



Proyecto de Ley N° 11.635/2024 CR

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



La congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante del grupo parlamentario **Bloque Magisterial de Concertación Nacional**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 28223, LEY SOBRE DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 2 de la Ley 28223, Ley sobre desplazamientos internos.

Artículo 2. - Finalidad

La presente ley tiene por finalidad ampliar la definición de desplazados internos, incorporando a las personas o grupos de personas forzadas u obligadas a escapar o huir producto de emergencias o desastres naturales o desastres provocados por el ser humano.

Artículo 3. - Modificación del artículo 2 de la Ley 28223, Ley sobre desplazamientos internos.

Se modifica el artículo 2 de la Ley 28223, Ley sobre desplazamientos internos, que queda redactado en los siguientes términos:

"Artículo 2.- Definición

Los desplazados internos son las personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, **de emergencias o desastres naturales o desastres antrópicos**, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.
[...]"



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

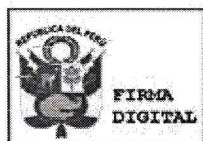
PRIMERA. - Implementación

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), como ente rector en materia de desplazamientos internos, implementa la ley con cargo a su presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

SEGUNDA. - Adecuación de Reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), adecúa el Reglamento de la Ley 28223, Ley sobre desplazamientos internos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2005-MIMDES, a lo dispuesto por la presente ley.

Lima, junio de 2025.



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2025 09:57:20-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2025 09:57:26-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2025 10:03:52-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2025 10:40:56-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2025 11:13:38-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2025 11:27:37-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/06/2025 11:40:29-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

I.1 Antecedentes

La Constitución Política del Perú, en su artículo 1, establece que "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado." Y el inciso 1, artículo 2, señala que toda persona tiene derecho "A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar."

La Ley Fundamental establece que toda persona tiene el derecho a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el desarrollo pleno de sus capacidades. Así lo prescribe la Constitución Política del Perú:

Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

[...]

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

La sentencia del Expediente N.º 04223-2006-AA/TC del Tribunal Constitucional precisa el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, como un derecho esencial para el ejercicio de otros derechos y define las responsabilidades del Estado para garantizar el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, distinguiendo entre una dimensión positiva, en el que al Estado "le impone deberes y obligaciones destinadas a conservar el



ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Claro está que no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado"¹; y una dimensión negativa, sobre la "obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la salud humana"².

Respecto de la doctrina jurisprudencial del valor superior constitucional de la dignidad y su relación con el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, el fundamento 26 de la sentencia del Expediente N° 03383-2021-PA/TC señala que:

Este Colegiado reitera esta doctrina jurisprudencial, y asume que el **valor superior de la dignidad humana** se proyecta en el derecho fundamental a gozar de un **ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de toda persona**, previsto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.³ **(agregado nuestro)**

Este marco constitucional ha sido desarrollado en la Ley 28611, Ley General del Ambiente, que señala el derecho y deber de toda persona en cuanto al ambiente y la salud para un adecuado desarrollo de la vida:

Artículo I.- Del derecho y deber fundamental

Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la

¹ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N.º 1206-2005-AA/TC. Recuperado de: https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/04223-2006-AA_unlocked.pdf

² Ibidem.

³ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N° 03383-2021-PA/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/03383-2021-AA.pdf>



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

Congresista de la República

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país. **(énfasis nuestro)**

La Ley 28223, Ley sobre desplazamientos internos, tiene por objeto definir los derechos para la protección de las personas frente el desplazamiento forzado, su asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno, “adecuando a la realidad y a la legislación nacional los Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos de la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico Social de la Organización de las Naciones Unidas”.⁴

Como sabemos, en el marco normativo internacional referido a los desplazamientos internos, tenemos normas de derechos humanos, leyes humanitarias internacionales y las leyes penales internacionales.

De tal modo, contamos con la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos (1948), que si bien no obligatorio, la mayoría de sus principios han sido incorporados en tratados, incluso este instrumento es recogido por nuestra Constitución Política, por lo que adquiere especial fuerza vinculante. Del mismo modo, se tiene el Convenio internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales y el Convenio internacional sobre derechos políticos y civiles, que se aplican indirectamente a las personas desplazadas internas, como las convenciones referidas a los derechos de las mujeres, pueblos indígenas y personas con discapacidad que, por sus alcances, protegen también a los desplazados internos.⁵

⁴ Artículo 1 de la Ley 28223, Ley sobre desplazamientos internos.

⁵ Los desplazamientos internos en el Perú 2015. Recuperado de:
https://peru.iom.int/sites/g/files/tmzbd1951/files/Documentos/Desplazamientos_Internos.pdf
5



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Dentro del marco normativo penal internacional, aplicable a los desplazados internos, podemos destacar el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

En específico, sobre los desplazamientos internos, dentro del marco internacional, debemos mencionar las Cuatro Convenciones de Ginebra (1949) y sus protocolos. Lo que diferencia a estas normas es:

la distinción entre la población civil y los combatientes; en ese marco los desplazados internamente en tanto no toman parte de las hostilidades, gozan de la misma protección bajo la ley humanitaria internacional como cualquier civil.⁶

Finalmente, debemos mencionar los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno (1998) que, si bien no constituye un instrumento jurídico vinculante, sus principios están basados sobre los estándares internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario que si son vinculantes.⁷

I.2 Identificación del problema público

En el Perú, los desplazamientos internos han sido tradicionalmente asociados a conflictos armados y violencia política, lo que ha limitado la protección a un grupo específico de la población. Sin embargo, en los últimos años, ha aumentado la incidencia de desastres naturales debido al cambio climático, —como inundaciones, huaicos, aluviones, entre otros—, así como los desastres provocados por actividades humanas, como podría ser el narcotráfico, la minería ilegal, la tala ilegal, entre otros, han generado

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

un aumento significativo en los desplazamientos internos. Estas situaciones también producen desplazamiento forzado, afectando la vida, la integridad y los derechos fundamentales de las personas y comunidades afectadas.

