



COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

COMISION DE RELACIONES EXTERIORES PERIODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor Presidente:

Ha sido remitida para estudio y dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores, la siguiente proposición de ley:

Proyecto de Ley	Proponente	Denominación de la proposición de Ley
8777/2024-CR	Guido Bellido Ugarte Podemos Perú	Ley que declara de interés nacional la presencia del Estado peruano en zona fronteriza norte con Colombia y Ecuador, a efecto de garantizar la soberanía, implementado acciones de seguridad, salud, saneamiento básico y desarrollo económico.

El presente dictamen fue aprobado por mayoría en la Duodécima Sesión Ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, celebrada el lunes 27 de abril de 2026.

Votaron a favor los congresistas: Gladys Margot Echaíz Ramos Vda. de Núñez, Ernesto Bustamante Donayre, Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco, Carmen Patricia Juárez Gallegos, Auristela Ana Obando Morgan¹, Nelcy Lidia Heidinger Ballesteros, María del Carmen Alva Prieto², Margot Palacios Huamán, Nieves Esmeralda Limachi Quispe³, Isaac

¹ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

² Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

³ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

Mita Alanoca⁴, Kelly Roxana Portalatino Ávalos⁵, Jorge Arturo Zeballos Aponte⁶, José Ernesto Cueto Aservi, Alex Randu Flores Ramírez⁷, Edgard Cornelio Reymundo Mercado, Francis Jhasmina Paredes Castro⁸ e Hilda Marleny Portero López⁹ (miembros titulares).

Votó en abstención el congresista: Jorge Alberto Morante Figari (miembro titular).

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procesales

El Proyecto de Ley 8777/2024-CR fue presentado el 3 de noviembre de 2024 e ingresó a la Comisión de Relaciones Exteriores el 4 de setiembre de 2024, como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, como segunda comisión dictaminadora.

La iniciativa legislativa materia del presente dictamen cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

1.2 Contenido de la iniciativa

⁴ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁵ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁶ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁷ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁸ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁹ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

El proyecto de ley, en su exposición de motivos, resalta la falta de presencia efectiva del Estado en la frontera norte con la República de Colombia y de Ecuador, que se traduce en problemas de seguridad, insuficiencia de servicios básicos, deficiencias en salud y saneamiento, y escasas oportunidades de desarrollo económico. Estas carencias, se indica, generan vulnerabilidad en la población local, dificultan el control del territorio y limitan el ejercicio pleno de la soberanía nacional, además de afectar la calidad de vida y el desarrollo integral de las comunidades fronterizas.

La iniciativa legislativa pretende abordar los problemas en la zona fronteriza norte, con el objeto de garantizar la soberanía del país y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Para ello, considera la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, que se debe desplegar a las fuerzas de seguridad, recurrir a la cooperación internacional, la capacitación y el equipamiento del personal, así como programas de mejora de infraestructura y servicios básicos y de promoción del desarrollo económico.

Asimismo, establece la necesidad de adaptar y priorizar los recursos disponibles, revisar y actualizar la normativa sectorial correspondiente, y fortalecer la cooperación interinstitucional e internacional para asegurar una implementación efectiva de las acciones previstas.

1.3. Opiniones solicitadas y recibidas

1.3.1 Opiniones solicitadas

Con relación a la iniciativa legislativa se efectuó el pedido de opinión a las siguientes instituciones:

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

Institución	Oficio	Fecha
Ministerio del Interior	072-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	076-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	080-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024
Ministerio de Defensa	071-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	075-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024
Ministerio de la Producción	079-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024
Ministerio Público	083-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024
Ministerio de Relaciones Exteriores	070-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	074-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024
Ministerio de Educación	078-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024
Poder Judicial	082-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024
Ministerio de Economía y Finanzas	073-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024
Ministerio de Salud	077-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

Defensoría del Pueblo	081-2024-2025/CRREE-CR	16.09.2024
Gobierno Regional de Amazonas	125-2025-2026/CRREE-CR	22.10.2025
Gobierno Regional de Cajamarca	124-2025-2026/CRREE-CR	22.10.2025
Gobierno Regional de Loreto	126-2025-2026/CRREE-CR	22.10.2025
Gobierno Regional de Piura	123-2025-2026/CRREE-CR	22.10.2025

1.3.2. Opiniones recibidas

a. Ministerio del Interior

Mediante Oficio 002016-2024-IN-SG-PCR, de fecha 27 de diciembre de 2024, el Ministerio del Interior, remite el Informe 002361-2024-IN-OGAJ, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica, el cual contiene la opinión favorable del sector y expresa la necesidad de contar con la opinión técnica del Ministerio de Relaciones Exteriores, por cuanto dicha entidad ejerce sus funciones dentro de los ámbitos de competencia de política exterior, relaciones internacionales y cooperación internacional; y entre sus funciones específicas se encuentran:

- Ser ente rector en los temas vinculados a la Integración Fronteriza y participar en el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras.
- Formular, promover, supervisar y evaluar el cumplimiento de la Política Nacional

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza con los demás sectores competentes y con los gobiernos regionales y locales correspondientes.

b. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

Mediante Oficio 4232-2024-MIDAGRI/SG, del 8 de noviembre de 2024, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, remite el Informe 1273-2024- MIDAGRI-SG/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, el que contiene la opinión favorable y observa que la problemática expresada en la exposición de motivos del proyecto de ley se encuentra relacionada con la declaratoria de estado de emergencia, lo cual no se condice con la fórmula legal de la propuesta normativa.

c. Ministerio de Defensa

Mediante Oficio 001563-2024-MINDEF/DM, del 19 de diciembre de 2024, el Ministerio de Defensa, remite el Informe Legal 2034-2024-MINDEF/SG-OGAJ con la opinión favorable del sector, pero con observaciones. Dichas observaciones se deberían a que, según se indica, existe una discordancia entre el texto de la fórmula legislativa y el desarrollo de la exposición de motivos, toda vez que la fórmula legislativa postula una “declaración de interés nacional” mientras que la exposición de motivos justifica una “declaratoria de emergencia”; por lo que el legislador debe precisar la intención y motivación del proyecto de ley, teniendo en cuenta que, de acuerdo a su naturaleza, las leyes declarativas de interés nacional son leyes que no contienen en sí misma un mandato que sea de obligatorio cumplimiento, sino que busca abordar una problemática de suma importancia para el Estado; por el contrario, las leyes declaratorias de emergencia, implican la restricción de ciertos derechos fundamentales.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

d. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Mediante Oficio D00682-2024-VIVIENDA/SG, del 15 de octubre de 2024, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) remite la Nota D00107-2024-VIVIENDA/VMCSDGPRCS de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, que contiene el Informe D00151-2024-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS de la Dirección de Saneamiento; así como, el Informe D00190-2024-VIVIENDA/SG-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica; documentos mediante los cuales se brinda respuesta a lo solicitado.

La Oficina General de Asesoría Jurídica, tomando en consideración la opinión emitida por la Dirección de Saneamiento de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, concluye que el Proyecto de Ley 8777/2024-CR, “Ley que declara de interés nacional la presencia del Estado Peruano en Zona Fronteriza con Colombia y Ecuador”, no resulta viable en el extremo referido al saneamiento básico; y que el MVCS no es competente para emitir opinión sobre las acciones de seguridad, salud y desarrollo económico.

e. Ministerio de la Producción

Mediante Oficio 00001242-2024-PRODUCE/SG, del 5 de noviembre de 2024, el Ministerio de la Producción remite el Informe 0001166-2024-PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, y sus antecedentes, el cual concluye que, el Proyecto de Ley 8777/2024-CR, no se enmarca en las competencias del Ministerio de la Producción relacionadas a las MYPE manufactureras; sino que guarda estrecha conexidad con las

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

competencias de los gobiernos regionales y locales, así como de los Ministerios de Defensa, Interior, Salud, Relaciones Exteriores y Vivienda, Construcción y Saneamiento,

f. Ministerio Público

Mediante Oficio 003406-2024-MP-FN-CN-FEMA, del 26 de noviembre del 2024, el Ministerio Público, remite la opinión favorable y se concluye que resulta de vital importancia que el Gobierno Central adopte medidas efectivas para lograr el desarrollo sostenible de las poblaciones asentadas en las fronteras Perú – Colombia y Perú – Ecuador, logrando así también implementar medidas orientadas a combatir los delitos ambientales de mayor incidencia en el lugar, como son la minería ilegal, contaminación, tala ilegal y tráfico ilegal de productos forestales maderables y de fauna y flora silvestre.

