

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.

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

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor Presidente



Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, **las observaciones** de la señora Presidenta de la República a la Autógrafa de Ley recaída en los **Proyectos de Ley 3538/2022-CR y 5108/2022-CR**. “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”.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA, en la Tercera Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden interno, Desarrollo alternativo y Lucha contra las Drogas, celebrada el lunes **15** de setiembre de 2025, de manera semi presencial y a través de la Plataforma Microsof Teams, en el Hemiciclo del Congreso de la República, con el voto a favor de los congresistas presentes **Héctor José, Ventura Ángel** (Fuerza Popular); **Patricia Rosa, Chirinos Venegas** (Renovación Popular); **Yorel Kira, Alcarraz Agüero** (Podemos Perú); **Alfredo, Azurin Loayza** (Somos Perú); **Ernesto, Bustamante Donayre** (Fuerza Popular); **Roberto Enrique, Chiabra León** (Alianza Para el Progreso); **José Ernesto, Cueto Aservi** (Honor y Democracia); **Alex Randu, Flores Ramírez** (Bancada Socialista); **Elva Edhit, Julón Irigoín** (Alianza Para el Progreso); **Segundo Toribio, Montalvo Cubas** (Perú Libre); **Silvia María, Monteza Facho** (Acción Popular); **Jorge Carlos, Montoya Manrique** (Honor y Democracia); **Alejandro, Muñante Barrios** (Renovación Popular); **Hilda Marleny, Portero López** (Acción Popular); **Fernando Miguel, Rospigliosi Capurro** (Fuerza Popular); **Héctor, Valer Pinto** (Somos Perú); **José Daniel, Williams Zapata** (Avanza País - Partido de Integración Social) y **con el voto en abstención**

DICTAMEN APROBADO POR MAYORIA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA".

del **Congresista Luis Roberto, Kamiche Morante** (Alianza Para el Progreso); con dispensa de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos.

Con licencia la señora congresista **Karol Ivett, Paredes Fonseca** (Avanza País - Partido de Integración Social).

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Proyectos de Ley acumulados

La Autógrafa de ley tiene como antecedentes las siguientes iniciativas legislativas:

- a) El **Proyecto de Ley 3538/2022-CR**, a iniciativa del congresista **José Daniel Williams Zapata**, que propone la Ley que crea el Sistema de Vigilancia de fronteras y Franja de Frontera, presentado en el Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 14 de noviembre de 2022. 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.
- b) El **Proyecto de Ley 5108/2022-CR**, a iniciativa del congresista **Diego Alonso Fernando Bazán Calderón**, que propone la Ley que modifica la Ley 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. Fue presentado en el Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 19 de mayo de 2023, siendo 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,

DICTAMEN APROBADO POR MAYORIA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.

Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas como segunda Comisión, el 22 de mayo de 2022.

1.2. Dictamen

En la Vigésima Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, realizada el 12 de junio de 2023, se aprobó por **UNANIMIDAD** de los congresistas presentes, el texto sustitutorio del dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3538/2022-CR y 5108/2022-CR.

La Junta de Portavoces en su sesión del 11 de diciembre de 2024 acordó la exoneración del dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y modernización de la Gestión del Estado respecto del Proyecto de Ley 5108/2022-CR; asimismo, la exoneración de plazo de publicación en el portal del Congreso del dictamen del mencionado grupo de trabajo, así como la ampliación de la agenda para incluir el dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.

1.3. Debate en el Pleno

En la sesión del Pleno del Congreso de la República de fecha 12 de diciembre de 2024, se presentó el texto sustitutorio de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, cuyo texto fue debatido y aprobado en primera votación y exonerado de la segunda votación en la misma sesión.

1.4. Autógrafa de ley

La autógrafa de ley fue remitida al Poder Ejecutivo el 20 de diciembre de 2024, de conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, en virtud del cual contaba con quince días para promulgarla u observarla. Realizando la

DICTAMEN APROBADO POR MAYORIA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.

observación el 20 d enero del 2025, mediante Oficio N° 034-2025-PR. Asumiéndose nuevamente competencia en el Periodo legislativo 2025-2026.

