PL 3538/2022-CR
5108/2022-CR

- DEFENSA NACIONAL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
20 ENE. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 9:18

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

OFICIO Nº 034 -2025–PR

Lima,18 de enero de 2025

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de 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 frontera. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa de Ley tiene por objeto modificar la Ley N° 29778 a fin de incorporar el monitoreo fronterizo como función del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza y del Ministerio de Defensa (MINDEF), y de reorganizar las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. El artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece 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, el referido artículo dispone que "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 con la política exterior".

   Adicionalmente, cabe destacar que el artículo 166 de la Constitución Política del Perú señala que "la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. **Vigila y controla las fronteras**".

   En atención a ello, dichas funciones constitucionales han sido recogidas en el Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, como funciones rectoras y específicas del referido Ministerio, en los términos siguientes:

   > *"**Artículo 5.- Funciones***
   > *El Ministerio del Interior tiene las siguientes funciones:*
   > ***5.1. Funciones rectoras:***
   > *(…)*
   > *2) Garantizar, mantener y restablecer el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana en el marco de sus competencias; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir,*

1 Sobre la base del Informe Legal Nº 93-2025-MINDEF/SG-OGAJ

investigar y combatir la delincuencia; ***así como vigilar y controlar las fronteras, a través de la Policía Nacional del Perú.***

5.2. Funciones específicas:
(...)
15) ***Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política de seguridad interna y fronteriza.***
(...)"

Siendo así, se evidencia que la propuesta de incorporación del artículo 21-A a la Ley N° 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, con el propósito de establecer que "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** (...)" genera un estado de sobre regulación y duplicidad de funciones entre la Policía Nacional del Perú (PNP) y las Fuerzas Armadas, en la medida que los términos utilizados no permiten determinar con precisión el ámbito de acción de los sectores involucrados y su vinculación con las funciones constitucionales atribuidas a dichas entidades.

En razón a lo expuesto precedentemente, la Autógrafa de Ley no guarda concordancia con las funciones y competencias atribuidas a la Policía Nacional del Perú en relación a la vigilancia y control de fronteras, en el marco del precepto constitucional recogido en el artículo 166 de la Constitución Política del Perú y otras normas de desarrollo funcional, de conformidad con lo previsto en el artículo 72 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el cual establece que "**la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan**.(...)"

3. Por otro lado, el artículo 165 de la referida Norma Fundamental establece que las Fuerzas Armadas tienen por finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República.

Bajo estas disposiciones constitucionales, se desprende que existen funciones compartidas entre la PNP y las Fuerzas Armadas para la protección de las fronteras en el país. Así, por un lado, una competencia exclusiva de las Policía Nacional en el control y vigilancia de las fronteras, mientras que, **por el lado de las Fuerzas Armadas, las funciones de la planificación y ejecución de una política de vigilancia de fronteras en apoyo a la PNP, atribuciones que han sido desarrolladas por sus leyes orgánicas**.

En efecto, la Constitución Política representa un límite al poder público mediante el Derecho, siendo que, en el caso de las Fuerzas Armadas, el Supremo Intérprete de la Constitución ha señalado esta actuación se realizaría sólo en apoyo a la Policía Nacional del Perú, en determinadas condiciones constitucionalmente delimitadas[2].

Así, la Constitución ha previsto un escenario específico en el que las Fuerzas Armadas no sólo apoyan en el resguardo del orden interno, sino que, asumen el control del mismo, previsto en el inciso 1 del artículo 137 de la Constitución; escenario en el que actúan bajo el marco de lo dispuesto en 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.

2 "La Constitución reconoce a la PNP como el órgano competente para el control del orden interno, aunque debe destacarse que en determinadas condiciones constitucionalmente delimitadas puede recibir el apoyo de las FF. AA", STC N° 953/2020, fundamento 21.

Fuera de este escenario excepcional donde las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno, el Tribunal Constitucional ha señalado que existen otros escenarios en los que las Fuerzas Armadas pueden prestar apoyo en la PNP en el mantenimiento del orden interno:

> *"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 comprender 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."*[3] *(Énfasis agregado)*

Es bajo esta interpretación constitucional que las Fuerzas Armadas pueden contribuir con el apoyo en la vigilancia de las fronteras, función constitucional asignada a la Policía Nacional en el artículo 166 de la Constitución Política, considerando el deber de las Fuerzas Armadas de garantizar la integridad territorial de la República. No obstante, este apoyo no debe implicar el reemplazo de las atribuciones exclusivas de la PNP en la vigilancia de las fronteras y el control del orden interno, ni la duplicidad de funciones en una misma materia, como se desprende de la Autógrafa de ley materia de análisis; puesto que, esta regulación significaría desnaturalizar las funciones constitucionales asignadas y delimitadas a cada institución.

4. Por otra parte, el hecho de asignar funciones nuevas a las Fuerzas Armadas, las cuales, como se ha indicado, no guardan relación con sus fines constitucionales, implicaría generar mayor presupuesto no previsto para el desarrollo de éstas, lo que vulneraría el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos en lo que se refiere a su presupuesto.

En ese contexto, se observa la Autógrafa de Ley, en tanto no resulta factible asignar funciones a las Fuerzas Armadas vinculadas monitoreo y observación permanente de las fronteras, en tanto dichas acciones se circunscribirían dentro de la labor de vigilancia de fronteras, la misma que, por mandato constitucional, es competencia propia de la Policía Nacional del Perú, debido a su vinculación con el control del orden interno. De lo contrario, se configuraría un conflicto respecto a las competencias que atribuye la Constitución Política a ambas.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

3 STC N° 0022-2011-PI/TC, fj. 392 y 394

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

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

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 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 monitoreo permanente de las fronteras".*

<u>Artículo 2</u>. 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 Fronterizos 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 COMPLENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del Reglamento

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 presente ley en el plazo máximo de treinta días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los diecinueve días del mes de diciembre de dos mil veinticuatro.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

ALEJANDRO ENRIQUE CAVERO ALVA
Tercer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA