

Proyecto de Ley N°

**PROYECTO DE LEY QUE DISPONE LA
INAPLICACIÓN E INVOCACIÓN DEL
PACTO MUNDIAL PARA UNA
MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y
REGULAR DE NACIONES UNIDAS Y
OTRAS MEDIDAS**

Los Congresistas miembros del Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del **Congresista ORLANDO ARAPA ROQUE**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de La Constitución Política y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

**LEY QUE DISPONE LA INAPLICACIÓN E INVOCACIÓN DEL PACTO
MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR
DE NACIONES UNIDAS Y OTRAS MEDIDAS**

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto que el Estado Peruano inaplique e invoque el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas, el cual fue adoptado por el Poder Ejecutivo en el marco de la Conferencia Intergubernamental convocada por las Naciones Unidas realizada en Marrakech, Marruecos.

Artículo 2.- Sobre el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) para las personas de nacionalidad venezolana

Los Permisos Temporal de Permanencia (PTP) otorgados al amparo de los Decretos Supremos N° 002-2017-IN, N° 023-2017-IN, N° 001-2018-IN del 22 de enero del 2018 y N° 007-2018-IN, que se encuentran vigentes, quedan sin efecto, dentro de los 15 días de entrada en vigencia la presente ley.

Artículo 3. - De la autoridad de migraciones

Aquellas personas a quienes se les ha dejado sin efecto su Permiso Temporal de Permanencia (PTP), al amparo de lo previsto por el artículo 2, deberán ponerse a disposición de la autoridad migratoria peruana, a fin que adopten las medidas que correspondan para el retorno a su país de origen.

Artículo 4.- Del delito de reingreso irregular

Aquel ciudadano extranjero que tenga la condición de migratoria de irregular a quien luego de disponerse su retiro y/o expulsión del territorio peruano reingresará por primera vez de manera irregular al Perú, será condenado con una pena privativa de la libertad no menor de cuatro ni mayor de cinco años.

Cuando el ciudadano extranjero reingresará irregularmente por segunda vez luego de cumplir la pena impuesta por su primer reingreso irregular, será condenado con una pena privativa de la libertad no menor de ocho ni mayor de diez años.

Artículo 5.- De la forma de ingreso al País.

El estado Peruano mediante la autoridad de migraciones en coordinación de los entes gubernamentales de manera anual realizará la convocatoria de la cantidad de personas que puede recibir, el mismo que resultará del estudio de la demanda y necesidad de personas en los distintos sectores productivos del Estado, sin embargo para ello se habrá cubierto todos los servicios y demandas de la población Peruana.

Artículo 6.- Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con Decreto Supremo N° 008-2020-SA se declaró la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario, y se dictaron medidas para la prevención y control para evitar la propagación del COVID-19.

Igualmente, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, se declaró el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendario, y dispóngase el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, al haber la Organización Mundial de la Salud calificado el pasado 11 de marzo de 2020 y prorrogado hasta el 26 de abril mediante el Decreto Supremo N° 064-2020-PCM.

Que, efectivamente la epidemia del COVID 19, va ser una etapa económica muy dura para el país, conforme lo ha señalado la Organización Internacional del Trabajo, en el sentido que, “La crisis económica y laboral creada por el **COVID-19** podría aumentar el desempleo global en casi 25 millones”, dijo la Organización Internacional del Trabajo (OIT). “Esto ya no es solo una crisis sanitaria global, también es una gran crisis económica y laboral que está teniendo un inmenso impacto en la gente”, dijo el director general de la OIT, Guy Ryder, en un comunicado. El informe de la agencia de la ONU sugiere que el mundo debe prepararse para un “aumento significativo del desempleo y el subempleo”.

Que, toda esta situación reflejado el precario sistema de salud existente en nuestro país, pero además la situación laboral que viven miles de peruanos, que trabajan en el Sector Formal e Informal, es así que el Poder Ejecutivo ha emitido una serie de medidas destinadas a hacer frente a la situación como el otorgamiento de bonos económicos a las familias más vulnerables ascendente a S/ 380.00 (Trescientos Ochenta con 00/100 soles), asimismo, ha dispuesto el uso de parte de los fondo de pensiones que poseen los afiliados a una AFP, la imposición de programas de reactivación económica como Reactiva Perú, la emisión de bonos soberanos por más US\$3.000 millones en bonos que financiarán parte de una reactivación económica peruana, tal como lo ha indicado la Ministra de Economía y Finanzas¹, esto último una deuda que deberá ser asumidas por las futuras generaciones de nuestro país, porque evidentemente va ser pagados por todos los peruanos vía los impuestos.

Asimismo, esta situación golpea a los miles de trabajadores del sector informal quienes ya se sienten afectados producto de la orden de aislamiento social, sumado

¹<https://gestion.pe/economia/peru-recibe-fuerte-demanda-para-emision-de-bonos-soberanos-noticia/>

a este hecho que muchas actividades dejarán de realizarse o se realizarán parcialmente considerando las restricciones que anunciará el Poder Ejecutivo, lo cual hará más precaria su situación, y quienes necesitarán más del Gobierno y de los programas sociales que ofrece, lo cual va generar que los recursos públicos para ello se incrementen, hecho del que no podemos ser ajenos.

Podemos citar por ejemplo que los programas sociales que viene implementado el Ministerio de Inclusión Social (MIDIS)², conforme el siguiente detalle:

PROGRAMAS SOCIALES	NRO. DE PROVINCIAS	NRO. DISTRITOS	COBERTURA
CUNA MAS	180	909	
Niños y niñas atendidos en el Servicio de Cuidado Diurno			57,896
Familias atendidas en el Servicio de Acomp. a Familias			112,309
JUNTOS	174	1325	
Hogares afiliados			724,612
Hogares abonados			713,331
FONCODES	147	496	
Usuarios estimados			529,471
Proyectos culminados			3
Proyectos en ejecución			909
Hogares Haku Wiñay - Proyectos en ejecución			131,954
Hogares Haku Wiñay - Proyectos culminados			113,564
PENSION 65	196	1874	
Usuarios			557,043
QALIWARMA	196	1873	
Niños y Niñas atendidos			4,007,049
Instituciones Educativas			64,448
PAIS	123	370	
Tambos prestando servicios			462
Atenciones realizadas a través de los Tambos			162,675
Beneficiarios atendidos a través de			85,141

² <http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/>

los Tambos			
CONTIGO	195	1565	
Usuarios			40,075

CUNA MÁS : Información oficial de registros administrativos al cierre de febrero del 2020 (Información a nivel de comités de gestión).

JUNTOS: Padrón de Hogares Afiliados del primer bimestre. Padrón de Hogares Abonados del primer bimestre 2020.

FONCODES : Información oficial al cierre de febrero 2020, Sistema de Proyectos. Haku Wiñay : hogares aprobados para inicio del proyecto.

PENSIÓN 65 : Número de Usuarios del Padrón de Pensión 65 aprobado en febrero de 2020 (Resolución Directoral N° 037-2020-MIDIS/P65-DE) .

QALI WARMA : Información actualizada al 31 de diciembre de 2019, atendidos de acuerdo a la información proveniente de la Unidad de Supervisión y Monitoreo.

(PAIS : Información oficial al cierre de enero 2020. *PIAS : Plataformas Itinerantes de Acción Social | BAP : Buques de la Armadas Peruana.

(CONTIGO : Información oficial al cierre de febrero 2020.

Es decir, existe una cobertura de 7' 301 942 de usuarios beneficiarios, a febrero de 2020, lo que innegablemente va incrementarse por la crisis económica que va atravesar el país, lo que obliga que los esfuerzos se centren en nuestros connacionales sobre los ciudadanos extranjeros, siendo el caso de los ciudadanos venezolanos una situación especial, ya que la migración a nuestro país, es la segunda, siendo Colombia la primera, que a estos ciudadanos venezolanos se les regularizado su calidad migratoria mediante los Decretos Supremos N° 002-2017-IN del 2 de febrero del 2017, N° 023-2017-IN del 26 de julio del 2017, N° 001-2018-IN del 22 de enero del 2018 y N° 007-2018-IN del 18 de agosto del 2018, quienes obtienen el Permiso Temporal de Permanencia-PTP el cual lo habilita a desarrollar actividades en el marco de la legislación peruana.