II. MARCO NORMATIVO

- ✓ Constitución Política del Perú de 1993.
- ✓ Reglamento del Congreso de la República.
- ✓ Decreto Legislativo 1129, Decreto legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional.
- ✓ Decreto Supremo 037-2013-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo 1129, que regula el Sistema de Defensa Nacional.
- ✓ Decreto Supremo 005-2021-DE, Decreto Supremo que aprueba la “Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030”.
- ✓ Decreto Supremo 037-2013-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1129, que regula el Sistema de Defensa Nacional.
- ✓ Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- ✓ Decreto Supremo 026-2017-IN, Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- ✓ Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de migraciones.
- ✓ Decreto Legislativo 1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- ✓ Decreto Supremo 007-2016-DE, Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo 1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- ✓ Decreto Legislativo 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 003-2020-DE, Reglamento del Decreto Legislativo 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 055-JCCFFA/D3/SIT “Sistema de Vigilancia de Fronteras”.

DICTAMEN APROBADO POR MAYORIA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA".

III. CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA DE LEY

La autógrafa de ley establece lo siguiente:

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:*

**DICTAMEN APROBADO POR MAYORIA DE LA INSISTENCIA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO
RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE
MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE
LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.**

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.*

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA".

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".*

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

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA".

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.

IV.OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo observa 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, por los siguientes fundamentos:

OBSERVACIÓN 1: Presunta superposición de funciones

El Poder Ejecutivo considera que la incorporación del artículo 21-A a la Ley 29778 **podría** producir duplicidad de funciones y afectar la delimitación de competencias entre la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas en materia de vigilancia y control de fronteras, creando riesgos de descoordinación y afectando la seguridad jurídica. Por ello, afirma que la propuesta no guarda concordancia con el marco constitucional vigente, que asigna roles diferenciados a las instituciones involucradas en la defensa, la seguridad interna y el desarrollo fronterizo. La observación textualmente indica lo siguiente:

*(...) 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.*

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.

*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 (...)”**.*

OBSERVACIÓN 2: Límite constitucional al rol de las Fuerzas Armadas en la vigilancia de fronteras

El Poder Ejecutivo indica que la vigilancia y el control de las fronteras constituyen una atribución exclusiva de la Policía Nacional del Perú, conforme al artículo 166 de la Constitución, mientras que las Fuerzas Armadas tienen como función primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República, de acuerdo con el artículo 165 de la misma norma. En este sentido, sostiene que el apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional es posible siempre y cuando se circunscriba a escenarios específicos, como amenazas graves a la seguridad, narcotráfico, terrorismo o estados de emergencia. La observación señala literalmente lo siguiente:

*“(...) 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”.

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.

OBSERVACIÓN 3: Presunta generación de gasto público

La observación sostiene que asignar a las Fuerzas Armadas funciones permanentes de vigilancia fronteriza no solo invade competencias exclusivas de la Policía Nacional, sino que también generaría gastos públicos adicionales no previstos, lo que contravendría el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe al Congreso crear o incrementar gastos sin iniciativa del Ejecutivo, tal como se transcribe a continuación:

“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”.

V. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES REALIZADAS

La Comisión de Defensa Nacional, Orden interno, Desarrollo alternativo y Lucha contra las Drogas pasará a realizar el análisis de las observaciones utilizando el método analítico, razonabilidad y proporcionalidad que nos permita determinar si las observaciones tienen sustento o carecen de este. Pasaremos analizar cada una de las observaciones.

OBSERVACIÓN 1: Presunta superposición de funciones

La primera observación sostiene que la incorporación del artículo 21-A a la Ley 29778, Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza, que faculta al Ministerio de Defensa a realizar el monitoreo y la observación sistemática y permanente de las fronteras, generaría una duplicidad de funciones entre la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas en la labor de vigilancia fronteriza, lo cual contravendría el marco constitucional.

DICTAMEN APROBADO POR MAYORIA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.

Al respecto, es menester señalar que el artículo 44 de la Constitución Política prescribe que el Estado debe defender la soberanía e integridad territorial, así como establecer y ejecutar la política de frontera. En virtud del precitado mandato constitucional, el 17 de junio de 2018, se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* el Decreto Supremo 019-2018-RE, mediante el cual se aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, la cual contiene un objetivo general, cuatro objetivos específicos y veintinueve lineamientos. En particular, el lineamiento 4 del objetivo específico 4 establece la necesidad de fortalecer la presencia de las Fuerzas Armadas en los espacios de frontera como pauta para lograr garantizar la soberanía e integridad territorial, conforme se detalla en el cuadro que se muestra a continuación:

