

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO
ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023

DICTÁMEN



Señor Presidente

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, las siguientes iniciativas legislativas:

Proyecto de Ley N° 3538/2022-CR presentado por el Grupo Parlamentario Avanza País - Partido de Integración Social, a iniciativa de los Congresistas José Daniel Williams Zapata, Adriana Josefina Tudela Gutiérrez, María Jessica Córdova Lobatón, Alejandro Enrique Caveró Alva, Diego Alonso Fernando Bazán Calderón, Norma Martina Yarrow Lumbreras y Diana Carolina Gorzales Delgado, por el que se propone la Ley que crea el Sistema de Vigilancia de fronteras y Franja de Frontera.

Proyecto de Ley N° 5108/2022-CR presentado por el Grupo Parlamentario Avanza País - Partido de Integración Social, a iniciativa de los Congresistas Diego Alonso Fernando Bazán Calderón, José Daniel Williams Zapata, Yessica Rosselli Armuruz Dulanto, María Jessica Córdova Lobatón, Norma Martina Yarrow Lumbreras, Alejandro Enrique Caveró Alva; por el que se propone la 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.

En la Vigésimo Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas celebrada el 12 de junio de 2023, luego del análisis y debate correspondiente, se aprobó el dictamen por **UNANIMIDAD** de los parlamentarios presentes, con los votos a favor de los congresistas Diego Bazán Calderón, Tania Ramírez García, Alfredo Azurín Loayza, Carlos Alva Rojas, Roberto Chiabra León, Patricia Chirinos Venegas, José Cueto Aservi, Roberto Kamiche Morante, Juan Carlos Lizarzaburu Lizarzaburu, Jeny López Morales, Pedro Martínez Talavera, Jorge Montoya Manrique, Segundo Montalvo Cubas, Vivian Olivos Martínez, Héctor Valer Pinto y Alex Paredes Gonzales. Con la licencia/justificación de inasistencia del congresista Américo Gonza Castillo.

Asimismo, en la misma sesión se aprobó por **UNANIMIDAD** de los parlamentarios presentes la autorización para la ejecución de los acuerdos sin esperar el trámite de aprobación del acta; con los votos a favor de los congresistas Diego Bazán Calderón, Tania Ramírez García, Alfredo Azurín Loayza, Carlos Alva Rojas, Roberto Chiabra León, Patricia Chirinos Venegas, José Cueto Aservi, Roberto Kamiche Morante, Juan Carlos Lizarzaburu Lizarzaburu, Jeny López Morales, Pedro Martínez Talavera, Jorge Montoya Manrique, Segundo Montalvo Cubas, Vivian Olivos Martínez, Roberto Sánchez Palomino, Héctor Valer Pinto y Alex Paredes.

I. SITUACIÓN PROCESAL



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

1.1. Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley N° 3538/2022-CR**, fue presentado en el Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 14 de noviembre de 2022. Fue decretado e ingresado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como segunda Comisión, el 15 de noviembre de 2022, para su estudio y dictamen.

El **Proyecto de Ley N° 5108/2022-CR**, fue presentado en el Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 19 de mayo de 2023. Fue decretado e ingresado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas como segunda Comisión, el 22 de mayo de 2022, para su estudio y dictamen.

1.2. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y reglamentarios

Luego de la revisión de las iniciativas legislativas materia del presente dictamen se ha determinado que, estas cumplen con los requisitos generales y especiales de las proposiciones de ley, establecidos en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República; por lo que se dispuso se prosiga con el trámite de estudio, pedido de opinión y dictamen correspondiente.

Las iniciativas presentadas tratan sobre la misma materia, los inmuebles del sector defensa, por ello la comisión ha considerado oportuno acumularlas para la elaboración del presente dictamen.

II. OPINIONES SOLICITADAS Y RECIBIDAS

2.1. Opiniones solicitadas

Para la elaboración del presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 22, literal b), 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República, se solicitaron las opiniones técnicas de las siguientes entidades:

• Proyecto de Ley N° 3538/2022-CR

Oficio	Entidad	Fecha
Oficio N° 898-2022-2023/CDNoidalCD-CR	Ministerio de Economía y Finanzas	16.11.2022
Oficio N° 1570-2022-2023/CDNoidalCD-CR	Reiterativo	08.02.2023
Oficio N° 899-2022-2023/CDNoidalCD-CR	Asociación de Municipalidades del Perú	16.11.2022
Oficio N° 1568-2022-2023/CDNoidalCD-CR	Reiterativo	08.02.2023
Oficio N° 900-2022-2023/CDNoidalCD-CR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	16.11.2022
Oficio N° 1569-2022-2023/CDNoidalCD-CR	Reiterativo	08.02.2023

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

Oficio N° 901-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Ministerio de Defensa	16.11.2022
Oficio N° 1553-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Reiterativo	08.02.2023
Oficio N° 902-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Ministerio del Interior	16.11.2022
Oficio N° 1563-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Reiterativo	08.02.2023
Oficio N° 903-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Defensoría del Pueblo	16.11.2022
Oficio N° 1564-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Reiterativo	08.02.2023
Oficio N° 904-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Presidencia del Consejo de Ministros	16.11.2022
Oficio N° 1565-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Reiterativo	08.02.2023
Oficio N° 905-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	16.11.2022
Oficio N° 1566-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Reiterativo	08.02.2023
Oficio N° 906-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Ministerio de Relaciones Exteriores	16.11.2022
Oficio N° 1571-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Reiterativo	08.02.2023
Oficio N° 1102-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Policía Nacional del Perú	30.11.2022
Oficio N° 1567-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Reiterativo	08.02.2023

• Proyecto de Ley N° 5108/2022-CR

Oficio	Entidad	Fecha
Oficio N° 2779-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Ministerio de Defensa	25.05.2023
Oficio N° 2780-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Ministerio del Interior	25.05.2023
Oficio N° 2781-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	25.05.2023
Oficio N° 2782-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Defensoría del Pueblo	25.05.2023
Oficio N° 2783-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Presidente del Consejo de Ministerio	25.05.2023
Oficio N° 2784-2022-2023/CDNOIDALCD-CR	Ministerio de Economía y Finanzas	25.05.2023

2.2. Opiniones recibidas

Al momento de la elaboración del presente documento, se han recibido las opiniones siguientes:

Proyecto de Ley N° 3538/2022-CR

- La **Presidencia del Consejo de Ministros**, remitió el Oficio N° D000340-2023-PCM-SG, de fecha 9 de febrero de 2023, suscrito por la Secretaría General del sector, adjuntando la siguiente documentación:
 - Informe N° D000180-2023-PCMOGAJ del 6 de febrero de 2023 de la Oficina General de Asesoría Jurídica.
 - Informe N° D000049-2023-PCM-SSAP del 31 de enero de 2023 de la Subsecretaría de Administración Pública.
 - Oficio Múltiple N° D002248-2022-PCM-SC del 24 de noviembre de 2022, suscrito por la Secretaría de Coordinación.
- La **Presidencia del Consejo de Ministros**, remitió el Oficio N° D000371-2023-PCM-SG, de fecha 14 de febrero de 2023, suscrito por la Secretaría General del sector, adjuntando la siguiente documentación:
 - Oficio N° D000340-2023-PCM-SG del 9 de febrero de 2023 de la Secretaría General.
 - Informe N° D000180-2023-PCMOGAJ del 6 de febrero de 2023 de la Oficina General de Asesoría Jurídica.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

- El **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** remitió el Oficio N° 961-2023-JUS/SG, de fecha 29 de marzo de 2023, suscrito por el responsable de la oficina de Secretaría General, acompañando lo siguiente:
 - Informe Legal N° 034-2023-JUS/DGNCR del 23 de febrero de 2023 de la Dirección General de Desarrollo Normativo y calidad Regulatoria.
- La **Defensoría del Pueblo** remitió el Oficio N° 0184-2023-DP/PAD, de fecha 30 de marzo de 2023, suscrito por la primera adjunta (e).
- El **Ministerio de Relaciones Exteriores** remitió el OF. RE(MIN) N° 3-0-A/156, de fecha 18 de abril de 2023, suscrito por la ministra del sector, adjuntando los siguientes documentos:
 - Informe DDF N° 0018-2023 de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza de la Dirección General de América.
- La **Facultad de Ingeniería Geográfica, Ambiental y Ecoturismo de la Universidad Nacional Federico Villarreal**, mediante el Oficio Virtual N° 086-2023-D-V-FIGAE-UNFV, de fecha 27 de febrero de 2023, suscrito por el Decano, emite opinión sobre la iniciativa legislativa.