Que, desde la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 002-2017-IN en febrero del 2017 hasta el actual Decreto Supremo N° 007-2018-IN, del cual se evalúa hasta el 30 de setiembre del presente año, se han inscrito en los registros administrativos alrededor de 248 038 ciudadanos venezolanos, conforme el Informe Migratorio elaborado por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la Superintendencia de Migraciones a octubre del 2018.³

Conforme el referido informe las características laborales sobre un total de 232 876 registros válidos para profesión y 30 310 para actividad laboral se observa lo siguiente:

3

- Las cinco principales profesiones declaradas son Ingeniero (2.7%), Administrador de empresas (2.5%), Profesor (2.4%), Contador (1.2%) y Técnico en enfermería (1.1%)
- El 78.6% de profesionales se concentra entre los 20 y 39 años.
- El 54.9% de los ingenieros tienen entre 20 a 29 años.
- El 47.5% de los profesores tienen entre 30 a 39 años.
- El 52.5% de los contadores tienen entre 20 a 29 años.
- El 76.2% de los profesionales tienen Licenciatura, el 5.5% algún estudio Post-grado.
- El 25.4% de médicos cuenta con doctorado.
- El 55.1% declara que realiza actividades como dependiente.
- El 44.3% de los que realizan actividades como dependientes tienen estudios universitarios.
- El 43.1% de los que realizan actividades como independientes tienen estudios secundarios.
- El 63.9% de los que realizan actividades como dependientes ganan menos de S/. 930 mensuales. El promedio de ingresos como dependiente es de S/. 846 mensuales. Como independiente es de S/. 402 mensuales.
- El 0.4% accedió a algún crédito financiero.
- El 48.3% de los que accedieron a crédito financiero ganaban entre S/. 501 a S/. 930 mensuales.

Asimismo, según la encuesta dirigida a la población venezolana en el Perú, contenido en el Informe elaborado por el INEI⁴, al 31 de diciembre de 2018, las cifras oficiales de la Superintendencia Nacional de Migraciones y la Comisión especial para los refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores mostraban que, aproximadamente había 227 000 solicitantes de refugio y 495 000 personas que habrían accedido al trámite de PTP.

Entre las características de empleo de la población venezolana según se indica del referido informe se advierte:

- Según sexo, mayor proporción de hombres (97,0%) que mujeres (85,3%) participan en la actividad económica.
- Por edad, es superior al 90% en casi todos los grupos de edad con excepción de los mayores de 50 años que se ubica en 76,2%.

⁴ https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1666/libro.pdf

- El 93,5% que tiene edad para trabajar se encuentra participando en una actividad económica, en tanto el 6,5% se encuentra desocupada y busca una ocupación de manera activa.
- Según sexo, mayor inserción en el mercado de trabajo de los hombres (96,5%) que mujeres (89,9%). La tasa de desempleo en las mujeres se ubicó en 10,1%, siendo 3 veces más que la de los hombres (3,5%).
- El 3,4% de la población ocupada, cuenta con una ocupación secundaria. El 3,9% de las mujeres y el 3,0% de los hombres.
- El 59,1% de la población venezolana ocupada es mano de obra calificada: el 39,1% tienen educación universitaria (incluye un 0,7% con maestría / o doctorado) y el 20,0% educación técnica superior.
- La mayoría (94,2%) de la población venezolana ocupada no tiene seguro de salud. Del total de ocupados sólo 5,8% tienen este servicio. Las mujeres ocupadas el 6,1% y los hombres el 5,6%.
- El 75,5% trabaja en pequeñas empresas de 1 a 10 trabajadores, el 19,2% en establecimientos de 11 a 50 trabajadores y el 5,3% en empresas de 51 a más trabajadores.
- El 78,3% de la población venezolana ocupada son trabajadores dependientes asalariados (empleados, obreros, trabajadoras del hogar); de este total solo el 11,5% tienen contrato laboral y el 88,5% no tienen.
- La mayoría se insertaron al mercado laboral en ocupaciones no acordes con su formación académica; así el 14,2% son cocineros o ayudantes de cocina, el 10,8% son meseros o camareros, el 6,1% son limpiadores y asistentes domésticos, el 5,9% son vendedores en establecimientos o tiendas, el 5,6% son conductores de vehículos, 5,6% son operadores, instaladores y reparadores de máquina, el 5,0% son técnicos (en administración, contabilidad, enfermería), el 5,0% son empleados asistentes de servicios y control, el 4,8% son peones u obreros, el 4,3% son vendedores ambulantes, el 4,2% son artesanos (tapiceros, tejedores, sastres, entre otros), el 3,3% son porteros o guardianes, el 3,2% albañiles, el 2,9% peluqueros o especialistas en tratamientos de belleza, entre los principales.