g. Ministerio de Relaciones Exteriores

Mediante Oficio OF. RE (MIN) 3-0-A/22, del 16 de enero de 2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores emite opinión señalando que la declaratoria de interés nacional que propone el Proyecto de Ley 8777/2024-CR, sea ampliada a los 84 distritos de frontera, tomando en cuenta que todos comparten problemáticas complejas relacionadas a temas de seguridad, infraestructura y servicios básicos, sobre todo aquellas zonas de frontera de difícil acceso.

Asimismo, se sugiere que las acciones del Estado a ser implementadas en las zonas de frontera declaradas de interés nacional, sean ampliadas a otras funciones relacionadas con la temática social (educación y programas sociales) y de infraestructura básica (energía, conectividad física y de telecomunicaciones), así

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

como a aquellas intervenciones especiales que realizan el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, como son los vuelos de acción cívica y los vuelos subsidiados, respectivamente.

h. Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Oficio 1089-2025-EF/13.01, del 24 de marzo de 2025, el Ministerio de Economía y finanzas, remite el Memorando 0454-2025-EF/42.02 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que adjunta el Informe 0343-2025-EF/42.02 elaborado por la Oficina de Asuntos Jurídicos Económicos y Administrativos de la citada Oficina General, el mismo que concluye que el Ministerio de Economía y Finanzas no resulta competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley 8777/2024-CR, que propone la Ley que declara de interés nacional la presencia del Estado Peruano en Zona de Fronteriza Norte con Colombia y Ecuador.

i. Ministerio de Salud

Mediante Oficio D000745-2025-DM-MINSA, del 24 de marzo de 2025, el Ministerio de Salud, remite el Informe D000284-2025-OGAJ/MINSA, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, el cual concluye que la fórmula legal, propuesta en el Proyecto de Ley 8777/2024-CR, es una norma declarativa, que requiere de actos administrativos posteriores para cumplir con los objetivos de interés público, y que, al momento de ser aprobada, desde su publicación, mantiene su vigencia y surte efectos. La aprobación del citado proyecto implica una serie de efectos, que involucran que el Estado debe cumplir obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos. La exposición de motivos del proyecto de ley señala que el aislamiento de los centros de desarrollo, la limitada accesibilidad, las grandes distancias y la dispersión de la población, han

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

dificultado la atención estatal y el acceso a los servicios sociales, como salud, y lo que se busca con la dación de la ley, es fortalecer la presencia del Estado en estas zonas críticas, y abordar de manera integral los problemas de salud, entre otros.

j. Gobierno Regional de Loreto

Mediante Oficio 799-2025-GRL-GR, del 20 de noviembre de 2025, el Gobierno Regional de Loreto, remite la opinión favorable del Proyecto de Ley 8777/2024-CR; asimismo, resalta que la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana, tiene por objeto proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional.

k. Gobierno Regional de Amazonas

Mediante Oficio 840-2025-G.R. AMAZONAS/GR, del 12 de noviembre de 2025, el Gobierno Regional de Amazonas remite el Informe 000294-2025-2025/SGPAT-ODT, emitido por el responsable de la Oficina de Demarcación Territorial y el Informe Legal 1485-2025-G.R.AMAZONAS/ORAJ, emitido por el Asesor Jurídico de la Oficina de Asesoría Jurídica, que contiene la opinión favorable.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29778, Ley Marco para el desarrollo de la integración fronteriza.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

- Decreto Supremo 017-2013-RE, que aprueba el Reglamento de la Ley 29778, Ley Marco para el desarrollo de la integración fronteriza.
- Decreto Supremo 019-2018-RE, que aprueba la Política Nacional de Desarrollo e integración de fronteras.

III. ANÁLISIS

3.1. Antecedentes sobre la situación en la frontera norte del Perú

En la exposición de motivos se señala que la zona fronteriza entre Perú y la República de Colombia comprende 1,626 kilómetros establecidos mediante el Tratado Salomón-Lozano, firmado el 24 de marzo de 1922 y por el Protocolo de Río de Janeiro del 24 de mayo de 1934. En esta zona residen cerca de 600,000 personas, de las cuales más del 90% pertenecen a etnias indígenas. El distrito de Putumayo destaca como el núcleo más poblado; sin embargo, esta región enfrenta una crisis de servicios básicos (agua, energía y salud) y una profunda marginación económica. El aislamiento geográfico y la dispersión poblacional han obstaculizado tanto la presencia del Estado como la integración a mercados externos.

Respecto a la frontera entre nuestro país con la República de Ecuador, se agrega que, ésta se delimitó mediante hitos físicos, ríos y líneas geodésicas, abarcando 1,529 km desde la boca de Capones en el Pacífico hasta la selva amazónica y se selló mediante el Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro (1942) y el Acta de Brasilia (1998).

Estas delimitaciones incluyen las provincias ecuatorianas de El Oro, Loja, Zamora-Chinchipe, parte de Morona-Santiago, y los departamentos peruanos de Tumbes y Piura,

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

así como las provincias de San Ignacio y Jaén en el departamento de Cajamarca y la provincia de Condorcanqui en el departamento de Amazonas.

3.2. Argumentos que sustentan la iniciativa legislativa

El proyecto de ley materia del presente análisis se sustenta en la situación crítica que enfrentan las regiones peruanas cuyos límites se encuentra en la zona de la frontera norte del país, donde confluyen pobreza extrema, abandono histórico y amenazas persistentes vinculadas al narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando y el tráfico de personas, lo cual genera un entorno de inseguridad que excede las capacidades locales de control y afecta gravemente la calidad de vida de la población. Según la exposición de motivos, la frontera peruana con Colombia, en zonas como Putumayo y Amazonas, presenta comunidades aisladas con servicios básicos deficientes y limitada presencia estatal, lo que incrementa la vulnerabilidad frente a actividades ilícitas que operan con facilidad debido a la falta de vigilancia, infraestructura y mecanismos de protección adecuados. Del mismo modo, la frontera con Ecuador, particularmente en Tumbes, evidencia altos niveles de pobreza rural, limitada oferta de servicios públicos y ausencia de programas sostenidos de desarrollo económico, factores que profundizan la inseguridad y dificultan la intervención estatal.

Estas condiciones adversas justifican que el Estado peruano adopte medidas extraordinarias para reforzar su presencia mediante acciones coordinadas en seguridad, salud, educación, infraestructura, transporte, desarrollo productivo y protección ambiental, a fin de estabilizar la región y salvaguardar la soberanía nacional. El proyecto sostiene que la amenaza creciente de organizaciones criminales transnacionales requiere una respuesta inmediata que fortalezca el control territorial, mejore los puestos de vigilancia y

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

asegure el funcionamiento eficiente de las instituciones públicas en zonas fronterizas estratégicas. Además, expone que recientes tensiones diplomáticas, como las relacionadas con el territorio de la Isla Santa Rosa, evidencian la necesidad de consolidar la presencia del Estado para evitar conflictos y garantizar la integridad territorial. En esa línea, la declaración de interés nacional permitirá priorizar recursos, facilitar intervenciones intersectoriales, mejorar la capacidad operativa del Estado y promover proyectos de inversión pública con impacto directo en la seguridad y en la calidad de vida de las poblaciones fronterizas.

3.3. Comentarios sobre la Ley 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza

La Ley 29778 establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, que es parte constitutiva de la Política Exterior y de la Política Nacional de Desarrollo; y regula el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.