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECÍFICO 4	LINEAMIENTO 4
Promover el desarrollo humano de la población fronteriza, su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, la integración competitiva con los países limítrofes y la ocupación segura, ordenada y regular de los espacios de frontera; contribuyendo a la soberanía, la integridad territorial, seguridad multidimensional y la identidad nacional, garantizando los derechos humanos.	Garantizar la soberanía, la integridad territorial, la protección de los intereses nacionales, el Estado Constitucional de Derecho, la cohesión y la paz social; así como promover la seguridad multidimensional y el respeto de los derechos y libertades fundamentales a fin de coadyuvar a la seguridad y defensa nacional de los espacios de frontera.	<u>Fortalecer la presencia de las Fuerzas Armadas en las áreas y zonas de frontera para garantizar la soberanía e integridad territorial</u> , apoyando las acciones de desarrollo sostenible realizadas por los tres niveles de gobierno y para participar en la gestión de riesgos de desastres.

FUENTE: Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos

Como se observa, el propio Poder Ejecutivo ha previsto en una política pública de alcance nacional que la presencia de las Fuerzas Armadas en las fronteras

DICTAMEN APROBADO POR MAYORIA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.

y constituye un pilar esencial para el desarrollo integral y la seguridad estratégica de estas zonas. Ergo, queda demostrado que la intervención FF.AA. no solo es compatible con la Constitución, sino que responde a una política de Estado previamente definida y orientada a la protección del territorio y al fortalecimiento de la cohesión nacional.

Bajo esta perspectiva, resulta oportuno recordar que el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, dispone que las políticas nacionales y sectoriales emitidas por este poder del Estado tienen carácter vinculante y son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas en los distintos niveles de gobierno.

A tenor de las consideraciones expuestas, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas considera que la incorporación del artículo 21-A a la Ley 29778 se encuentra plenamente enmarcada en los parámetros constitucionales, puesto que brinda al Ministerio de Defensa un instrumento normativo que refuerza la presencia estatal en zonas de frontera, tradicionalmente relegadas por la acción pública.

Es cierto que el artículo 166 de la Constitución Política asigna a la Policía Nacional la función de vigilar y controlar las fronteras en el marco del orden interno; **no obstante, ello no supone la exclusión del rol que ejercen las Fuerzas Armadas en materia de defensa nacional.** El artículo 165 de la misma norma fundamental establece que **las Fuerzas Armadas tienen como finalidad garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial, competencias directamente vinculadas al resguardo de las fronteras.** Por lo tanto, la propuesta normativa no implica superposición de atribuciones, sino una diferencia de ámbitos de acción, de la Policía Nacional como garante del control del orden interno y de las Fuerzas Armadas como responsable de soberanía e integridad territorial.

**DICTAMEN APROBADO POR MAYORIA DE LA INSISTENCIA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO
RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE
MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE
LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.**

Existen además realidades concretas que sustentan la necesidad de esta medida. Gran parte de las fronteras peruanas se extienden en territorios con condiciones geográficas adversas, de difícil acceso y limitada presencia estatal. En estos espacios, la intervención de las Fuerzas Armadas resulta no solo necesaria, sino imprescindible. De ahí que la función de “monitoreo y observación sistemática permanente” prevista en el artículo 21-A no deba interpretarse como un acto de control policial, sino como una labor de carácter estratégica en materia de defensa, propio del sector Defensa, donde puedan actuar bajo protocolos de cooperación y coordinación interinstitucional.

A nivel comparado, resulta ilustrativo el caso de Brasil con el Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (SISFRON), mediante el cual se ha institucionalizado la participación de las Fuerzas Armadas en el control fronterizo, combinando el despliegue militar permanente con herramientas tecnológicas avanzadas. Esta experiencia demuestra que la participación militar en la observación y monitoreo fronterizo no representa una invasión de funciones policiales, sino un complemento indispensable para enfrentar amenazas transnacionales y garantizar la soberanía.

En consecuencia, reconocer el rol del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en el monitoreo y observación de las fronteras **no solo es constitucional, sino también indispensable para que el Perú no quede rezagado en la modernización de sus políticas de seguridad y defensa en zonas de frontera**. La incorporación del artículo 21-A a la Ley 29778 se articula coherentemente con la Constitución, con las políticas públicas vigentes y con experiencias internacionales, asegurando la protección integral de las fronteras sin incurrir en duplicidad de funciones ni afectación de competencias policiales.

Por lo tanto, la Comisión considera, que la observación carece de sustento constitucional, legal y factico, razón por la cual rechazamos esta observación e insistimos en el texto propuesto.

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.

