ende, si bien es cierto las Fuerzas Armadas tendrían la facultad de controlar y vigilar las fronteras al igual que la Policía Nacional del Perú, estas no tendrían ninguna facultas en los puestos de vigilancia fronterizo, los cuales son manejador por la Superintendencia Nacional de Migraciones quienes disponen de efectivos policiales para ciertas actividades en dichas locaciones.

Es por ello que la inclusión de las Fuerzas Armadas en el control y vigilancia de las fronteras, debe traer consigo una adaptación de esta institución para un adecuado trato con los civiles, para que de esta forma no se transgreda ningún derecho fundamental en su actuar. En este sentido producto de nuestra investigación, pudimos obtener una carta de la DIVSERFRO DEPCEBAF, la cual mencionaba un cursillo que deben seguir los efectivos Policiales que laboran en las zonas fronterizas, el cual contenía los siguientes tópicos:

- Sistema de vigilancia de fronteras
- Control policial
- Operatoria policial, procedimientos policiales para delitos



Dichos tópicos, son ajenos a las Fuerzas Armadas, por lo que su inclusión deberá ser paulatina conforme los efectivos militares los vayan adquiriendo.

Así mismo, los proyectos de Ley presentados por el Congreso, carecen de un factor muy importante, la renovación del Sistema de Vigilancia de Fronteras, el cual es la fuente de las deficiencias que presentan actualmente nuestros puestos de vigilancia fronterizos y los efectivos que laboran en los mismos. Este sistema, deberá ser modificado para la inclusión de las Fuerzas Armadas, y a su vez, deberá ser dotado de mejoras significativas en cuanto al equipamiento, adoctrinamiento, entrenamiento y planteamiento para poder garantizar la soberanía nacional y el orden interno.

### **Conclusiones**

El presente artículo analiza las actuales deficiencias que presentan las zonas fronterizas del país, las cuales incluyen la ineficacia de la Policía Nacional del Perú en el control y vigilancia de las fronteras, por la falta de equipamiento, entrenamiento y cantidad de efectivos, mismas dificultades que se ven incrementadas por los desafíos que presentan los territorios geográficos de algunos sectores fronterizos.

Estas deficiencias conllevan consigo la ejecución de diversas actividades ilícitas tales como trata de personas, crimen organizado, narcotráfico, minería ilegal, entre otras. Las cuales afectan a la soberanía nacional y el orden interno.

A raíz del análisis de estas problemáticas el Congreso de la República ha publicado diversos proyectos de Ley que datan de la reforma constitucional del Artículo 165° de la Constitución, los cuales tienen una tendencia hacia el empoderamiento de las Fuerzas Armadas en el control y vigilancia de las fronteras. No obstante, dichas propuestas tienen un alcance limitado. Siendo así que la propuesta elaborada en el presente artículo, formula el establecimiento de un marco normativo más estructurado para una efectiva cooperación entre ambas instituciones. A su vez que garantiza el mantenimiento de los derechos humanos a la par que la soberanía nacional y el orden interno.



En este sentido, se recalca la necesidad de la inclusión de las Fuerzas Armadas como apoyo a la Policía Nacional del Perú para reforzar su capacidad operativa y reducir los riesgos de las actividades ilícitas previamente mencionadas. Para ello, se deberá garantizar un equilibrio entre el fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú y la adaptación de las Fuerzas Armadas a estas nuevas funciones, adaptando el Sistema de Vigilancia de Fronteras; con el fin de que mediante la adecuada implementación de mecanismos de supervisión y control, además de mejoras en cuanto al equipamiento, entrenamiento y adoctrinamiento se pueda garantizar una efectiva protección de las franjas fronterizas.

### **Referencias**

- Álvaro, W. (2012, 8 de noviembre). *Monografía Policía Nacional del Perú* [Presentación de diapositivas]. SlideShare. <https://slideshare.net>
- Archivo Digital de la Legislación del Perú. (s. f.). *Gob.pe*. Recuperado el 11 de julio de 2024, de <https://leyes.congreso.gob.pe>
- Chirinos Soto, E., & Chirinos Soto, F. (2014). *La Constitución: Lectura, comentario y concordancias* (7.<sup>a</sup> ed.). Editorial Rodhas S.A.C.
- Tribunal Constitucional del Perú. (s. f.). *Sentencia del Tribunal Constitucional*. Recuperado el 11 de julio de 2024, de <https://tc.gob.pe>
- Congreso de la República del Perú. (s. f.). *Proyecto de Ley N.º 00/202-C11*. Recuperado el 29 de marzo de 2025, de <https://congreso.gob.pe>
- Del Solar Rojas, F. J. (1991). Orden público y orden interno. *Ius et Praxis*, (17), 279–282. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis1991.n017.3473>
- Dirección General de Capitanías y Guardacostas. (s. f.). *DICAPI*. Recuperado el 11 de julio de 2024, de <https://dicapi.mil.pe>
- Congreso de la República del Perú. (s. f.). *Proyecto de Ley N.º 100630*. Recuperado el 29 de marzo de 2025, de <https://congreso.gob.pe>
- Wikipedia contributors. (s. f.). *Guardia Republicana del Perú*. Wikipedia. Recuperado el 11 de julio de 2024, de <https://wikiwand.com>



- Fuerza Militar Policial. (s. f.). *Información institucional*. Gob.pe. Recuperado el 9 de septiembre de 2024, de <https://gob.pe>
- García Toma, V. (2022, 6 de diciembre). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Jurista Editores. <https://juristaeditores.com>
- Autoridad Marítima Nacional. (2022). La Autoridad Marítima Nacional y sus recursos contra el tráfico ilícito de drogas. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa*, 3(1), 32–44. <https://doi.org/10.58211/recide.v3i1.6>
- El Peruano. (s. f.). *Operaciones conjuntas contra la delincuencia*. Recuperado el 11 de julio de 2024, de <https://elperuano.pe>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (s. f.). *Normas legales N.º 1341*. Gob.pe. Recuperado el 11 de julio de 2024, de <https://gob.pe>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. (s. f.-a). *Norma H743052*. SPJI. Recuperado el 11 de julio de 2024, de <https://spij.minjus.gob.pe>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. (s. f.-b). *Norma H1068937*. SPJI. Recuperado el 11 de julio de 2024, de <https://spij.minjus.gob.pe>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. (s. f.-c). *Norma H1084545*. SPJI. Recuperado el 11 de julio de 2024, de <https://spij.minjus.gob.pe>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. (s. f.-d). *Norma H957298*. SPJI. Recuperado el 9 de septiembre de 2024, de <https://spij.minjus.gob.pe>
- Aguiar de Luque, L. (s. f.). La reforma de la Constitución francesa de 1958 de 23 de julio de 2008: Líneas generales de la misma e importancia de su contenido. *Cuadernos de Derecho Público*. Recuperado el 11 de julio de 2024, de <https://revistasonline.inap.es>
- Vera Vélez, L. (s. f.). *La investigación cualitativa*. Universidad Nacional de La Plata. Recuperado el 25 de marzo de 2025, de <https://trabajosocial.unlp.edu.ar>
- Valverde, R. S. (2024, 26 de abril). Vraem: FF.AA y PNP incautaron 924 kilos de droga. *Canal N*. <https://canaln.pe>



## Anexos

### Entrevista al Coronel PNP (r) Juan José Altamirano Mendieta, julio de 2024.

#### 1. ¿Cuáles son las principales problemáticas que existen actualmente en las fronteras peruanas?

Hoy en día tenemos problemas en la frontera con Ecuador, precisamente por el lado de San Ignacio - Cajamarca, mediante la cual los mineros de Ecuador entran y salen todos los días para explotar el oro en el territorio peruano. Esta actividad trae consigo el contrabando, situación que ocurre de igual manera en la frontera con Bolivia.

Hay lugares a los cuales la Policía Nacional no puede acceder, en el caso de la frontera con Ecuador, la PNP no tiene personal suficiente para abarcar todo el terreno, tampoco hay infraestructura suficiente para que ellos se mantengan en la frontera, no hay carreteras ni vías aéreas, sino que existen vías fluviales, las cuales se demoran entre 2 a 3 días para llegar a la población más cercana, de no poderse solucionar dichos problemas, vamos a seguir en el mismo estado, lo cual hace que las fronteras sean coladeras para el contrabando, el paso de inmigrantes, entre otros delitos. No podemos soslayar que esto está ligado a la corrupción y a las malas autoridades entre ellas incluida la Policía, al igual que el gobierno central como los gobiernos sub nacionales.

Podemos hacer una comparación con las fronteras vecinas, por ejemplo, el caso de Chile con quienes existe una gran diferencia de infraestructura; en Chile los puestos fronterizos tienen de todo, luz, agua, dormitorios, etc. Por otro lado, en la zona peruana solo existen casetas precarias cada 20 o 30 kilómetros, obviamente debido a esto no hay presencia del Estado en esas zonas. Esto también ocurre en la frontera entre Bolivia y Chile, la Tripartita, existen poblaciones las cuales no cuentan con presencia ni de la Policía ni las Fuerzas Armadas.

