Proyecto de Ley N°...../2022-CR

CONGRESO DE LA REPUBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
19 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 9:01 AM

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA, CON LA FINALIDAD DE FORTALECER LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Avanza País**, a iniciativa del Congresista **DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

I. FORMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA, CON LA FINALIDAD DE FORTALECER LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA

<u>Artículo 1</u>. Modificación de los artículos 15 literal b) y 21 de la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo de la Integración Fronteriza

Se modifica los artículos 15 literal b) y 21 de la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo de la Integración Fronteriza, en los términos siguientes:

"Artículo 15. Funciones del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza

El Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza tiene las siguientes funciones:

[...]

b. Fomentar la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, así como la presencia efectiva del Estado en los espacios de frontera, ***a través de actividades de vigilancia y control de fronteras del espacio aéreo, terrestre, fluvial y lacustre****, contribuyendo a la afirmación de la soberanía, la integridad territorial y la identidad nacional.*

[...]".

"Artículo 21. Funciones del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza

Son funciones del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza las siguientes:

21.1. Con relación a la Política Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza:

a. *Proponer los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento.*

[...]

21.2. Con relación a la Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional

a. *Coordinar con el sector Defensa los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa nacional en el marco del Sistema de Vigilancia de Fronteras y de los planes especiales de desarrollo en seguridad que impulsa este sector, y en los planes de participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo económico y social en los espacios de frontera.*
b. ***Coadyuvar al fortalecimiento la vigilancia y control de los espacios de frontera, garantizando la soberanía e integridad territorial.***
c. ***Propiciar mecanismos para detectar la ocurrencia de actividades ilícitas transfronterizas".***

<u>Artículo 2</u>. Incorporación del artículo 21-A a la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo de la Integración Fronteriza

Se incorpora el artículo 21-A a la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo de la Integración Fronteriza, en los términos siguientes:

"Artículo 21-A. Sistema de vigilancia de fronteras

En el marco de la Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional, el Ministerio de Defensa, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, brinda apoyo a la Policía Nacional del Perú en el Sistema de Vigilancia de Fronteras y el control de las mismas.

Las Fuerzas Armadas colaboran con la Policía Nacional del Perú en en los espacios de frontera, respetando las Cartillas de Seguridad Binacionales vigentes, para tal efecto están autorizadas a realizar las siguientes acciones:

a. ***Patrullaje***
b. ***Control de identidad, registro y detención de personas en los espacios de frontera.***
c. ***En caso de flagrancia de algún ilícito transfronterizo, arrestar con la obligación de poner al detenido a disposición de la Policía Nacional del Perú.***

DISPOSICIÓN COMPLENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, se encarga de adecuar el Reglamento de la Ley N° 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, a efecto de dar cumplimiento a la dispuesto en la presente ley.

Lima, mayo de 2023

DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/05/2023 12:19:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/05/2023 11:20:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/05/2023 12:10:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/05/2023 08:30:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/05/2023 17:56:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/05/2023 12:25:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2023 18:22:43-0500

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El primer párrafo del artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece que es deber del Estado defender la soberanía nacional, así como proteger a la población de las amenazas contra su seguridad. Dicha soberanía lo ejerce sobre el territorio nacional, que a su vez comprende el suelo, subsuelo, dominio marítimo y espacio aéreo, conforme lo prescribe el artículo 54 de la citada norma fundamental.

En estos espacios, el Estado ejerce poder político, es decir, el poder que el pueblo peruano le ha delegado para que en su representación dirija la política pública destinada, entre otros, al desarrollo del país y a la seguridad nacional, que le garantice el disfrute de los derechos fundamentales que la propia constitución le reconoce.

Aunado a lo expuesto, el segundo párrafo del artículo 44 de la Carta Magna señala que el Estado también tiene el deber de establecer y ejecutar la política de fronteras, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas.

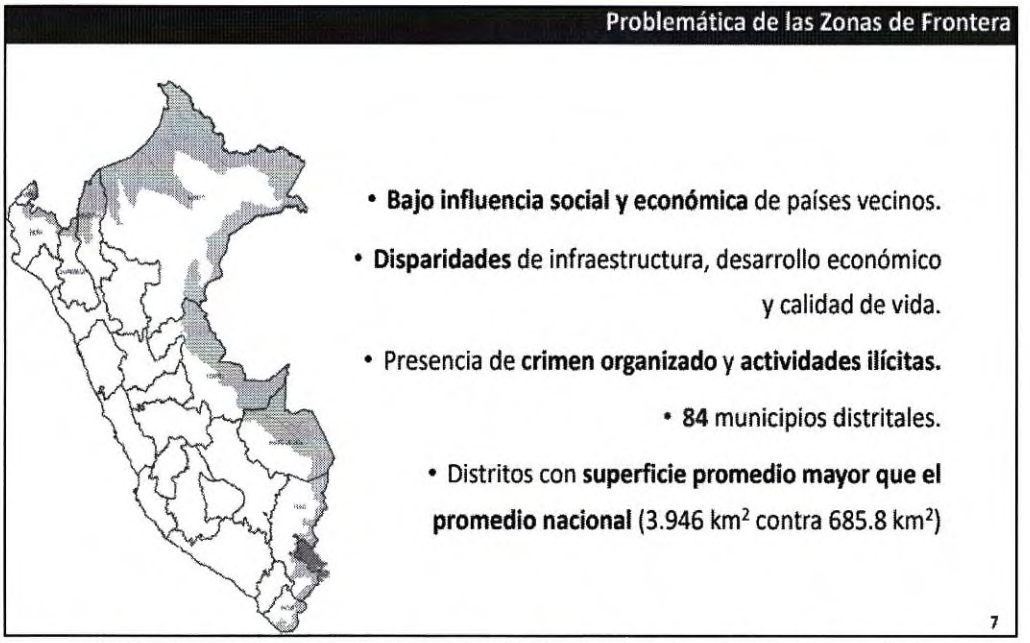
En razón de ello, podemos afirmar que, el Estado peruano ejerce su poder político en todo el territorio nacional hasta el límite de las fronteras, donde especialmente se debe coadyuvar para que el desarrollo alcance a las poblaciones que habitan estos sectores de nuestro país.

Sobre el particular, es necesario señalar que el Perú tiene un total de 7,073 km de perímetro fronterizo. Limita con cinco países. Por el norte limita con Ecuador (1,529 km) y Colombia (1,506 km); por el este con Brasil (2,822 km); por el sureste con Bolivia (1,047 km) y por el sur con Chile (169 km). Alrededor de dicho territorio existen 84 distritos, en los que habitan el 4,5% de la población nacional.

Por lo tanto, los representantes del pueblo, de los tres niveles de gobierno, tienen el deber de velar por el desarrollo y seguridad de población que vive en los distritos de frontera, máxime si el artículo 39 de la Constitución señala que todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la nación.

Sin embargo, en múltiples oportunidades hemos escuchado a través de los medios de comunicación que, la presencia del Estado en espacios fronterizos es precaria. Este abandono ha contribuido a la aparición de una serie de problemas que amenazan la tranquilidad y seguridad de quienes viven en uno de los 84 distritos fronterizos, lo cual evidentemente acarrea un sin número de obstáculos que ocasionan retraso para el desarrollo de estas comunidades de fronteras.

Como ejemplo podemos mencionar los problemas de minería ilegal, la deforestación, el narcotráfico, el contrabando, trata de personas, tráfico de migrantes, tráfico de armas y municiones, entre otras actividades que lindan con lo ilícito como el crimen organizado, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza. Estrategia para la Defensa[1].

Por consiguiente, se requiere mayor presencia estatal en estos espacios, a fin de que las políticas públicas permitan el desarrollo de este sector, a través no solo del acceso a los medios de comunicación, internet, carreteras, servicio de agua potable y educación, sino también con la posibilidad de vivir en un espacio seguro.

La deficiente o nula presencia del Estado en las fronteras ha contribuido al aumento de los actos delictivos y que los mismos queden impunes, pues debido a esta situación, no existe una adecuada vigilancia y control de las fronteras, lo que imposibilita la prevención de delitos transfronterizos.

Precisamente, con la finalidad de buscar mecanismos de solución al abandono estatal, el 27 de julio de 2011, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, norma que define los espacios fronterizos, así como la política nacional en esta materia.

Al respecto, el literal c) del artículo 5 de la precitada ley señala que la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos considera como uno de sus

[1] Link: https://ceeep.mil.pe/wp-content/uploads/2020/09/6-Torrijos-CEEEP-27-Ago-20.pdf.

lineamientos el consolidar la soberanía, seguridad y defensa nacional en los espacios de frontera.

En ese sentido, las políticas públicas que se adopten al respecto deben considerar necesariamente la generación de condiciones mínimas para garantizar la seguridad y la defensa nacional en las zonas fronterizas de nuestro país.

Así, mediante Decreto Supremo N° 019-2018-RE, se aprobó la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado, los cuales tienen a su cargo su implementación y ejecución.

Al respecto, el anexo del precitado documento, contiene el lineamiento del Objetivo Específico 4, denominado Seguridad y Defensa Nacional, el cual señala que se debe fortalecer la presencia de las Fuerzas Armadas en las áreas y zonas de frontera para garantizar la soberanía e integridad territorial, apoyando las acciones de desarrollo sostenible realizadas por los tres niveles de gobierno y para participar en la gestión de riesgos de desastres.

Este lineamiento guarda relación con la política de seguridad y defensa nacional, la cual, según la norma constitucional, es integral y permanente, tanto en el ámbito interno y externo, siendo desempeñado por la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas.

Si bien es cierto el artículo 166 de la Constitución Política establece que es función de las fuerzas policiales vigilar y controlar las fronteras, cierto es también que, el artículo 137 de la misma norma ha previsto que en estados de emergencia y por un determinado periodo de tiempo las Fuerzas Armadas pueden complementar la función que cumple la primera.

Esto significa que, no sólo la Policía Nacional tiene la función de controlar el orden interno, similar función cumple las Fuerzas Armadas en regímenes de excepción y cuando así lo determine el Presidente de la República, cuando existan graves circunstancias que afecten a la nación.

En virtud de lo expuesto, resulta factible que las Fuerzas Armadas contribuyan con la vigilancia y control de las fronteras, mas aun si consideramos el estado de precariedad y vulnerabilidad en la que se encuentra el servicio policial en los Puestos de Vigilancia de Fronteras.

Es menester recordar que, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas como órgano ejecutor del Ministerio de Defensa, es el responsable de las operaciones

y acciones militares que coadyuven a garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República en el marco del Sistema de Vigilancia de Fronteras, así lo dispone el Decreto Legislativo N° 1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Además, el artículo 3 del Decreto Supremo N° 003-2020-DE, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, establece los casos en los cuales las Fuerzas Armadas pueden intervenir en zonas declaradas en estado de emergencia como en aquellas zonas que no tienen dicha condición.

En virtud de lo expuesto, lo que se propone mediante la presente iniciativa legislativa es modificar la ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, a fin de contribuir con la consolidación de la soberanía, seguridad y defensa nacional en los espacios de frontera, conforme a uno de sus lineamientos.

Así, debemos tener en consideración que, el Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza tiene como su máxima instancia multisectorial al Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, encargado no sólo de formular las políticas públicas en materia de desarrollo de fronteras e integración fronteriza, sino también de promover y coordinar su cumplimiento.

En ese sentido, estando a que, uno de los lineamientos del objetivo específico 4 (seguridad y defensa nacional) de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos es fortalecer la presencia de las Fuerzas Armadas en los espacios de frontera, consideramos que, el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza debe coadyuvar al cumplimiento de esta política.

Para tal efecto, la iniciativa plantea incluir dentro de las funciones de dicho Consejo Nacional, las relacionadas con la Política de Seguridad y Defensa Nacional, con lo cual dicha instancia también deberá fortalecer la vigilancia y control de los espacios de frontera, garantizando la soberanía y la integridad territorial, así como propiciar mecanismos para detectar la ocurrencia de actividades ilícitas en estos sectores del territorio nacional.

Para ello, las Fuerzas Armadas prestarán el apoyo correspondiente a la Policía Nacional que, por disposición constitucional es la institución llamada a vigilar y controlar las fronteras.

III. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa que se presenta se encuentra estrechamente relacionada con la política de Estado I: Democracia y Estado, que contiene la política 9: **"Política de Seguridad Nacional"**, que estable lo siguiente:

> "**Nos comprometemos a mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales**. Consideramos que ésta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. En tal sentido, nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general.
>
> Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la participación activa de toda la sociedad en su conjunto, en el logro de objetivos de la política de seguridad nacional; (b) garantizará la plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz; (c) impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional; (d) fomentará la participación activa en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la amazonía y la integración nacional; y (e) mantendrá una estrecha coordinación entre el sistema de defensa nacional y la política exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado".
>
> **[Énfasis agregado]**

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los siguientes cuadros muestran los beneficios que se esperan con la aprobación de la propuesta, así como los costos vinculados al mismo:

a. Beneficios

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Sociedad	Coadyuvará al disfrute del derecho fundamental a la seguridad.	Actualmente, debido a la precaria presencia del Estado en los espacios fronterizos, se vienen presentando múltiples problemas relacionados con el desarrollo de las poblaciones que habitan los 84 distritos que comprenden los límites con otros países, tales como la minería ilegal, la deforestación, el narcotráfico, entre otros problemas que urgen ser atendidos a fin de frenar el retroceso en la que viven

		dichas poblaciones. Por lo que, la aprobación de la iniciativa legislativa contribuirá a garantizar la seguridad y la defensa nacional de este sector del territorio nacional.
Estado	Contribuirá al cumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y defender la soberanía nacional.	El artículo 44 de la Constitución Política prescribe que el Estado tiene por obligación defender la soberanía nacional y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; función que será asumida de manera más eficiente si además de la Policía Nacional también las Fuerzas Armadas cumplen la función de vigilar y controlar las fronteras.
Las Fuerzas Armadas	Ejercerán la función de participar en la seguridad y defensa nacional.	Según el artículo 165 de la Carta Magna, las Fuerzas Armadas tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República; siendo que dicha función también la deben desempeñar en los espacios de frontera pues también forman parte del territorio nacional.

b. Costos

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Sistema de Seguridad y Defensa Nacional	Habrá necesidad del desplazamiento de un mayor número de miembros de las Fuerzas Armadas hacia las fronteras.	En la actualidad la Policía Nacional no se da abasto para vigilar las fronteras, lo cual contribuye a que el índice de actos delictivos en estos espacios se haya incrementado, por lo que, la aprobación de la iniciativa requerirá el desplazamiento de militares a las zonas fronterizas.

V. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa tiene impacto en el ordenamiento jurídico interno, pues tiene por objeto modificar la Ley N° 29778,

Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de que el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza además de cumplir funciones relacionadas con la Política Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza cumpla también funciones relacionadas con la Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional, a través de actividades de vigilancia y control de fronteras que incluye el espacio terrestre, fluvial, aéreo y lacustre.