La exclusión de este grupo de víctimas en la definición de desplazados internos limita su acceso a programas sociales, asistencia humanitaria y mecanismos de protección, acentuando su vulnerabilidad y dificultando su reintegración social, condenándolos en muchos casos a una pobreza intergeneracional.

Reconocer en la ley que las víctimas de emergencias y desastres también son desplazados internos es fundamental para garantizar su protección, acceso a derechos y atención integral por parte del Estado y bajo la rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

Diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y de derecho internacional reconocen el desplazamiento interno forzado, el cual no solo es resultado de conflictos armados o violencia política, sino también de emergencias y desastres naturales y desastres por actividades humanas que generan condiciones de inseguridad y vulnerabilidad. Así, por ejemplo, lo ha señalado la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR): "En este momento debemos prepararnos para mitigar futuras necesidades de protección y prevenir el desplazamiento por desastres. No podemos darnos el lujo de esperar a que ocurra otro"⁸, precisó Filippo Grandi, Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados.

⁸⁸ ACNUR: recuperado de: <https://www.acnur.org/es-es/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres>



Es así que, Colombia ha ampliado la definición de desplazados internos para incluir a las víctimas de desastres naturales y provocados por el ser humano, permitiendo una atención más inclusiva y efectiva acorde a su propia realidad, en el marco de la Ley 1448. Esta experiencia demuestra que una definición más amplia e integral que contribuye a una mejor gestión de riesgos y a la protección de los derechos de las personas afectadas por parte del Estado.

Ante esta situación problemática proponemos la modificación del artículo 2 de la Ley 28223, Ley sobre desplazamientos internos, que busca incorporar en la definición de "desplazados internos" a las víctimas de emergencias o desastres naturales y desastres provocados por actividades humanas, de la siguiente manera:

"Artículo 2.- Definición

Los desplazados internos son las personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, **de emergencias o desastres naturales o desastres antrópicos**, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

[...]"

Sostenemos que esta modificación en la Ley 28223 ayudará a que el Estado gestione de una mejor manera la atención a las personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual. De tal modo, esta iniciativa legislativa tiene el objetivo de ampliar la definición de "desplazados internos" e incluir expresamente a las víctimas de emergencias o desastres naturales o desastres provocados por actividades humanas. Esta modificación responde a la necesidad de reconocer de manera integral las diversas causas que generan desplazamiento forzado en nuestro país,



garantizando una protección efectiva y adecuada a todos los grupos vulnerables afectados por estas situaciones.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Este proyecto de ley se enmarca dentro de la Constitución Política del Perú, en tanto propone modificar el artículo 2 de la Ley 28223, Ley sobre desplazamientos internos, que busca incorporar en la definición de "desplazados internos" a las víctimas de emergencias o desastres naturales y desastres provocados por actividades humanas.

ii. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto al Estado peruano, en tanto se financiaría con cargo al presupuesto institucional del pliego del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), sin demandar recursos adicionales, pues se propone modificar el artículo 2 de la Ley 28223, Ley sobre desplazamientos internos, para incorporar en la definición de "desplazados internos" a las víctimas de emergencias o desastres naturales y desastres provocados por actividades humanas, siendo importante mencionar que actualmente el MIMP tiene la rectoría de los desplazamientos internos, de hecho, tiene una Dirección de Desplazados y Cultura de Paz dentro de su estructura orgánica.

De tal modo, con la aprobación de esta propuesta de ley se tendría una acción estratégica e integral del Estado peruano frente a la situación



problemática de los desplazados internos afectados por las emergencias o los desastres naturales o los desastres antrópicos, que actualmente impacta en la estabilidad social de nuestro país, vulnerando nuestra legislación referida a los derechos humanos.

Si se aprueba esta iniciativa el Perú se posicionará en la región como país moderno y comprometido con la atención integral de los desplazados internos, tal como lo viene haciendo el país de Colombia.

Es importante recordar que el Estado peruano tiene obligaciones internacionales en materia de derechos humanos vinculados con los desplazamientos internos, como lo hemos señalado en el apartado anterior, entre otras normas que se vinculan indirectamente a la situación de los desplazados internos.

Aun considerando algunos costos que implicaría la atención de esta población, este proyecto de ley, bajo el análisis costo-beneficio, evidencia que los beneficios netos sociales superan ampliamente los costos, siendo importante mencionar que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) ya viene atendiendo a este sector de la población que se propone en el proyecto de ley, pero a través de una norma infra legal. Veamos el siguiente cuadro:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
• Protección integral a los desplazados internos.	• Ninguno.



• Respuesta más efectiva del Estado ante emergencias y desastres. • Fortalecimiento de la gestión de riesgos. • Cumplimiento de compromisos internacionales en materia de derechos humanos y el derecho humanitario. • Empoderamiento local.	
--	--

III. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

En ese sentido, es importante señalar que la presente iniciativa legislativa tiene vinculación con la Agenda Legislativa, aprobada mediante la Resolución Legislativa N° 006-2024-2025-CR, particularmente con el punto 31. ACCIONES DEL ESTADO CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y LA INEQUIDAD SOCIAL.⁹

Por otro lado, la presente iniciativa legislativa guarda vinculación con la siguiente política del Acuerdo Nacional: Décimo Primera Política del Acuerdo

⁹ Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025. Recuperado de: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI5NDA4/pdf>



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Nacional: "PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN".¹⁰

¹⁰ Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/19-desarrollo-sostenible-y-gestion-ambiental/>