Proyecto de Ley N° 5108/2022-CR

Hasta el momento de elaboración del presente documento no se han recibido opiniones de la presente iniciativa.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

3.1. Proyecto de Ley N° 3538/2022-CR

La fórmula legal propuesta es la siguiente:

LEY QUE CREA EL SISTEMA DE VIGILANCIA DE FRONTERAS Y FRANJA DE FRONTERA

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto crear el Sistema de Vigilancia de Fronteras, así como establecer una Franja de Frontera para incrementar la seguridad, el control estatal y fortalecer la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley complementa la Política de Seguridad y Defensa Nacional con participación de los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, siendo de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del sector público.

Artículo 3. Finalidad del Sistema de Vigilancia de Fronteras (SVF)

El Sistema de Vigilancia de Fronteras es un conjunto interrelacionado de entidades del Estado vinculadas funcionalmente cuya finalidad es realizar en forma permanente actividades de vigilancia y control de las fronteras tanto en el espacio aéreo, terrestre, fluvial y lacustre garantizando la Soberanía e Integridad territorial.

Artículo 4.- Funciones

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

Con relación a la Política de Seguridad y Defensa Nacional

- 4.1 Constituir la primera alerta temprana del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y parte de la Cobertura Estratégica establecida frente a cualquier violación de la soberanía e integridad territorial que provenga del exterior e interior del país.
- 4.2 Combatir los delitos transfronterizos y ambientales y otras actividades ilícitas en el marco de los lineamientos de las políticas nacionales, sectoriales y de los compromisos asumidos en el ámbito internacional.
- 4.3 Ejercer control sobre la Franja de Frontera para detectar la ocurrencia de actividades ilícitas transfronterizas y ambientales.
- 4.4 Mantener estrechas relaciones con los sectores públicos y privados, así como la población que habita en la franja de frontera a fin de obtener información oportuna sobre cualquier violación de la frontera.

Con relación a la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos

- 4.5 Integrar sus planes de seguridad en proyectos de desarrollo en los espacios de frontera.
- 4.6 Coordinar con instituciones del Estado para realizar actividades conjuntas en los espacios de frontera.
- 4.7 Establecer convenios y acuerdos multisectoriales para la transferencia de recursos presupuestales de otros sectores.
- 4.8 Otras relacionados con sus funciones y capacidades, en concordancia con los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos.

Artículo 5. Composición del Sistema de Vigilancia de Fronteras

- 5.1 El Sistema de Vigilancia de Fronteras está compuesto por:
 - a. El Ministerio de Defensa
 - b. El Ministerio del Interior: Policía Nacional del Perú
 - c. El Ministerio de Relaciones Exteriores
 - d. El Ministerio Público
 - e. Los gobiernos regionales y locales con espacios de frontera.
 - f. Sectores del Estado que tengan acuerdos y convenios multisectoriales con el órgano coordinador y articulador
- 5.2 En los espacios de frontera terrestre donde exista presencia policial, las Fuerzas Armadas podrán participar en apoyo previa coordinación, y en los lugares donde no se encuentre podrán complementar su accionar.
- 5.3 Las entidades que conforman el Sistema de Vigilancia de Fronteras se relacionan entre sí, a través de la cooperación mutua y respetando las autonomías constitucionales de los tres niveles de gobierno del Estado.
- 5.4 Las entidades con espacios de frontera deberán asignar dentro de su estructura organizacional las funciones inherentes al Sistema de Vigilancia de Fronteras.

Artículo 6. Del Sistema de Vigilancia de Fronteras

- 6.1 El Ministerio de Defensa como órgano principal de ejecución del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional será el articulador y coordinador encargado de la implementación e integración del Sistema de Vigilancia de Fronteras en los tres niveles de gobierno.
- 6.2 El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), es el órgano responsable de la dirección y control operativo del Sistema de Vigilancia de Fronteras y de la organización de los espacios de frontera en el ámbito aéreo, terrestre, fluvial y lacustre con la participación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú. Asimismo, es el encargado de coordinar e informar a través del Ministerio de Defensa, las ocurrencias en los espacios de frontera.

Artículo 7. De la Franja de Frontera

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

- 7.1 La franja de frontera será el ámbito constituido por el territorio de los distritos de frontera, en el que opera el Sistema de Vigilancia de Fronteras, y que permite la actuación conjunta y complementaria de las Fuerzas Armadas a fin de fortalecer la vigilancia y control de fronteras, así como la soberanía e integridad territorial. Para una adecuada atención del Estado en materia de seguridad, la Franja de Frontera estará subdividida en categorías conformadas por distritos de frontera, estableciéndose en el reglamento correspondiente los criterios, actores, intervinientes, tipos de operaciones y demás temas que se consideren pertinentes.
- 7.2 Corresponde al Instituto Geográfico Nacional, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y los sectores competentes, delimitar la franja de frontera.

Artículo 8. Acciones de las Fuerzas Armadas en la franja de frontera

- 8.1 En los espacios de la franja de frontera donde la Policía Nacional del Perú no esté presente, las Fuerzas Armadas del Perú podrán complementar su accionar en forma aislada mediante las siguientes acciones:
- a. Patrullajes.
 - b. Identificación de personas y control de vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves.
 - c. Arresto en caso de flagrancia.
- 8.2 En caso de arresto al que se refiere el literal c del numeral 8.1 de este artículo, el personal militar comunicará a la autoridad policial más cercana el hecho presuntamente delictivo y pondrá al arrestado y sus bienes a disposición, conforme al artículo 260 del Código Procesal Penal, para las investigaciones de ley.

Artículo 9. Uso de la fuerza y armas de fuego

El empleo y uso de la fuerza se realizará conforme a las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo 1095, que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, y a su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2020-DE.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. El Ministerio de Defensa reglamentará la presente ley en un plazo de sesenta (60) días hábiles a partir de la fecha de entrada en vigencia.

SEGUNDA. La implementación del Sistema de Vigilancia de Fronteras, se financia con cargo a los recursos que refiere el Programa Presupuestal PP 0135: "Mejora de las Capacidades Militares para la Defensa", además mediante convenios y acuerdos multisectoriales los otros sectores pueden transferir recursos presupuestales para fortalecer o mejorar los productos en el ámbito territorial, acuático y aéreo.

TERCERA. Coordinación del Sistema de Defensa Nacional.

Precisase que las funciones del Sistema de Vigilancia de Fronteras se complementan con el Decreto Legislativo 1147 que regula el Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las Competencias de la Autoridad Marítima Nacional — Dirección General de Capitanías y Guardacostas y la Ley N° 30339, Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional.

En la exposición de motivos, la iniciativa legislativa indica que, el Perú limita con cinco países y tiene 7073 kilómetros de frontera terrestre, en muchos de estos espacios se presentan prácticas ilícitas transfronterizas las que combinadas con el crimen organizado generan violencia, afectan al desarrollo, el medio ambiente e incrementan la economía ilegal.



**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN
INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y
LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

Señala que, una gestión fronteriza integral es dual, por un lado, implica lograr el desarrollo integral y sostenible de la frontera; por otro, eliminar los problemas de seguridad que constituyen un riesgo para el Estado como son el tráfico ilícito de drogas, contrabando, minería ilegal, trata de personas y el crimen organizado transnacional.

Agrega que, conforme al segundo párrafo del artículo 44 de la Constitución Política del Perú, es deber primordial del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas en concordancia con la política exterior.

En ese sentido, precisa que el Ministerio de Defensa es la entidad más competente para articular, coordinar e integrar el sistema de vigilancia de fronteras en los tres niveles de gobierno, pues las Fuerzas Armadas tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República en tanto la Policía Nacional tiene como finalidad fundamental garantizar y restablecer el orden interno; asimismo, le compete vigilar y controlar las fronteras a tenor de lo establecido en los artículos 165 y 166 de la CPP.

Añade que, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) en cumplimiento a su responsabilidad en el Decreto Legislativo N°1136 establece: "Planificar y conducir las operaciones de las Fuerzas Armadas en el marco del Sistema de Vigilancia de Fronteras (SVF), así como ejercer el control y supervisión del mismo".

Además, afirma que, desde el año 2008 el CCFFAA tiene estructurado este sistema con participación de los Institutos Armados y la Dirección General de la Policía Nacional del Perú a través de una directiva que establece su funcionamiento, con la finalidad de detectar, alertar y/o impedir posibles alteraciones y/o violaciones del territorio nacional, así como participar en el desarrollo de fronteras; sin embargo es insuficiente la presencia de las FFAA, PNP y otras instituciones, así como también los recursos tecnológicos para cubrir la demanda de monitoreo y control fronterizo, trayendo como consecuencia el aumento de actividades ilícitas.