También tenemos el caso de Brasil, del cual me permito brindar una vivencia personal: Me encontraba en una conferencia que nos dieron los diplomáticos en la Escuela Superior de la Policía, nos llegó una información de la revista “Caretas”, la cual indicaba que Brasil progresivamente iba pasando la frontera peruana, esta información contaba con documentos oficiales, por lo cual ante la duda pregunté al embajador que se encontraba brindándonos la charla el por qué no nos había brindado dicha información en la conferencia a lo cual se incomodó y se molestó ante la pregunta y me respondió dubitativamente que no era cierto. Por lo tanto, no solo es función de las Fuerzas Armadas o la Policía



Nacional la protección de las fronteras, sino que también de otras instituciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, existe una solución inmediata que se pueda dar a esta situación, la cual es la creación de las fronteras vivas, existen diversos ejemplos con los países aledaños, como el caso de la frontera con Brasil, en la cual existen poblaciones por su lado, esto constituye una manera de controlar las fronteras, es algo que se viene pidiendo desde hace tiempo, sin embargo, es la labor del Estado, mediante el Poder Ejecutivo, no es algo que pueda realizar solamente los gobiernos subnacionales.

Asimismo, existe otra problemática por la cual a veces, incluso la misma PNP no interviene en temas como contrabando en las fronteras y es el costo social, ya que ellos saben que el contrabando es el único medio de supervivencia de los pueblos jóvenes aledaños a las fronteras, si les quitan eso no tienen forma de mantenerse a sí mismos o a sus familias

## **2. Teniendo en cuenta que existen funciones compartidas entre la PNP y las FF. AA, ¿consideras que existen líneas de responsabilidad las cuales no están correctamente definidas?**

Es necesaria la colaboración entre la PNP y las FF. AA, sin embargo, esta colaboración debe ir más allá de la promulgación de un Decreto Supremo, dentro del cual se indican algunas responsabilidades pero no todas, por ejemplo por Decreto Supremo se le da la responsabilidad para asumir el control del orden interno, pero hasta ahí nomás, en la realidad es necesario que cada fuerza conozca su deber dentro de esta colaboración, para que no haya problemas en cuanto a las responsabilidades que cada quien deba cumplir, ya que la legislación no es clara en cuanto a estas responsabilidades, actualmente es cuestión de las personas, no de la legislación.

Yo he estado en el VRAEM lo que pasaba allí por ejemplo es que nosotros (PNP) con nuestro servicio de inteligencia detectábamos los aeropuertos clandestinos, entonces le indicábamos a la Fuerza Aérea donde estaba este aeropuerto, pero la Fuerza Aérea, entre coordinaciones se demoraba 15 días en darnos la autorización para ir a destruir ese aeropuerto clandestino, lo ideal sería que, teniendo la información, conociamos el lugar, las coordenadas, ir al día siguiente a destruir ese aeropuerto. Pero esos 15 días que se demoraban las coordinaciones, permitían aterrizar por lo menos 2 avionetas por días los cuales sacaban droga de allí, en total 30 vuelos que se llevaban a cabo.



### **3. ¿Cuál es la principal diferencia entre el entrenamiento y adoctrinamiento entre la Policía Nacional y las FF. AA?**

El entrenamiento entre ambas instituciones es diferente porque la Policía Nacional se prepara para defender el orden interno y las Fuerzas Armadas, para la Defensa Nacional, o sea el orden externo, en ese sentido las Fuerzas Armadas se preparan para una posible guerra, para defender el territorio ante una posible conflagración.

La Policía Nacional, al prepararse para defender el orden interno, no se preparan para manejar un tanque, armas de guerra de gran escala, sino para enfrentarse a personas que alteran el orden interno, entre estas actividades están el narcotráfico, el terrorismo, situaciones pertinentes a la sociedad.

De igual manera, hay diversas diferencias en cuanto la doctrina, la doctrina de la PNP está muy ligada a la defensa de los derechos de las personas, es decir, mantener el bienestar de la sociedad, por otro lado, las Fuerzas Armadas, se entrenan para defender el territorio nacional y actuar en operaciones militares de gran calibre para garantizar la soberanía del Perú.

La infraestructura es muy diferente también, las Fuerzas Armadas tienen una gran ventaja sobre la Policía Nacional, primero en cuanto a número y también en cuanto a infraestructura, por ejemplo: 1 dormitorio en la escuela de policía nacional abarca a 30 cadetes, en cambio en el ejército es para 10 personas, la marina es para 4 personas y en la fuerza aérea es para 6 personas.

### **4. Respecto a la Doctrina de la PNP, considerando que los predecesores de esta institución fueron, la PIP, Guardia Civil y Guardia Republicana, ¿existe una diferencia entre las funciones y doctrina en cuanto a la de las anteriores instituciones?**

Así es, se cambió la especialización por el “todismo”, ello hizo mucho daño a los egresados de la PNP, debido a que un Policía que egresaba de la escuela tenía que conocer de investigación, orden público y seguridad ciudadana, el estudio de todas esas materias era abismal y ocasiona que no pueda especializarse en una labor. En cambio, antiguamente la PIP se encargaba exclusivamente de investigaciones, la Guardia Civil, de prevención y la Guardia Republicana se encargaba de la seguridad en su totalidad, ya sea seguridad en las fronteras, penales, establecimientos y servicios públicos como el Congreso, el Palacio de Gobierno.