Dicha política, según lo estipula el artículo 5 de la citada ley, debe considerar los siguientes lineamientos:

- a. Fortalecer el carácter unitario de la Nación, la afirmación de la identidad nacional y la ocupación racional del territorio.
- b. Contribuir con el proceso de descentralización en los aspectos de desarrollo e integración fronterizos.
- c. Consolidar la soberanía, seguridad y defensa nacional en los espacios de frontera.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

- d. Generar condiciones para el desarrollo sostenible, el bienestar y la protección de la población asentada en los espacios de frontera, garantizando el acceso a los servicios básicos en forma integral.
- e. Establecer las bases para promover esfuerzos intersectoriales para la ejecución de políticas públicas en los espacios de frontera, en un marco planificado de creciente eficiencia y complementación.
- f. Promover el respeto a la diversidad étnica y cultural de las poblaciones asentadas en las zonas de frontera, así como la protección del medio ambiente, la diversidad biológica y los recursos naturales, en concordancia con las políticas sectoriales.
- g. Orientar los procesos de integración fronteriza en el marco de la política exterior y la defensa nacional.
- h. Promover las condiciones especiales que incentiven la inversión en las zonas de frontera, así como el ejercicio de la función pública de las instituciones que se localizan en dichos espacios.
- i. Afianzar la presencia institucional del Estado en las zonas de frontera y fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos radicados en dichas zonas.

Por su parte el artículo 12 de la Ley 29778 estipula que el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza es el conjunto de entidades públicas del Estado vinculadas funcionalmente con la finalidad de articular, armonizar y garantizar la ejecución de las acciones del Estado mediante el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como de las organizaciones representativas de la sociedad civil en los espacios de frontera del país, promoviendo, orientando y coordinando adecuadamente el desarrollo fronterizo sostenible y la integración fronteriza, dentro del marco de los lineamientos de las políticas sectoriales y de los compromisos asumidos en el ámbito internacional.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

La rectoría de dicho sistema le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y es el encargado de determinar las normas y procedimientos relacionados con la finalidad del sistema.

Como se puede apreciar existe una normativa especial que regula las competencias y acciones que los diferentes niveles de gobierno involucrados en las zonas de frontera deben desarrollar; sin embargo, la problemática desarrollada en el presente análisis, que enfrentan estas zonas, nos demuestra que la atención estatal resulta insuficiente y demanda una intervención inmediata como la propuesta contenida en la iniciativa legislativa a fin de garantizar la soberanía, la seguridad integral y el desarrollo de las zonas de frontera en el norte del país.

En ese sentido, la aprobación de una ley declarativa resulta una medida idónea para llamar la atención del Poder Ejecutivo y en especial del Ministerio de Relaciones Exteriores, en su condición de ente rector del sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza.

3.4. Impacto de la iniciativa para el Perú y la necesidad de que su objeto sea ampliado a nivel nacional

Declarar de interés nacional la presencia del Estado peruano en la zona fronteriza norte con Colombia y Ecuador generaría beneficios significativos para la seguridad, el desarrollo y la estabilidad territorial del país, toda vez que se estarían creando mejores condiciones que incidirían en la reducción del crimen, el fortalecimiento de la soberanía, dinamización económica regional y mejora en los servicios básicos, contribuyendo a cerrar brechas y

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

consolidar un Estado presente y eficaz en las zonas donde su ausencia ha generado riesgos graves para la seguridad nacional, no olvidemos que en algunas zonas de frontera operan redes del narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando y el tráfico de personas, actividades ilícitas que amenazan la seguridad nacional y afectan a miles de peruanos.

La declaratoria de interés nacional busca llamar la atención del Poder Ejecutivo para priorizar la asignación de recursos, mejorar la presencia policial y militar, reforzar los puestos de control y elevar la capacidad de respuesta frente a amenazas que actualmente superan las capacidades locales. Esto contribuiría a reducir la criminalidad, disminuir el riesgo de expansión de organizaciones delictivas y proteger de manera más efectiva la soberanía en zonas donde la frontera es permeable y donde la ausencia estatal facilita incursiones ilegales. Además, la ejecución de acciones planificadas, articuladas y sostenibles permitirán impulsar el desarrollo socioeconómico de las comunidades fronterizas mediante la ampliación de servicios básicos, programas de salud, educación y transporte, lo que mejoraría sustancialmente la calidad de vida de los peruanos que habitan en las zonas de la frontera norte. La iniciativa legislativa busca fomentar la inversión pública y privada en infraestructura estratégica, dinamizando la economía regional y generando oportunidades laborales para la población local, lo cual reduce indirectamente la dependencia de actividades ilícitas.

El fortalecimiento de la presencia estatal en estas regiones promovería la integración territorial, garantizaría una acción más coordinada entre ministerios y contribuiría a estabilizar zonas donde los conflictos sociales y la inseguridad han tenido un impacto negativo en el desarrollo. Asimismo, la mejora del control fronterizo ayudaría a prevenir conflictos diplomáticos como los ocurridos recientemente por disputas territoriales, reforzando la posición del Perú en el ámbito internacional.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

En síntesis, la norma que se propone, aun siendo declarativa, busca visibilizar la problemática que enfrentan especialmente los habitantes de la zona de frontera norte del Perú, pero esta misma situación se replica en todas las zonas de frontera que tiene el país, es decir si analizamos a todos los departamentos que colindan con los países limítrofes vamos a encontrar una casuística similar, que se deriva de los problemas de inseguridad, falta de infraestructura educativa, de salud, transportes, narcotráfico, migración ilegal, minería ilegal, entre otros, como los desarrollados anteriormente.

En ese sentido, la Comisión de Relación Exteriores coincide con lo manifestado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en los numerales 24 y 25 del informe sobre el Proyecto de Ley 8777/2024-CR, elaborado por la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos de la Cancillería, con aportes de la Oficina de Asuntos Legales y la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, a través del cual emite la opinión sectorial sobre el mencionado proyecto de ley y que se transcriben a continuación:

“24. (...) el Ministerio de Relaciones Exteriores es de la opinión que la declaratoria de interés nacional que propone el Proyecto de Ley N° 8777/2024-CR, sea ampliada a los 84 distritos de frontera, tomando en cuenta que todos comparten problemáticas complejas relacionadas a temas de seguridad, infraestructura y servicios básicos, sobre todo aquellas zonas de frontera de difícil acceso.

25. Asimismo, se sugiere que las acciones del Estado a ser implementadas en las zonas de frontera declaradas de interés nacional, sean ampliadas a otras funciones relacionadas con la temática social (educación y programas sociales) y de infraestructura básica (energía, conectividad física y de telecomunicaciones), así

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

como a aquellas intervenciones especiales que realizan el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, como son los vuelos de acción cívica y los vuelos subsidiados, respectivamente.”

La opinión de la Cancillería reafirma la existencia de la problemática en las zonas de frontera que se describen en el presente análisis. Asimismo, es de especial relevancia por la condición que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores de ente rector del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, conforme lo prevé el artículo 12 de la Ley 29778.

3.5. Sobre las leyes declarativas

Tal como se ha venido expresando en otros instrumentos procesales parlamentarios, las atribuciones que tiene el Congreso de la República, entre otras, de emitir, interpretar, modificar y derogar normas legales, no limita o condiciona el ejercicio de la función normativa de dicha entidad a la dación de leyes dispositivas, esto es, mandatorias o prohibitivas.

A ello se suma que existen normas jurídicas declarativas que tienen la particularidad de carecer de un supuesto explícito y, por tanto, no se adecuan a la fórmula general de que a cierto supuesto debe seguir una consecuencia¹⁰.

Es sobre este tipo de leyes declarativas que la propuesta versa, es decir, una norma que antes de establecer mandatos, deberes o prohibiciones, pretende introducir en el

¹⁰ ‘El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho’, Marcial Rubio Correa. Duodécima Edición, Fondo Editorial PUCP, página 94.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

ordenamiento jurídico una “directriz” o “línea de acción” al órgano competente para su implementación.

Las declaraciones de prioritario interés nacional o necesidad pública que aprueba el Congreso de la República, constituyen normas que no configuran como iniciativa de gasto¹¹ puesto que no comprometen directa o indirectamente al Sistema Nacional de Presupuesto Público¹²; sin embargo, estas declaraciones contenidas en una norma con rango de ley emitida por un poder del Estado como es el Congreso de la República, adquieren una relevancia significativa que conlleva a su observancia no solo por el Poder Ejecutivo, sino para los demás poderes públicos y niveles de gobierno, ello en el marco del respeto de un Estado unitario y descentralizado.

Adicionalmente a lo mencionado, se debe tener en cuenta lo manifestado por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre las “declaraciones de necesidad pública e interés nacional”¹³, que señala que el objetivo de dichas leyes es el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, cuyo fin último es la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:

- Que su contenido esté vinculado al bien común.
- Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.
- Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.

¹¹ “**Artículo 79°**.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
(...)”.

¹² Artículo 4 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

¹³ Informe Legal 036-2013-JUS/DNAJ.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

- Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.
- Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.

Como se aprecia, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha señalado los alcances que tienen las leyes declarativas, las cuales son cotidianas en el sistema jurídico y contribuyen al bien social.

Ahora bien, del análisis cualitativo del texto sustitutorio que la Comisión pretende aprobar se desprende que dicho texto cumple con los criterios establecidos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

3.6. Impacto de la propuesta normativa en la legislación y su vinculación con el Acuerdo Nacional

La Comisión de Relaciones Exteriores considera que la propuesta de ley bajo análisis se encuentra acorde con los preceptos constitucionales, legales y no colisiona ni es contraria a la Constitución Política del Perú u otras normas legales. Asimismo, cabe resaltar que, la norma propuesta se encuentra alineada con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y la Ley General del Ambiente, que establecen la obligatoriedad de proteger a la población, preservar la integridad territorial y asegurar condiciones de desarrollo sostenible.

Por otro lado, el proyecto de ley se encuentra vinculado a la Primera, Octava y Vigésima Cuarta, políticas de Estado del Acuerdo Nacional, que se indican a continuación:

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

- **Política de Estado 01:** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- **Política de Estado 08:** Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
- **Política de Estado 24:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

3.7. Ponderación del análisis costo beneficio

A continuación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, se presenta un listado cualitativo de beneficios de la aprobación de la iniciativa de ley en análisis, en el contexto de la declaración de interés nacional del fortalecimiento de la presencia del Estado en las zonas de frontera de la República para garantizar la soberanía, la seguridad integral y el desarrollo territorial sostenible:

- Fortalece la presencia de las instituciones públicas en las zonas de frontera del país.
- Fortalece el principio de identidad nacional de los compatriotas que habitan en las zonas de frontera.
- Refuerza la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, fines supremos de la sociedad y del Estado.
- Resalta el deber constitucional del Estado de establecer y ejecutar la política de fronteras, el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

- Refuerza el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza
- Promueve la soberanía nacional, la seguridad fronteriza, el acceso a servicios de salud y saneamiento básico, y el desarrollo económico de las comunidades fronterizas, generando impactos positivos en el bienestar de la población y fortaleciendo la presencia institucional del Estado

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Relaciones Exteriores, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del presente dictamen, recaído en el Proyecto de Ley 8777/2024-CR, con el texto sustitutorio siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

El Congreso de la República,

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional el fortalecimiento de la presencia del Estado en los distritos que conforman la zona de frontera nacional, a fin de garantizar la soberanía, la seguridad integral y el desarrollo territorial sostenible, a través de la implementación de acciones de

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA

los diferentes niveles de gobierno relacionadas, preferentemente, con la educación, programas sociales, infraestructura, energía, conectividad física y telecomunicaciones.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 27 de abril de 2026.



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ RAMOS VDA DE NUÑEZ
Gladys Margot FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/04/2026 11:41:32-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ RAMOS VDA DE NUÑEZ
Gladys Margot FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/04/2026 11:41:43-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/04/2026 12:01:46-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/04/2026 16:13:09-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/04/2026 13:52:58-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/04/2026 16:52:17-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/04/2026 14:50:59-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/05/2026 09:37:24-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/05/2026 11:23:39-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/05/2026 11:45:24-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2026 10:20:45-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2026 10:41:15-0500

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 8777/2024-CR, QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LAS ZONAS DE FRONTERA DE LA REPÚBLICA



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2026 11:54:29-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2026 12:56:33-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2026 12:38:00-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2026 11:58:49-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2026 17:30:08-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2026 16:47:01-0500



Firmado digitalmente por:
BUSTAMANTE DONAYRE Carlos
Ernesto FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/05/2026 10:36:40-0500