Y sus principales necesidades según el referido informe son:

- El 87,6% de la población venezolana requiere cubrir sus principales necesidades. Según sexo, el 87,1% de los hombres y el 88,1% de las mujeres tienen sus principales necesidades no cubiertas.
- Las principales necesidades que requiere la población venezolana: ayuda médica (71,0%), generación de ingresos/empleo (54,4%), educación y capacitación (37,7%), ayuda para regularizar su situación migratoria (26,9%), alojamiento (24,6%), alimentos (21,3%) entre los principales.

Entonces si consideramos sus condiciones es innegable que su situación se va agudizar, al igual que la situación de nuestros connacionales, ello sin considerar a los ciudadanos venezolanos que han ingresado de manera irregular al país, de los cuales no tenemos cifras oficiales.

Que, la presencia de ciudadanos extranjeros produce situación de desempleo que viven los jóvenes peruanos se ha agudizado, tal como lo indico la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, quien según declaraciones vertidas en el Diario Gestión el pasado 17 de diciembre de 2019,⁵ manifestó:

“Responsabilizó a los migrantes de Venezuela de la mayor tasa de desempleo entre los jóvenes peruanos.

De acuerdo al último reporte del INEI, en el trimestre móvil septiembre-noviembre, el desempleo entre jóvenes de 14 a 24 años cayó 9.6%. Es decir, 86,000 personas están desocupadas.

Según indicó Cáceres en entrevista con Canal N, los venezolanos en Perú desplazaron a dos tercios de estos 86,000 jóvenes desocupados.

La ministra explicó esta reducción en la población ocupada por dos factores. El primero es que un tercio de estos jóvenes han optado por estudiar y se han matriculado en un instituto o centro de estudios, por lo que no pueden trabajar.

“El segundo factor, y no podemos negar esta evidencia, es el ingreso de migrantes de Venezuela a nuestra economía, que están pugnando por colocarse en puestos laborales y desplazando a los nacionales”, señaló, en referencia a los dos tercios restantes.
”

Entonces es evidente que la situación económica de todos los peruanos se va agudizar, va obligar a recurrir a los programas sociales por lo que corresponde al Gobierno adopte medidas de protección de sus connacionales, hasta que esta situación de emergencia sanitaria y de recomposición de la economía peruana se restablezca, para lo cual se debe priorizar que cada recurso económico se destine única y exclusivamente para nuestros hermano peruanos, y para ello como una de las medidas que debe adoptar es el suspender de manera inmediata los Permisos

5

<https://gestion.pe/economia/management-empleo/ministra-de-trabajo-dos-tercios-de-jovenes-de-sempleados-fueron-desplazados-por-venezolanos-nndc-noticia/>

Temporales de Permanencia (PTP) conferidos a los ciudadanos venezolanos que radican en nuestro país, e impedir cualquier renovación.

De la misma manera es evidente que el Decreto Legislativo de Migraciones, aprobado por el Decreto Legislativo 1350, regula el ingreso y salida del territorio peruano de personas nacionales y extranjeras; la permanencia y residencia de personas extranjeras en el país y el procedimiento administrativo migratorio. Regula la emisión de documentos de viaje para nacionales y extranjeros, así como de identidad para extranjeros.