OBSERVACIÓN 2: Límite constitucional al rol de las Fuerzas Armadas en la vigilancia de fronteras

La segunda observación sostiene que las Fuerzas Armadas únicamente pueden brindar apoyo a la Policía Nacional del Perú en escenarios excepcionales, limitando su rol a supuestos de declaratoria de emergencia previstos en el artículo 137 de la Constitución Política o a situaciones como terrorismo, narcotráfico, así como protección de instalaciones estratégicas que resulten necesarias para el funcionamiento del país

Sin embargo, **este planteamiento parte de una premisa restrictiva y no refleja el marco constitucional ni el desarrollo jurisprudencial y normativo vigente**. En primer lugar, el propio Tribunal Constitucional, tal como lo ha citado el propio Poder Ejecutivo, ha establecido que la intervención de las Fuerzas Armadas en el orden interno no se restringe exclusivamente a los supuestos del artículo 137 de la Constitución o del numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, sino que también procede en “casos constitucionalmente justificados”, incluso sin mediar declaratoria de emergencia. Esto implica que el empleo de las Fuerzas Armadas puede extenderse a contextos donde la seguridad nacional, la vida y la integridad de las personas se ven comprometidas por actividades ilícitas graves, como narcotráfico, trata de personas, minería ilegal y contrabando en zonas de frontera. Dichos fenómenos trascienden el marco del orden interno y configuran riesgos directos para la soberanía y defensa nacional.

En segundo lugar, la distinción competencial entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas debe interpretarse de manera complementaria, no excluyente. El artículo 166 de la Constitución Política atribuye a la Policía Nacional la misión de garantizar el orden interno, mientras que el artículo 165 encarga a las Fuerzas Armadas la

**DICTAMEN APROBADO POR MAYORIA DE LA INSISTENCIA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO
RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE
MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE
LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.**

defensa de la independencia, soberanía e integridad territorial. La protección de las fronteras constituye, en esencia, una función vinculada a la integridad territorial y la soberanía nacional, ámbito natural y permanente de las Fuerzas Armadas. Pretender reducir su participación únicamente a supuestos de emergencia equivaldría a desconocer su rol constitucional permanente en la defensa territorial.

Además, conforme se ha mencionado líneas arriba, el Decreto Supremo 019-2018-RE, que aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, reconoce expresamente la necesidad de fortalecer la presencia militar en las fronteras, no solo para la defensa de la soberanía, sino también para apoyar el desarrollo sostenible y la gestión de riesgos de desastres. Esto evidencia que la intervención de las Fuerzas Armadas en zonas de frontera está alineada con políticas públicas vigentes.

Finalmente, **la iniciativa legislativa no desnaturaliza competencias**. La Policía Nacional mantiene la titularidad del control del orden interno, mientras que las Fuerzas Armadas aportarían capacidades logísticas, tecnológicas y de despliegue territorial en áreas de difícil acceso donde la Policía carece de presencia permanente. La complementariedad operativa permite reforzar la prevención de amenazas y garantizar una vigilancia efectiva en zonas críticas, bajo un esquema de cooperación interinstitucional y respeto a los marcos legales existentes.

En conclusión, lejos de vulnerar el orden constitucional, la propuesta legislativa se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al marco normativo vigente y a las políticas nacionales de frontera, reconociendo que la defensa de la soberanía y la integridad territorial requiere un apoyo sostenido y coordinado de las Fuerzas Armadas en estrecha colaboración con la Policía Nacional, especialmente frente a amenazas transnacionales que exceden la capacidad de respuesta policial en áreas fronterizas. Por lo tanto, la Comisión rechaza la observación e insiste en este extremo.

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.

OBSERVACIÓN 3: Presunta generación de gasto público

La observación indica que a incorporación de funciones de monitoreo fronterizo para las Fuerzas Armadas generaría automáticamente gasto adicional y, por tanto, una vulneración del artículo 79 de la Constitución.

Si embargo, es necesario señalar que la observación no se ajusta a la naturaleza de la autógrafa de ley, puesto que la norma propuesta no establece la creación automática de nuevas partidas presupuestarias ni la obligación de incrementar recursos. La iniciativa legislativa tiene carácter operativo al asignar a las Fuerzas Armadas la función de monitoreo de fronteras, la cual puede ejecutarse dentro de los presupuestos existentes destinados en materia de defensa nacional.

Efectivamente, las Fuerzas Armadas ya cuentan con presupuestos operativos y logísticos para cumplir sus fines constitucionales, incluyendo la defensa de la soberanía y la integridad territorial. Las actividades de monitoreo en fronteras, como patrullajes, observación mediante radares o drones se pueden integrar en los programas existentes de defensa y seguridad, optimizando recursos y evitando la necesidad de una ampliación extraordinaria del gasto público.

Además, la planificación de recursos y la ejecución de operaciones interinstitucionales se realizan conforme a los mecanismos de gestión financiera y presupuestaria vigentes, en estricto cumplimiento del Decreto Legislativo 1440, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Cualquier operación adicional debe ser previamente evaluada, autorizada y ejecutada dentro de los límites de los créditos presupuestarios aprobados, lo que garantiza respeto al principio de legalidad y sostenibilidad fiscal. Por tanto, la norma no vulnera el artículo 79 de la Constitución Política, ya que no crea ni aumenta gastos por iniciativa del Congreso.

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.

De este modo, la observación resulta infundada porque desconoce que la autógrafo de ley se limita a reforzar la misión constitucional de las Fuerzas Armadas en defensa de la soberanía y la seguridad de nuestras fronteras, lo cual no significa un gasto extraordinario, sino una inversión estratégica que permite articular mejor los recursos ya disponibles y garantizar un control fronterizo más eficiente.

Por lo expuesto, la comisión propone la insistencia de la autógrafo de ley en los mismos términos, rechazando las observaciones del Poder Ejecutivo por carecer de sustento y reafirmando que esta norma fortalece la seguridad en las fronteras sin generar gasto indebido ni vulnerar la Constitución.

VI. TIPOS DE PRONUNCIAMIENTO POSIBLES ANTE LAS OBSERVACIONES A LA AUTÓGRAFA

El artículo 79-A¹ del Reglamento del Congreso de la República, referido a las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de Ley, establece lo siguiente:

“Al emitir el dictamen sobre una autógrafo observada, la comisión tiene las siguientes alternativas:

- a) **Dictamen de allanamiento:** cuando la Comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafo según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafo.
- b) **Dictamen de insistencia:** cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafo. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado

¹ Artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República.

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA DE LA INSISTENCIA A LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.

algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

c) **Nuevo proyecto:** *cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafo observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo.*

Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

- 1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.*
- 2. Se insiste en el texto originario de la autógrafo, pero se incorporan normas o disposiciones de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo.”*

Ante las posibilidades establecidas en el Reglamento del Congreso de la República, la Comisión requiere establecer de qué manera puede pronunciarse con respecto a las observaciones que presenta la Presidente de la República a la Autógrafo de Ley. Por consiguiente, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, propone la **INSISTENCIA** de la “**Ley que modifica la Ley N° 29778, Ley marco para el desarrollo de la integridad territorial en los espacios de frontera**”.

VII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, de conformidad con lo establecido en el **artículo 79-A, literal b) del Reglamento del Congreso de la República**, recomienda la **INSISTENCIA** en los mismos términos de la autógrafo observada por el Poder Ejecutivo recaída en los **Proyectos de Ley 3538/2022-CR y 5108/2022-CR, 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.**

**DICTAMEN APROBADO POR MAYORIA DE LA INSISTENCIA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO
RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE
MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE
LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.**

Dese cuenta

Sala de Comisiones

Lima, 15 de septiembre 2025



Firmado digitalmente por:
MONTAÑA MANRIQUE Jorge
Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 11:26:35-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 17:23:13-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 12:21:42-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/09/2025 12:33:55-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/09/2025 10:20:24-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/09/2025 15:45:20-0500



Firmado digitalmente por:
ROSPIGLIOSI CAPURRO
Fernando Miguel FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/09/2025 12:09:50-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/09/2025 10:40:43-0500



Firmado digitalmente por:
CHIABRA LEON Roberto
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/09/2025 12:06:15-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/09/2025 11:21:08-0500



Página 19 de 2



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/09/2025 12:02:58-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/09/2025 16:38:51-0500

Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Eva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/09/2025 13:14:52-0500

**DICTAMEN APROBADO POR MAYORIA DE LA INSISTENCIA A LA
AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO
RESPECTO DE LOS PL. 3538/2022-CR Y 5108/2022-CR, “LEY QUE
MODIFICA LA LEY 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE
LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN LOS ESPACIOS DE FRONTERA”.**



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/09/2025 10:37:53-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/09/2025 22:31:54-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/10/2025 12:48:53-0500



Firmado digitalmente por:
BUSTAMANTE DONAYRE Carlos
Ernesto FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/09/2025 12:49:52-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/10/2025 14:50:28-0500