Por otra parte, refiere que, un sistema de vigilancia de fronteras no solamente es militar policial, sino que es integral, involucra a los diferentes sectores e instituciones del Estado sobre todo a los gobiernos regionales y locales cercanos a los espacios de frontera con la finalidad de explotar el potencial de sus recursos y capacidades y contribuir al desarrollo e integración económica.

Respecto a la Franja de Frontera, sostiene que, la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores, elaboró una "Propuesta Geográfica de Franja de Frontera", evaluando las siguientes alternativas:

- Utilizar la idea de los 50 km adyacentes a la línea de frontera.
- Utilizar la delimitación de los distritos limítrofes.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

- Determinarla en base a conceptos más específicos como áreas críticas de frontera o algún otro concepto creado de forma ad hoc

Concluye señalando que, la creación de un sistema de vigilancia de fronteras y franja de frontera es de importancia estratégica para la seguridad y desarrollo del país y permitirá contar con una base legal para la actuación de las FFAA especialmente para el control de ilícitos, en concordancia con las leyes vigentes, entendido como un conjunto interrelacionado de entidades del Estado vinculadas funcionalmente, cuya finalidad es realizar en forma permanente actividades de vigilancia y control de las fronteras tanto en el espacio aéreo, terrestre, fluvial y lacustre garantizando la Soberanía e Integridad territorial.

3.2. Proyecto de Ley N° 5108/2022-CR

La fórmula legal propuesta es la siguiente:

**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**

Artículo 1. 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.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial 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 trans fronteras".**

Artículo 2. 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 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 trans fronterizo, arrestar con la obligación de poner al detenido a disposición de la Policía Nacional del Perú.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA 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.

En la exposición de motivos la iniciativa legislativa señala que, 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.

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

En ese sentido, sostiene que, 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.

Indica que, el anexo del precitado documento contiene el lineamiento del Objetivo Específico 4, denominado Seguridad y Defensa Nacional, el cual

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

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.

Considera que, 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.

Agrega que, 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, sostiene que resulta factible que las Fuerzas Armadas contribuyan con la vigilancia y control de las fronteras, más aún si consideramos el estado de precariedad y vulnerabilidad en la que se encuentra el servicio policial en los Puestos de Vigilancia de Fronteras.

Propone 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.

IV. MARCO NORMATIVO

4.1. Legislación nacional

- ✓ Constitución Política del Perú de 1993.
- ✓ Reglamento del Congreso de la República.
- ✓ Decreto Legislativo N° 1129, Decreto legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional.
- ✓ Decreto Supremo N° 037-2013-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1129, que regula el Sistema de Defensa Nacional.
- ✓ Decreto Supremo N° 005-2021-DE, Decreto Supremo que aprueba la "Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030".
- ✓ Decreto Supremo N° 037-2013-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1129, que regula el Sistema de Defensa Nacional.
- ✓ Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- ✓ Decreto Supremo N° 026-2017-IN, Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- ✓ Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de migraciones.
- ✓ Decreto Legislativo N° 1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

- ✓ Decreto Supremo N° 007-2016-DE, Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- ✓ 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
- ✓ 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, aprobado mediante.
- ✓ Directiva N° 055-JCCFFA/D3/SIT "Sistema de Vigilancia de Fronteras".

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Análisis del marco normativo

El artículo 44 de la Constitución Política del Perú de 1993 prescribe que, *son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; 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. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia de la política exterior.*

Como se puede apreciar, la norma constitucional impone al Estado peruano el cumplimiento de varios deberes fundamentales. El primero es garantizar la soberanía en todo el territorio nacional, el cual, según lo dispuesto en el artículo 54 de la Carta Magna comprende el suelo, subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre.

La Real Academia de la Lengua Española define el término "soberanía" como el poder político supremo que corresponde a un Estado independiente. Esto es, el poder que ejerce el pueblo a través de sus representantes sin injerencias externas de ningún otro Estado.

Un segundo deber que el Estado tiene que cumplir es salvaguardar la seguridad de toda la nación. Para este efecto, el artículo 163 de la Norma Constitucional dispone que dicha obligación se realiza a través del Sistema de Defensa Nacional, regulado en el Decreto Legislativo N° 1129, cuyo Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 037-2013-PCM, establece en los literales e) y f) de su artículo 4 que, entre otros, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú constituyen instrumentos del poder nacional relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional que el Estado puede aplicar en un momento determinado, para viabilizar la voluntad de alcanzar sus fines, en el ámbito interno y externo.



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

El precitado reglamento también señala en su artículo 23 que, *la Política de Seguridad y Defensa Nacional proporciona lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos del Estado para hacer frente a las amenazas, preocupaciones y desafíos a la Seguridad Nacional*. Así, mediante Decreto Supremo N° 005-2021-DE, se aprobó la "Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030", la cual contiene tres objetivos y catorce lineamientos que orientan el accionar de las entidades componentes del Sistema de Defensa Nacional.

La Constitución Política señala que, la defensa nacional es integral y permanente y se desarrolla en los ámbitos interno y externo. En base a esta disposición, los artículos 165 y 166 de la Constitución, delimitan las funciones que cumplen tanto las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea) como la Policía Nacional en el marco del Sistema de Defensa Nacional.

Así, 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*, esto es, sus funciones se desarrollan en principio, en el ámbito externo, evitando cualquier amenaza o injerencia que provenga desde el exterior. Sin perjuicio de ello, la misma Norma Fundamental dispone que, las Fuerzas Armadas también participan en el ámbito interno, siempre y cuando se produzcan las condiciones establecidas en el artículo 137 de la Constitución, es decir, asumen el control del orden interno sólo en regímenes de excepción, en concreto, en estados de emergencias y siempre que así lo disponga el Presidente de la República.

En concordancia con la precitada prescripción constitucional, el artículo 4, numeral 4.3, 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 que, la intervención de las Fuerzas Armadas en defensa del Estado de Derecho y protección de la sociedad se realiza dentro del territorio nacional con la finalidad de *prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas para funcionamiento del país, servicios públicos esenciales y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control de orden interno, sea previsible o existiera peligro de que ello ocurriera*.

Por su parte, el artículo 3, numeral 3, del 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, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2020-DE, indica que, las Fuerzas Armadas *prestan apoyo a la Policía Nacional a través de acciones militares, en zonas no declaradas en Estado de Emergencia, a fin de asegurar el control y mantenimiento del orden interno, en caso de tráfico ilícito de drogas (TID), terrorismo, protección de servicios públicos esenciales y de instalaciones estratégicas públicas o privadas que resulten necesarias para el funcionamiento del país, cuando la PNP sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible que ello ocurriese o existiese peligro*



**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN
INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y
LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

de que así sucediese, en cumplimiento a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0002-2011-PI/TC ha precisado lo siguiente:

389. En la lógica de excepcionalidad y temporalidad que caracteriza a cualquier uso de la fuerza, es legítimo considerar la facultad de las FFAA de apoyar en la restauración o restablecimiento del control del orden interno en las zonas que no han sido declaradas en estado de emergencia y sólo cuando se supere la capacidad de control del orden interno de la PNP. En este caso, se le reconoce a las FFAA funciones de policía para preservar la paz y la seguridad en situaciones de apremio, que no son consideradas de emergencia, pero que requieren de una respuesta rápida por parte de los elementos de la fuerza pública ante la imposibilidad de la PNP de contrarrestar esta situación por sus propios medios.

(...)

394. Por ello, 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.

Como se puede observar, el máximo intérprete de la Constitución ha establecido que las Fuerzas Armadas también pueden prestar apoyo a las fuerzas policiales en zonas no declaradas en estado de emergencia, cuando se encuentre en peligro la vida e integridad de toda o una parte de la nación.

En cuanto a la Policía Nacional, el artículo 166 de la Norma Constitucional, prescribe que esta institución 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.

En el fundamento 8 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 00017-2003-AI/TC, el Tribunal constitucional ha señalado que, el orden interno comprende:

- a) La seguridad ciudadana (protección de la vida, integridad física y moral, patrimonio, etc.).
- b) La estabilidad de la organización política (resguardo de la tranquilidad, quietud y paz pública, respeto de la autoridad pública).
- c) El resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales (edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua, la energía eléctrica, etc.).

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

Por lo tanto, Policía Nacional es la llamada a intervenir de forma exclusiva pero no excluyente en el control del orden interno, pues como se ha mencionado, en ciertas situaciones también participan las Fuerzas Armadas.

La norma glosada además indica que la Policía Nacional tiene por función vigilar y controlar las fronteras, atribución que también se encuentra precisada en el numeral 13 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, con la precisión de que, en el marco de esta función presta apoyo a la Superintendencia Nacional de Migraciones para el cumplimiento de las disposiciones legales sobre el control migratorio, regulado en el artículo 45 del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de migraciones.

Hasta este punto, hemos reseñado las funciones constitucionales que, en el marco del Sistema de Defensa Nacional, la Carta Magna asigna tanto a las Fuerzas Armadas como a la Policía Nacional. Sin perjuicio de ello, el artículo 168 de la Constitución Política establece que las leyes y los reglamentos respectivos determinan, entre otros, las funciones de estas instituciones.

Así, en cuanto a la vigilancia y control de las fronteras, el artículo 182 del Decreto Supremo N° 026-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, señala que *la Dirección de Seguridad de Fronteras es la unidad orgánica de carácter técnico y operativo, sistémico y normativo, responsable de planear, organizar, dirigir, coordinar, ejecutar y controlar las operaciones policiales que permitan coadyuvar en las actividades referidas al Sistema de Defensa Nacional y el Sistema de Vigilancia de Fronteras a nivel nacional, cuyas funciones entre otros son: Planear, organizar, dirigir, coordinar, ejecutar y controlar los servicios policiales y actividades que desarrollan los Puestos de Vigilancia de Fronteras, de conformidad a los tratados internacionales, acuerdos binacionales y la legislación nacional sobre la materia; en coordinación con el Jefe de la Macro Región Policial y el Jefe de la Región Policial que corresponda, para efectos de la designación del personal policial que cubrirá dicho servicio de vigilancia y su control inmediato.*

Por su parte, en lo que a las Fuerzas Armadas se refiere, el numeral 4.8 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas señala que, entre otros, es función del Comando Conjunto *planificar y conducir las operaciones de las Fuerzas Armadas en el marco del Sistema de Vigilancia de Fronteras, así como ejercer el control y supervisión del mismo.* En esa misma línea, su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2016-DE, dispone en su artículo 21 que, corresponde a la División de Operaciones – Frente Externo del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas el Planeamiento Estratégico de la Acción Inmediata contra las amenazas provenientes del exterior, así como *planear, organizar, coordinar, dirigir, supervisar y controlar la soberanía e integridad territorial a través del Sistema de Vigilancia de Fronteras.*

En virtud de las funciones asignadas al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, este organismo emitió la Directiva N° 055-JCCFFA/D3/SIT "Sistema de Vigilancia de Fronteras", de fecha 10 de noviembre de 2008, la cual

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

establece las normas y procedimientos para la organización y funcionamiento del Sistema de Vigilancia de Fronteras, con la finalidad de realizar las acciones de cobertura, seguridad, control y monitoreo por parte de las instituciones que conforman las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.

Las funciones que el ordenamiento jurídico interno prevé en materia fronteriza para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, deben ser acordes con el deber del Estado de establecer y ejecutar la política de fronteras, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, pues según el artículo 171 de la Carta Magna, ambas instituciones armadas *participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a ley.*

Esto significa que, tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional deben intervenir en el desarrollo económico y social, así como en la defensa de las zonas ubicadas en las fronteras del territorio nacional, donde precisamente, el Estado ha mostrado tener ciertas limitaciones.

Es importante resaltar que el numeral 4.8 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1136, establece que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas planifica y conduce las operaciones en el marco del Sistema de Vigilancia de Fronteras; sistema que de conformidad con el artículo 43 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo debe ser creado por Ley, con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros.

5.2. Análisis de las opiniones recibidas

5.2.1. La **Presidencia del Consejo de Ministros** remite el informe de la **Oficina General de Asesoría Jurídica**, en el cual se concluye que la iniciativa legislativa no es viable, en base a las siguientes opiniones:

Opinión de la Secretaría de Gestión Pública

3.6 *En esa línea, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, la LOPE), norma de desarrollo constitucional, **regula las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo**, estableciendo en su numeral 2 del artículo VI que, sobre la base del Principio de Competencia, el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por otros niveles de gobierno, así como ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas.*

(...)

3.8 *El artículo 43 de la LOPE señala que sólo por Ley se crea un sistema, previa opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros; asimismo, la SGP, como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, el cual comprende, entre otros medios a la estructura, organización y funcionamiento del Estado, emitió una opinión vinculante señalando lo siguiente:*

“Todo sistema al cual se le quiera calificar como funcional, requiere crearse por ley conforme lo señalado en el artículo 43 de la LOPE.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

Dicha ley, debe ser a propuesta del Poder Ejecutivo pues la creación de un sistema funcional deviene de la potestad inherente a este poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas, como conductor de la política general de gobierno. Dicho proyecto de ley, conforme lo dispuesto en el artículo 43 de la LOPE, requiere contar con la opinión previa favorable de la PCM, la cual la se emite a través de la SGP".

3.9 *Es decir, corresponde sólo al Poder Ejecutivo proponer la creación de sistemas funcionales y regular su funcionamiento y organización, conclusión que se reafirma con lo establecido en el artículo 65 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054- 2018-PCM, donde se precisa que el expediente del proyecto de ley de creación de un sistema funcional lo elabora el ministerio bajo cuya rectoría se propone se encuentra el sistema funcional y debe incluir la siguiente información: i) proyecto de ley, ii) exposición de motivos, iii) el informe técnico que sustenta la creación, y iv) el informe legal elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica que valida la legalidad de la propuesta.*

(...)

3.12 *Sustentar lo contrario, donde el Congreso de la República podría, a su iniciativa, crear un sistema funcional, vulneraría no sólo la LOPE sino también el Principio de Separación de Poderes, toda vez que un Poder del Estado no puede determinar y/o condicionar la organización y funcionamiento de otro poder del Estado, al gozar cada poder de autonomía para determinar cómo llevará a cabo sus funciones sustantivas asignadas (...).*

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Respecto a la afectación a los principios de separación de poderes y de competencia

(...) *Entre los diversos Principios que reconoce la norma constitucional, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú.*

(...) *Vinculado con dicho principio se encuentra el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158.*

Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 43 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos: Sistemas Funcionales y Sistemas

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

Administrativos, y solo se crean por ley, con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros.

A su vez, el numeral 65.1 del artículo 65 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, señala que el expediente del proyecto de ley de creación de un sistema funcional lo elabora el ministerio bajo cuya rectoría se propone se encuentre el sistema funcional.

En esa línea, considerando que el Proyecto de Ley materia de análisis, entre otros aspectos, plantea la creación del Sistema de Vigilancia de Fronteras, el cual conforme a lo indicado por la Secretaría de Gestión Pública, se enmarcaría dentro de la calificación de un sistema funcional al estar vinculado al cumplimiento de una política; vulnera el Principio de Separación de Poderes y el Principio de Competencia establecidos en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, respectivamente, toda vez que dicha materia es de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

Possible iniciativa de gasto

(...) El artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el inciso 17 del artículo 118 de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

(...)

En tal sentido, debemos señalar que el Proyecto de Ley N° 3538/2022-CR, al disponer que "la implementación del Sistema de Vigilancia de Fronteras se financia con cargo a los recursos que refiere el Programa Presupuestal PP 0135: Mejora de las Capacidades Militares para la Defensa" y, además, señalar que "mediante convenios y acuerdos multisectoriales los otros sectores pueden transferir recursos presupuestales para fortalecer o mejorar los productos en el ámbito territorial, acuático y aéreo", podría generar gasto público para su implementación, vulnerándose así el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

5.2.2. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos remite el informe de la Dirección General de Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, mediante el cual concluye que el proyecto de ley materia de análisis no resulta viable jurídicamente, por los fundamentos siguientes:

El principio de separación de poderes:

15. (...) La aplicación del principio de separación de poderes impide que cualquier Poder del Estado turbe, ilegítimamente, el ejercicio de las atribuciones de otros poderes del Estado, y es que la función

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

legislativa del Congreso de la República constituye una atribución constitucional que debe efectuarse dentro del marco del respeto de las facultades asignadas a cada Poder del Estado, lo que conlleva a que toda propuesta legislativa debe realizarse sin trasgredir esa delimitación de facultades.

Sobre la facultad legislativa del Congreso de la República y la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo

(...)

20. A la luz de lo expuesto, y atendiendo a la potestad de iniciativa legislativa asignada al Presidente de la República, conforme al artículo 107 de la Constitución Política del Perú, modificada por la Ley de reforma constitucional, Ley N° 28390, así como lo previsto en el artículo 8 numeral 2) literal b) de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en tanto los sistemas se constituyen en espacios que organizan las actividades de la administración pública; aspecto que es de exclusiva competencia del Poder Ejecutivo (art. 8 num. 2, lit. k), se encuentra dentro del ámbito competencial del Poder Ejecutivo, ejercer el derecho de iniciativa legislativa, con aprobación del Consejo de Ministros, para que el Congreso de la República, a través de Ley, pueda crear un Sistema Funcional, como es el caso de un Sistema de Vigilancia de Fronteras y Franja de Frontera, que tiene dicha naturaleza.
21. Y es que, en el ámbito de los sistemas funcionales, éstos tienen como finalidad asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. Estos sistemas tienen un ente rector cuyas atribuciones se establecen en las normas que regulan el sistema, debiendo contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros, siendo el Poder Ejecutivo el responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales.

Sobre la prohibición de iniciativa de gasto de los congresistas de la República

33. De lo expuesto, se desprende que, en las referidas Sentencias, el Tribunal Constitucional, ha interpretado respecto a los alcances del artículo 79 de la Constitución, lo siguiente:
- i) Considera posible que el Congreso de la República apruebe iniciativas legislativas que supongan la generación de gasto público, siempre que se acredite que en el iter legislativo, el Poder Ejecutivo consintió la dación de la norma en cuestión y que dicho gasto no vulnera el principio de equilibrio presupuestario, en observancia de lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 80 de la Constitución.
 - ii) Distingue dos categorías conceptuales, de un lado, las leyes que generan obligaciones para el Estado, y de otro, las leyes que expresamente irroguen gasto público. A partir de ello, ha sostenido que si la ley, en realidad, reconoce y/o amplía el reconocimiento de derechos estableciendo obligaciones al

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

Estado, dicha actuación no vulnerará las disposiciones constitucionales antes mencionadas.

Contrario sensu, sí se encuentra constitucionalmente proscrito que una ley habilite un gasto público sin que su financiamiento haya sido considerado previamente en la ley de presupuesto vigente.

En consecuencia, según el Tribunal Constitucional, el artículo 79 de la Constitución no impide que una iniciativa legislativa, presentada por los Congresistas, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de Presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente requiera su materialización.

5.2.3. La Defensoría del Pueblo sostiene que el propósito del proyecto de ley no guarda relación directa con las líneas temáticas que promueve la institución en diversas materias. Agrega que, según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado y se crean por ley a propuesta del Poder Ejecutivo, como conductor de la política general de gobierno, pero requiere contar previamente con la opinión de la PCM; en consecuencia, señala que es necesario que las principales opiniones técnicas y jurídicas recaigan en los organismos rectores y competentes, como la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Defensa y el propio Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

5.2.4. El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de informe elaborado por la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza de la Dirección General de América, con aportes de la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos, la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales, así como de la Oficina General de Asuntos Legales, sostiene lo siguiente:

Opinión de la Oficina de Derecho Internacional Público de la Oficina General de Asuntos Legales

(...) El proyecto de ley examinado no altera ni modifica las fronteras del Estado peruano, sino que busca proponer una organización del espacio del territorio nacional, al cual denomina "franja de frontera".

Se hace notar que el concepto de "franja de frontera" estaría sumándose a otras referencias que ya figuran en nuestra legislación nacional, lo que puede generar confusión en torno a su aplicación. Si se revisa la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, Ley N° 29778, esta utiliza varias referencias a los espacios de frontera, tales como área de frontera (artículo 7), zona de frontera (artículo 8), región de frontera (artículo 9), macrorregión de frontera (artículo 10) y la zona de integración de frontera (artículo 11). A ello se suma el concepto de "zona de

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

integración fronteriza" que surge del derecho comunitario andino (Decisión 501-Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina), que es descrita del modo siguiente por la decisión citada: "los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos."

Opinión de la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales

(...) En principio, conforme al artículo 166 de la Carta Magna, corresponde fundamentalmente a la Policía Nacional la vigilancia y control de las fronteras. Sin embargo, ello no excluye a que las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el artículo 137° de la Constitución, puedan asumir el control del orden interno durante la declaración de Estado de Emergencia. En tal sentido, no se apreciaría una incongruencia entre estos deberes primordiales del Estado y la propuesta normativa materia de análisis.

El 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, en su artículo 4 inciso 3 establece que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en defensa del Estado de Derecho y protección de la sociedad para "prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas para funcionamiento del país, servicios públicos esenciales y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control de orden interno, sea previsible o existiera peligro de que ello ocurriera"

Por consiguiente, el Proyecto de Ley N° 3538/2022-CR resultaría compatible con los supuestos en los que las Fuerzas Armadas pueden prestar apoyo a la Policía Nacional, siempre que se declare el Estado de Emergencia en los distritos que se encuentren en la Franja de Frontera. Además, la constitucionalidad de dicha intervención ya ha sido afirmado por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00022-2011-PI-TC.

Cabe indicar que, el mencionado Proyecto de Ley no resulta contrario al Decreto Supremo N° 003-2020-DE que reglamenta al Decreto Legislativo N° 1095 y regula, en el artículo 3°, el ámbito de aplicación y finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas tanto en zonas de Estado de Emergencia o no.

Finalmente, el Proyecto de Ley permite cumplir con el lineamiento del "Objetivo Específico 4 Seguridad y Defensa Nacional", establecido en la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza aprobada por el Decreto Supremo N° 019-2018-RE respecto a "fortalecer la presencia de

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

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”.

Opinión de la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos

(...)

Alcance de las intervenciones: Aunque las intervenciones en estas áreas serán excepcionales, incluso en estos casos sería recomendable que sean reguladas en función a áreas y objetivos específicos y por tiempos determinados, para no interferir con la vida cotidiana de las poblaciones.

Instituciones participantes: El Sistema lo conforma el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior (entendido como la Policía Nacional del Perú), el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio Público, los Gobiernos Regionales y Locales con espacios de frontera y los sectores de Estado que tengan acuerdos y convenios multisectoriales con el órgano coordinador y articulador. Dicho Sistema de Vigilancia implicará, en el caso de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, una actuación conjunta y complementaria en el territorio de los distritos de frontera. Experiencias de trabajo conjunto entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional existen en distritos fronterizos como el Cenepa, en Amazonas; y en las provincias fronterizas de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla.

Establecimiento de un mecanismo de coordinación eficiente entre Sistema de Vigilancia y Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza: Como lo señala el proyecto de Ley la problemática de la zona de frontera es tanto de seguridad como de desarrollo. En ese sentido, el mecanismo que se implemente en materia de seguridad deberá necesariamente establecer una coordinación eficiente con el sistema de desarrollo ya existente, a fin de generar sinergias entre ellos, con respeto de sus competencias.

Establecimiento de zonas de seguridad en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores: Habida cuenta las especiales condiciones de las zonas fronterizas, así como la porosidad de alguna de ellas, se requiere que el establecimiento de dichas zonas se efectúe en estrecha coordinación y visto bueno del Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de evitar incidentes y garantizar el respeto a los tratados vigentes.

Respeto de cartillas de seguridad de cada frontera y establecimiento de normas específicas para la intervención en el área: Por tratarse de intervenciones en la franja fronteriza, se requiere evitar cualquier tipo de incidente. En ese sentido, las acciones de las Fuerzas Armadas en el área de frontera deben respetar las Cartillas de Seguridad que a nivel binacional han sido acordadas. Dichas Cartillas establecen ciertos límites

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

a estas acciones en términos de desplazamientos físicos de las Fuerzas Armadas en torno a la línea de frontera. Cualquier iniciativa de acción de las Fuerzas Armadas en la franja de frontera debe tener en cuenta el cumplimiento irrestricto de las referidas Cartillas, a fin de evitar cualquier tipo de incidente que pueda deteriorar la relación con nuestros países vecinos, lo que limitaría sus operaciones y efectividad para los fines previstos por el proyecto de ley.

Asimismo, deben emitirse directivas específicas y protocolos de acuerdo con el tipo de intervención que se pretendan realizar y que deben ser de estricto cumplimiento.

Opinión de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza de la Dirección General de América

A fin de atender de manera institucional la problemática compleja de las zonas de frontera, la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, crea el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF), como la máxima instancia multisectorial encargada de formular, conducir y evaluar la política de Estado en materia de desarrollo de fronteras e integración fronteriza, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento, en concordancia con lo establecido en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú.

(...)

Durante la IV Sesión Ordinaria del CONADIF, realizada el 15 de julio de 2019, se adoptó como acuerdo establecer un mecanismo multisectorial para la seguridad y lucha contra los ilícitos en las fronteras, con la finalidad de desarrollar un marco normativo y estratégico que permita definir una franja de fronteras que habilite la intervención conjunta entre la Policía Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, reforzando así la seguridad en las fronteras.

Con dicho fin, el Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) elaboraron una propuesta para la conformación de una franja de fronteras y el fortalecimiento del Sistema de Vigilancia de Fronteras que fue presentada durante las reuniones del mencionado mecanismo multisectorial, conformado por representantes del Ministerio de Defensa, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Relaciones Exteriores.

(...)

Sobre el particular, es importante destacar que el Ministerio de Defensa junto al CCFFAA avanzaron en el cumplimiento de generar el marco normativo para el trabajo conjunto de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, a través del Decreto Supremo N° 003-2020-DE, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095 que establece las Reglas de Empleo y Uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional. De esta manera actualmente ya se cuenta con un marco normativo que permite, en situaciones concretas y bajo el requerimiento expreso del Ministerio del Interior, el acompañamiento de

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

las Fuerzas Armadas en el control de ilícitos en determinados espacios de territorio nacional, incluyendo las zonas de frontera.

(...)

En el artículo 4.- Funciones, numeral 4.5 "Integrar sus planes de seguridad en proyectos de desarrollo en los espacios de frontera", se sugiere evaluar los alcances de dicha función, considerando que la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo en zonas de frontera suele tener mayores complicaciones por aspectos geográficos, poblacionales, culturales, entre otros. En ese sentido, es importante garantizar que esta función no implique retrasos en los proyectos de desarrollo en los ámbitos fronterizos.

En el artículo 4.- Funciones, se sugiere incorporar la siguiente función relacionada a la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos "Coadyuvar al desarrollo de las poblaciones asentadas en el ámbito de la Franja de Frontera, en el marco de sus competencias, a través de sus distintas unidades, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 61 del Reglamento de la Ley N° 29778 - Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza aprobado mediante el Decreto Supremo N° 017-2013-RE.

En el numeral 7.2 del artículo 7, se sugiere que el Instituto Geográfico Nacional coordine con el Ministerio de Defensa la delimitación de la Franja de Frontera, toda vez que dicho sector es el ente articulador y coordinador del Sistema de Vigilancia de Fronteras y no el Ministerio de Relaciones Exteriores, como propone la formula normativa. En ese sentido, la Cancillería podría encontrarse comprendida dentro de "los sectores competentes" a fin de dar una opinión en calidad de ente rector en materia de desarrollo e integración fronteriza.

Finalmente, en el tercer párrafo de la página 6 de la exposición de motivos, es oportuno precisar que la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza de este Ministerio, brindó aportes preliminares en un proyecto de propuesta sobre Franja de Fronteras en el marco de un Grupo de Trabajo creado por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República para la unificación de criterios sobre Franja de Fronteras y Sistema de Vigilancia Fronterizo. En ese sentido, conforme a lo señalado por el entonces Canciller, mediante Oficio RE (MIN) N° 3-0-A/200 de fecha 19 de julio de 2022, se informa que "(...) en tanto la definición de Franja de Frontera fue materia de un acuerdo del CONADIF, corresponde que una propuesta formal sobre ese tema sea elaborada y validada por dicho Consejo Nacional", lo que no ha sucedido hasta el momento.

5.3. Análisis técnico

En mérito a la revisión de las iniciativas legislativas, de la normatividad vigente, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de las opiniones recibidas, se propone la aprobación de los proyectos de ley con un texto sustitutorio, conforme al análisis siguiente.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

En principio, debemos tener en claro qué se entiende por frontera. La Real Academia de la Lengua Española la define como la *"línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, entendido como el espacio terrestre, marítimo y aéreo sobre el que ejerce su soberanía, lo que permite hablar de fronteras terrestres, marítimas y aéreas en función de la naturaleza física del espacio delimitado"*.

Así, tenemos que, el territorio peruano se ubica en la región central y occidental de América del Sur, tiene una extensión de 1'285,215 km². Limita al norte con Ecuador (1,529 km.) y Colombia (1,506 km.), al este con Brasil (2,822 km.), al sureste con Bolivia (1,047 km.), al sur con Chile (169 km.) y al oeste con el Océano Pacífico (3,080 km).

Es decir, la frontera terrestre abarca un total de 7,073 km, cuya característica principal radica en que la mayoría de sus áreas se ubican en lugares agrestes y de difícil acceso, constituyendo un desafío para el desarrollo e integración. En estas zonas fronterizas, los servicios básicos para el desarrollo de la población son precarios, la tasa de pobreza es elevada en comparación con otros sectores del territorio nacional.

Si bien es cierto que, una de las principales políticas públicas implementadas por el Estado es el proceso de descentralización que tiene por finalidad lograr el desarrollo integral del país, no es menos cierto que, la presencia del Estado en las zonas fronterizas aún es débil. Se requiere revertir esta situación, a fin de lograr el anhelado desarrollo nacional.

La problemática por la que atraviesan nuestras fronteras es vasta. A diario se comenten muchos actos irregulares e ilícitos en estas circunscripciones territoriales, tales como, la contaminación ambiental, la tala ilegal, el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico ilícito de migrantes, entre otros delitos transfronterizos, los cuales no permiten el desarrollo de esta parte de nuestro país.

De lo expuesto podemos afirmar que, entre el desarrollo de las zonas fronterizas y la seguridad y la Defensa Nacional, existe una relación de interdependencia. No es posible concebir el desarrollo de los distritos fronterizos si no se implementan políticas públicas destinadas a menguar la comisión de delitos en estos espacios. La inseguridad constituye un factor que imposibilita que el Estado cumpla con sus objetivos; por ende, que la población vea restringida sus opciones de desarrollo a causa a las amenazas contra su seguridad.

Sin seguridad no hay desarrollo, ni ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales. Ambos (seguridad y desarrollo), son necesarios para alcanzar el bienestar. De ahí que el artículo 163° de la Constitución establezca, como

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

una de las tareas fundamentales del Estado peruano, la de garantizar la seguridad de la Nación, a través de un Sistema de Defensa Nacional¹.

Precisamente, es esta situación la que las iniciativas legislativas pretenden resolver. Proponiendo distintas fórmulas legales con el objeto de que las Fuerzas Armadas brinden apoyo a la Policía Nacional en la vigilancia y control de las Fronteras, a fin de reducir la comisión de delitos transfronterizos.

El Proyecto de Ley N° 3538/2022-CR propone la creación del Sistema de Vigilancia de Fronteras, la misma que estaría compuesta por los Ministerios de Defensa, de Interior, de Relaciones Exteriores y el Ministerio Público, así como los gobiernos regionales y locales de los espacios de frontera, entre otros. Debemos recordar que este sistema mencionado en el artículo 4, numeral 4.3 del Decreto Legislativo 1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Sobre el particular, tanto la Presidencia del Consejo de Ministros como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, han mencionado en sus respectivas opiniones que, esta propuesta vulneraría el principio de competencia, el principio de separación de poderes, así como la prohibición de iniciativa de gasto.

Al respecto, es necesario señalar que, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es la norma que establece las competencias y funciones del Poder Ejecutivo. Así, el artículo VI de su título preliminar regula el principio de competencia, en virtud del cual, este poder del Estado ejerce sus funciones de manera exclusiva, no pudiendo delegarlas ni transferirlas. Es decir, ningún otro poder del Estado puede atribuirse funciones que no le corresponden ni se le hayan conferido por ley.

Si bien es cierto las competencias reconocidas al Poder Ejecutivo se encuentran reguladas en el artículo 4 de la precitada ley, el último párrafo del artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que, sólo por ley se crea un Sistema, la cual debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esto quiere decir que, la creación de un sistema, ya sea de carácter funcional o administrativo, se puede iniciar a propuesta del Congreso de la República, siempre que cuente con opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros. En otras palabras, si bien el Congreso de la República está facultado para la creación del sistema, debe contar con opinión favorable del ejecutivo.

Por consiguiente, a consideración de esta Comisión, no resulta factible que el Congreso de la República cree un Sistema de Vigilancia de Fronteras, máxime si la Presidencia del Consejo de Ministros ha sostenido que la propuesta legislativa antes mencionada es inviable, es decir, no se ha obtenido la opinión favorable de dicha institución; por lo tanto, la proposición legal adolece de uno

¹ Texto extraído del fundamento 29 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0017-2003-AI/TC.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

de los requisitos *sine qua non* para la creación de cualquier sistema funcional. Además, tampoco es viable debido a que la implementación de todo sistema conlleva necesariamente iniciativa de gasto, lo cual se encuentra totalmente proscrito para el Congreso de la República.

Otro de los planteamientos normativos comprendidos en el Proyecto de Ley N° 3538/2022-CR es la creación de una franja de frontera. Sobre este extremo de la propuesta, la exposición de motivos indica que, la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores elaboró una propuesta geográfica de franja de fronteras, afirmación que ha sido confirmada por dicho ministerio; sin embargo, la mencionada entidad ha señalado que *“en tanto la definición de franja de frontera fue materia de un acuerdo del CONADIF, corresponde que una propuesta formal sobre este tema sea elaborada y validada por dicho Consejo Nacional, lo que no ha sucedido hasta el momento”*.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el párrafo anterior, esta Comisión considera que, estando a que el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza se encuentra a cargo de formular y evaluar las políticas en materia de desarrollo e integración fronteriza, corresponde a este organismo multisectorial determinar la necesidad de implementar un nuevo concepto, más aún si, la Ley N° 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, ya contiene otras definiciones como “área de frontera”, zona de frontera”, región de frontera”, “macrorregión de frontera” y “zona de integración de frontera”.

Además, se advierte que, la descripción de “franja de frontera” que propone la iniciativa legislativa es muy similar a la de “área de frontera” que brinda la precitada ley marco, pues en ambos casos se hace referencia a “ámbito de los distritos fronterizos”. En ese sentido, se deduce que, no habría mayor distinción entre uno y otro término, situación que reafirma el criterio establecido respecto a que debe ser el CONADIF el organismo que valide una propuesta de tal naturaleza. Por lo tanto, este extremo del planteamiento normativo es inviable.

Por otro lado, tenemos que los Proyectos de Ley N° 3538/2022-CR y 5108/2022-CR proponen que, en la función de control y vigilancia de las Fronteras, la Policía Nacional del Perú reciba el apoyo de las Fuerzas Armadas.

Para determinar la viabilidad o no de dicha propuesta, es necesario tener en cuenta nuestro marco constitucional vigente, el cual si bien es cierto prescribe que tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Armadas forman parte del Sistema de Defensa Nacional, no es menos cierto que el alcance de las funciones que cada una de ellas desarrolla es distinta.

De esa manera, conforme se tuvo oportunidad de ver a detalle en el análisis del marco normativo, la Policía Nacional se encuentra a cargo del orden interno; motivo por el cual, se le ha encomendado la vigilancia y el control de las fronteras. En tanto, a las Fuerzas Armadas se le ha encargado la función de garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de nuestro país, cuyo territorio está conformado por el suelo, subsuelo, dominio marítimo

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

y el espacio aéreo; no obstante, en estado de emergencia puede asumir el control del orden interno si así lo determina el Jefe de Estado.

De una interpretación literal, advertimos que el texto constitucional sólo hace referencia a que las Fuerzas Armadas controlarán el orden interno previa declaratoria de estado de emergencia, no hace alusión alguna respecto al apoyo que pueden brindar a la Policía Nacional, es decir, si este se presta sólo en el mencionado régimen de excepción o en cualquier otra circunstancia.

No obstante, el Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional señala de manera expresa que, las Fuerzas Armadas prestan apoyo a la Policía Nacional previa declaración de estado de emergencia, cerrando así la posibilidad de que lo hagan en situaciones distintas a la de un estado de excepción.

Sin perjuicio de lo señalado líneas arriba, está Comisión considera que, no debe pasar inadvertido la importante misión que la Carta Magna le ha encomendado a las Fuerzas Armadas en el marco del Sistema de Defensa Nacional. Garantizar la soberanía y la integridad territorial es una función que las Fuerzas Armadas deben cumplir de manera integral y permanente. El Tribunal Constitucional ha señalado que *[Es "integral" porque abarca diversos campos, como el económico, político, social, cultural, militar, etc.; y "permanente", debido a que se trata de una actividad constante que se relaciona con sus sentidos preventivo y represivo]*².

¿Cómo puede garantizar las Fuerzas Armadas la soberanía y la integridad territorial? A nuestro criterio y en principio, desplegando acciones preventivas tales como el monitorio y la observación permanente de todo nuestro territorio nacional, la cual como se ha mencionado comprende las fronteras, donde especialmente se requiere mayor presencia del Estado, dado el alto índice de delitos transnacionales y el abandono de esta zona del país.

En ese sentido, esta Comisión considera que, tal como lo dispone el artículo 171 de la Constitución Política, las Fuerzas Armadas deben participar del desarrollo económico y social del país, así como de la defensa civil, sobre todo en los espacios de frontera, donde es necesaria su intervención, máxime si constantemente se informa a través de los medios de comunicación la deficiente o nula presencia de la Policía Nacional, lo cual a su vez hace más vulnerable la soberanía e integridad territorial de nuestro país.

En cuanto a las fronteras, el artículo 44 de la Norma Constitucional señala que el Estado debe promover el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas. En concordancia con esta prescripción normativa, el 27 de julio de 2011 se publicó la Ley N° 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, según la cual, uno de los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas es consolidar la soberanía, seguridad y defensa nacional en los espacios de frontera (artículo 5, literal c).

² Fundamento 30 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0017-2003-AI/TC.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

Este lineamiento, junto a otros, constituye el marco que deben observar las entidades públicas a la hora de formular las estrategias a ejecutarse en los espacios de frontera, principalmente por las entidades que componen el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, cuya función general es promover, orientar y coordinar el desarrollo fronterizo sostenible y la integración fronteriza, tal como lo precisa el artículo 12 de la precitada norma.

Las funciones específicas que cumple este sistema, se encuentran establecidas en el artículo 15, cuyo literal b) hace referencia a la necesidad de una mayor presencia del Estado en los espacios de frontera, a fin de coadyuvar a la afirmación de la soberanía, la integridad territorial y la identidad nacional. Al respecto, a juicio de esta Comisión, para que dicha misión se materialice es necesario que exista monitoreo y observación permanente de los espacios de frontera. Por lo tanto, la disposición normativa mencionada debería hacer dicha precisión.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que, el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración fronteriza se encuentra conformada, entre otros, por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, instancia multisectorial integrado por los ministros de las carteras de Relaciones Exteriores, de Defensa, del Interior, así como por los presidentes de gobiernos regionales de frontera, alcaldes representantes de las municipalidades provinciales y distritales de frontera, entre otros. Sobre el particular, advertimos que el Proyecto de Ley N° 3538/2022-CR propone similar composición para el Sistema de Vigilancia de Fronteras que, líneas arriba, declaramos como inviable.

En ese sentido, si lo que se pretende es garantizar la soberanía e integridad territorial de los espacios de frontera, correspondería que el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza cumpla funciones conducentes a dicho fin, más aún si, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley N° 29778, este Consejo está encargado de formular, conducir y evaluar la política de Estado en materia de desarrollo de fronteras e integración fronteriza.

En consecuencia, en mérito a que el artículo 21 regula las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, esta Comisión considera que se debe modificar dicha disposición normativa, a fin de ampliar sus funciones y comprender dentro de ellas las relacionadas con la Política de Seguridad y Defensa Nacional, máxime si, de acuerdo con el artículo 5 del reglamento del Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional, todos los Sistemas Administrativos y Funcionales del Estado deben coadyuvar a garantizar la seguridad nacional, participando en los procesos pertinentes de la seguridad y defensa nacional e interviniendo en las acciones que de ellos se deriven. Por lo tanto, el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza debe contribuir con los fines que busca el Sistema de Defensa Nacional.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

La propuesta se encuentra acorde con uno de los objetivos y lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, que ha sido formulada por el propio Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza en virtud de su función establecida en el artículo 44 del reglamento de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. Este objetivo y lineamiento se encuentra establecido en el Decreto Supremo N° 019-2018-RE, en donde se precisa como lineamiento del Objetivo Específico 4, el *"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"*.

De esta manera, los objetivos y lineamientos aprobados como parte de la Política Nacional de Desarrollo de Integración Fronteriza deben ser alcanzados para asegurar los fines que se pretende.

Finalmente, a través del presente dictamen, y en concordancia con lo expuesto en los párrafos anteriores, se propone la incorporación del artículo 21-A, con la finalidad de precisar que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas está facultada para realizar el monitoreo y la observación sistemática permanente de las fronteras, lo cual guarda relación con la finalidad que cumplen las Fuerzas Armadas de resguardar la independencia, soberanía e integridad territorial.

Asimismo, de acuerdo a la opinión emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, cualquier acción adoptada por las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de su función constitucional en los espacios de frontera de respetar las Cartillas de Seguridad Binacionales que el Estado peruano haya acordado con los países limítrofes.

En base a los fundamentos expuestos, esta Comisión propone un texto sustitutorio a los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR.

5.4. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

La fórmula legal propuesta es necesaria, toda vez que tiene por finalidad coadyuvar al desarrollo de la población asentada en los espacios de frontera, circunscripciones territoriales donde el porcentaje de actos ilícitos transfronterizos es elevado debido a la precaria presencia del Estado en estas zonas, lo cual a su vez constituye una amenaza para la independencia, soberanía e integridad territorial, cuya defensa se encuentra a cargo de las Fuerzas Armadas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución Política. En ese sentido, considerando que la defensa nacional es una tarea que se desarrolla de manera integral y permanente, mediante actividades no sólo represivas sino también preventivas, es necesario que las Fuerzas Armadas realice acciones de monitoreo y observación en los espacios fronterizos, a efectos de detectar cualquier acto que eventualmente pueda poner en peligro la independencia, soberanía e integridad territorial de nuestro país.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

La propuesta normativa es viable, en virtud de que la Carta Magna encomienda a las Fuerzas Armadas la función de garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial, encargo que debe cumplirlo de manera integral y permanente, esto es, en todo el territorio nacional, incluido los espacios de frontera, y de manera continua. Esto no implica asumir el control del orden interno, el cual está reservado para la Policía Nacional, sino ejercer una función constitucional.

Por último, la propuesta formulada es oportuna, debido a la realidad por la que atraviesan los espacios que comprenden las fronteras peruanas. Es innegable la deficiente o nula presencia del Estado en estas zonas, esto viene provocando que, a diario se cometan un importante número de actos ilícitos que afectan el desarrollo de sus pobladores. Esta ausencia Estatal también amenaza la independencia, soberanía e integridad territorial, la misma que debe garantizar las Fuerzas Armadas a través de actividades permanentes.

5.5. Análisis costo beneficio

La fórmula legal propuesta a través del presente dictamen no contiene iniciativa para crear ni aumentar el gasto público vigente. No se está creando un sistema administrativo ni funcional que requiera la transferencia de recursos presupuestales adicionales para su implementación. Sólo se está cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 5 del reglamento del Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional, en virtud del cual, el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza debe coadyuvar a garantizar la seguridad nacional, participando en los procesos pertinentes de la seguridad y defensa nacional e interviniendo en las acciones que de ellos se deriven.

La aprobación de la iniciativa legislativa redundará en beneficio de la independencia, soberanía e integridad territorial de nuestro país, pues a través del monitoreo y observación sistemática permanente que realice las Fuerzas Armadas en los espacios de frontera, se coadyuvará a detectar y prevenir cualquier acto que eventualmente la amenace.

VI. CONCLUSIÓN

En atención a las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas recomienda la aprobación de los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108-2022-CR con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA, A FIN DE GARANTIZAR LA SOBERANÍA E INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERAS

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

Artículo 1. Modificación de los artículos 15 y 21 de la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo de la Integración Fronteriza

Se modifican los artículos 15 -literal b)- y 21 de la Ley 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, **a través del permanente monitoreo y observación de los espacios de frontera**, 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:

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

1. Proponer los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento.
2. Aprobar las estrategias de desarrollo e integración fronterizos y evaluar su cumplimiento.
3. Orientar la armonización de los planes nacionales, regionales y locales de desarrollo e integración fronterizos con los compromisos internacionales del país.
4. Proponer y coordinar con los sectores del Gobierno Nacional, gobierno regional y gobierno local de frontera la identificación de programas y proyectos de desarrollo e integración fronterizos.
5. Fortalecer la presencia institucional del Estado, formulando propuestas de desarrollo sostenible y de inversión en los espacios de frontera, dando prioridad a las áreas críticas de frontera previamente identificadas.
6. Proponer a las diferentes instancias de gobierno iniciativas de carácter técnico y normativo a fin de facilitar propuestas de desarrollo e integración fronterizos.
7. Propiciar los mecanismos de coordinación interinstitucional que contribuyan a la ejecución de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos.
8. Coordinar con la entidad nacional competente la búsqueda y obtención de fuentes de cooperación técnica no reembolsable que complemente los recursos nacionales para la ejecución de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, de conformidad con la normativa vigente.
9. Velar por que el proceso de formulación de las propuestas que incidan en el desarrollo fronterizo sostenible y en la integración fronteriza se

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

realice en un marco de concertación entre los distintos sectores y niveles de gobierno, contando con la participación y control de los representantes de la sociedad civil directamente involucrada.

10. Propiciar el desarrollo complementario de los servicios básicos, de la infraestructura productiva, de las potencialidades, así como el uso, vigilancia y control de los recursos naturales y culturales de los espacios de frontera contribuyendo al mismo tiempo al fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales fronterizas.
11. Propiciar la realización de estudios de la problemática fronteriza que se estimen pertinentes y que sirvan de base para formular proyectos y otras propuestas orientadas al desarrollo de las regiones de frontera.
12. Proponer las normas necesarias para el cumplimiento de sus fines.

b) Con relación a la Política de Seguridad y Defensa Nacional

1. 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.
2. **Coordinar con el Sistema de Defensa Nacional la realización de acciones conjuntas para garantizar la seguridad y la defensa nacional en las áreas de fronteras.**
3. **Propiciar mecanismos para detectar la ocurrencia de actividades ilícitas transfronterizas.**
4. **Fortalecer la presencia institucional del Estado mediante el monitorio permanente de las fronteras."**

Artículo 2. Incorporación del artículo 21-A en la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo de la Integración Fronteriza

Se incorpora el artículo 21-A en la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo de la Integración Fronteriza, con la redacción siguiente:

"Artículo 21-A. Monitoreo de las fronteras

En el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas y la Política de Seguridad y Defensa Nacional, el Ministerio de Defensa, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, está facultado para realizar el monitoreo y la observación sistemática permanente de las fronteras, a fin de detectar o alertar cualquier alteración o violación del territorio nacional, en resguardo de la soberanía e integridad territorial, así como del desarrollo de las fronteras.

Las Fuerzas Armadas, en cumplimiento de su finalidad primordial establecida en el artículo 165 de la Constitución Política del Perú, deben respetar las cartillas de seguridad binacionales que el Perú haya acordado con los países con los cuales limita".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del Reglamento



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento

Fecha: 20/06/2023 19:15:01-0500



Firmado digitalmente por:
MONTAÑA MANRIQUE Jorge
Carlos FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/06/2023 17:25:00-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/06/2023 16:54:41-0500
CONGRESO
de la
REPÚBLICA

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN
INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y
LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera

El Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento de la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo de la Integración Fronteriza, aprobado por el Decreto Supremo 017-2013-RE, a las modificaciones previstas en la siguiente ley en el plazo máximo de treinta días calendario contados a partir de su entrada en vigor



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/06/2023 16:14:56-0500
Despacha
Sala de sesiones



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20181740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/06/2023 12:19:52-0500



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/06/2023 14:58:01-0500

Lima, 12 junio de 2023



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2023 11:18:19-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/06/2023 17:18:25-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/06/2023 14:58:00-0500



Firmado digitalmente por:
LIZARZABURU LIZARZABURU
Juan Carlos Martin FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/06/2023 15:23:26-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS SEGUNDO
TORIBIO FIR 18855831 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/06/2023 12:19:52-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2023 10:03:10-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2023 10:27:05-0500



Firmado digitalmente por:
CHIABRA LEON Roberto
Enrique FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/06/2023 17:44:00-0500



Firmado digitalmente por:
KAWICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/06/2023 10:04:30-0500

Lima, 19 de junio de 2023

Oficio 0584-2022-2023-TERG-CR

Congresista.

Diego Alonso **BAZÁN CALDERÓN**.

Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.

Presente. –

De mi especial consideración:

Por intermedio de la presente lo saludo y mediante la presente hago constar mi voto a favor del dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 3538/2022-CR y 5108/2022-CR que, con un texto sustitutorio propone la Ley que modifica la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial en los espacios de frontera.

Lamentablemente, problemas técnicos en la laptop, impiden que pueda firmar el dictamen de manera digital que se aprobó en la Vigésima Segunda Sesión Ordinaria, celebrada el 12 de junio de 2023.

Sin otro particular quedo de usted.

Cordialmente.



TANIA ESTEFANY RAMÍREZ GARCÍA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

TERG/rdcch