Sin embargo, es cierto que en caso de los ciudadanos venezolanos se encuentran en nuestro país, sin autorización o excedió el plazo otorgado de acuerdo a la normativa vigente, es decir, en definición del artículo 8 del Decreto Legislativo de Migraciones, tienen una situación migratoria irregular, que conlleva a la expulsión, lo que determina que el extranjero abandone el territorio nacional, y conlleva el impedimento de reingreso al Perú hasta por el plazo de quince (15) años, contados desde el día que efectúe su control migratorio de salida del país. El reingreso está condicionado al pago de la multa respectiva, conforme la referida ley, sin embargo, se advierte que existen ciudadanos venezolanos a quienes el Estado Peruano expulsa y encontrándose prohibido de regresar a territorio nacional irregularmente, burlándose así de nuestro marco legal, frente a esta situación resulta adoptar medidas más drásticas por parte del Perú, por lo que resulta conveniente tipificar penalmente conductas como esas.

Ello, evidentemente, pone en una situación difícil al Estado Peruano, que se ha adherido al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas que conforme lo indica las Naciones Unidas representa una oportunidad histórica para mejorar la cooperación internacional en materia de migración y para fortalecer las contribuciones de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible. Hoy en día, hay más de 258 millones de migrantes en todo el mundo que viven fuera de su país de nacimiento. Se espera que esta cifra crezca como resultado de una serie de factores que incluyen el crecimiento de la población en general, el aumento de la conectividad, el comercio, el aumento de la desigualdad, los desequilibrios demográficos y el cambio climático.

Efectivamente el citado Pacto ha sido aprobado por más de 150 Estados en Marrakech, Marruecos, el cual no es un tratado, y tanto no lo es que ni siquiera se firma, por lo tanto, tampoco será ratificado por ningún país porque no está investido del PACTA SUNT SERVANDA⁶, que es el principio más excelso del Derecho de los Tratados, consagrado en la Convención de Viena de 1969, que

⁶ <https://diariocorreo.pe/opinion/el-peru-y-el-pacto-mundial-sobre-migracion-ii-859901/>

obliga el cumplimiento de lo firmado, siendo eso así este no paso ni pasara para su ratificación por parte de Congreso de la República del Perú.

Que, si bien el Pacto Mundial sobre Migración comprende 23 objetivos para gestionar mejor la migración a nivel local, nacional, regional y mundial, podemos destacar los siguientes:

- Tiene por objetivo mitigar los factores adversos y estructurales que impiden a las personas construir y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen;
- Reducir los riesgos y las vulnerabilidades a las que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia;
- Busca abordar las preocupaciones legítimas de los estados y comunidades, al tiempo que reconoce que las sociedades están experimentando cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales en diferentes escalas que pueden tener implicaciones para, y como resultado de, la migración;
- Es un esfuerzo por crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades a través de sus capacidades humanas, económicas y sociales, y así facilitar sus contribuciones al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y global.

También es cierto, que esta herramienta que no tiene la condición de vinculante, sin embargo, es innegable que el Estado Peruano siempre ha sido reconocida por su diplomacia y respeto estricto a los acuerdos y tratados a los cuales se ha suscrito, sin embargo, si bien el Pacto Mundial sobre Migración no es vinculante, si establece lineamientos que deben seguirse en temas migratorios, pero en circunstancias como las que enfrenta el país, en relación al COVID 19, debemos de no invocar e inaplicar su contenido, más aun cuando de los 193 países que son miembros de la ONU solo se han adherido 164 países, y en el de los países latinoamericanos no se adherieron República Dominicana, Chile y Brasil.

De esta manera, impediremos que este Pacto sea invocado como una herramienta que impida que el Estado Peruano adoptar medidas migratorias restrictivas que deben ser adoptadas por la situación de emergencia que vive nuestro país, y que va afectar a miles de peruanos, a quienes debemos priorizar en la atención frente a personas de otra nacionalidad.

Por esa razón, corresponde emitir una ley que disponga la inaplicación y no invocación del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular de Naciones Unidas.

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al Tesoro Público, todo lo contrario, va permitir focalizar el esfuerzo del Estado Peruano en sus ciudadanos, e igualmente sancionar puniblemente a los ciudadanos extranjeros que reingresan irregularmente al Perú.

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

El efecto de la presente iniciativa legislativa no contraviene disposición normativa guardando concordancia con lo establecido por el artículo 44 de nuestra Constitución Política del Perú, que establece que son deberes primordiales del Estado: el proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa se encuentra enmarcada con la Décima, Décima Cuarta, Décima Quinta y Décima Sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional: relacionada Reducción de la Pobreza, Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo 1Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición, y Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud.