



PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 165 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, PARA AUTORIZAR EL APOYO EXCEPCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS A LA POLICÍA NACIONAL EN ZONAS CRÍTICAS Y DE ALTA PELIGROSIDAD DE NUESTRO PAÍS.

El congresista de la República que suscribe, **SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS**, miembro del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, así como de los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente fórmula legal.

I. FÓRMULA LEGAL

**El Congreso de la República;
Ha dado la ley siguiente:**

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 165 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, PARA AUTORIZAR EL APOYO EXCEPCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS A LA POLICÍA NACIONAL EN ZONAS CRÍTICAS Y DE ALTA PELIGROSIDAD DE NUESTRO PAÍS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley de reforma constitucional tiene por objeto modificar el artículo 165 de la Constitución Política del Perú, a fin de establecer expresamente la facultad de las Fuerzas Armadas de resguardar las fronteras y proteger de manera excepcional, temporal y restrictiva las zonas críticas y de alta peligrosidad de nuestro país en apoyo a la Policía Nacional del Perú, para enfrentar las amenazas del narcotráfico, el crimen organizado y la inseguridad ciudadana, en los casos constitucionalmente justificados y de acuerdo a ley.

Artículo 2. Modificación del artículo 165 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 165 de la Constitución Política del Perú, el cual queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 165.- Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea del Perú. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución. ***Asimismo, a través de sus unidades especializadas, tienen la misión de resguardar las fronteras y proteger de manera excepcional, temporal y restrictiva las zonas críticas que afectan los derechos fundamentales de la vida y la salud de la población de nuestro país, en apoyo a la Policía Nacional del Perú, para enfrentar y prevenir las amenazas del narcotráfico, el crimen organizado, el sicariato y la inseguridad ciudadana, cuando la capacidad operativa de la Policía Nacional haya sido objetivamente superada. Esta participación excepcional se realiza bajo los principios de subsidiariedad, temporalidad, proporcionalidad y respeto irrestricto a los derechos humanos, con sujeción al poder civil y a los mecanismos de control constitucional establecidos por Ley.***"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia

La presente reforma constitucional entra en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

SEGUNDA. Implementación y ejecución de la reforma constitucional

En un plazo no mayor de treinta (30) días calendario contados desde la entrada en vigor de la presente reforma, el Poder Ejecutivo a través de los Ministerios del Interior, de Defensa y de Economía y Finanzas, dictan las medidas necesarias, sobre el apoyo excepcional y temporal de las Fuerzas Armadas previsto en esta modificación constitucional, estableciendo los planes, procedimientos y las acciones de control necesarios para el fiel cumplimiento de la presente Ley.

TERCERA. Adecuación normativa

Las normas vigentes que regulan la participación de las Fuerzas Armadas en el orden interno se adecúan a lo dispuesto en la presente reforma constitucional en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

Lima, 11 de octubre 2025



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 10:00:01-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 10:59:28-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 10:59:48-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 16:32:54-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 15:14:28-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 12:46:24-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 17:14:09-0500

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. ANTECEDENTES

2.1.1 Evolución de la crisis de seguridad ciudadana en el Perú

El Perú enfrenta actualmente la crisis de seguridad ciudadana más grave de su historia democrática reciente. Lo que en las décadas de 1990 y 2000 constituía un problema de delincuencia común localizado principalmente en zonas urbanas marginales de Lima y otras grandes ciudades, ha evolucionado hacia una amenaza nacional caracterizada por la proliferación de organizaciones criminales sofisticadas, transnacionales y dotadas de capacidad para ejercer violencia letal sistemática. Esta transformación cualitativa del fenómeno delictivo no responde a causas coyunturales o problemas aislados de gestión policial, sino a cambios estructurales en la naturaleza del crimen organizado que opera en nuestro territorio.

El análisis de series estadísticas de largo plazo evidencia un punto de inflexión crítico a partir del año 2020. La tasa de homicidios, que se había mantenido relativamente estable en torno a 7 a 8 homicidios por cada 100,000 habitantes durante la década anterior, inició un ascenso sostenido y acelerado que la ha llevado a 12.5 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2025, representando un incremento del 60.3% en apenas cinco años. Este incremento no se distribuye uniformemente en el territorio nacional, sino que se concentra dramáticamente en zonas específicas que presentan tasas que duplican o triplican el promedio nacional, configurando verdaderas zonas de emergencia humanitaria.

El fenómeno de la extorsión ha experimentado un crecimiento aún más alarmante, pasando de 3,421 denuncias en 2020 a una proyección de 17,500 denuncias en 2025, lo que representa un incremento del 300%. Esta cifra oficial, ya de por sí devastadora, representa apenas la punta del iceberg de un fenómeno cuya magnitud real se estima en al menos cinco veces las denuncias formalizadas, considerando que la mayoría de las víctimas, principalmente micro, pequeños y medianos empresarios, optan por el silencio ante el temor fundado de represalias mortales y la desconfianza en la capacidad del Estado de brindar protección efectiva.

2.2 Contexto normativo constitucional vigente

El artículo 165 de la Constitución Política del Perú, en su redacción vigente desde 1993, establece que las Fuerzas Armadas tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República, y que asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución. Esta última referencia remite al régimen de estados de excepción, específicamente al estado de emergencia, durante el cual pueden suspenderse temporalmente ciertos derechos constitucionales y las Fuerzas Armadas asumir el control del orden interno en el territorio declarado en emergencia.

Sin embargo, el texto constitucional vigente presenta una significativa ambigüedad normativa respecto a la posibilidad de que las Fuerzas Armadas brinden apoyo excepcional y temporal a la Policía Nacional en situaciones que, sin llegar a configurar los supuestos constitucionales del estado de emergencia, evidencien un desbordamiento objetivo de la capacidad operativa policial ante la amenaza del crimen organizado. Esta laguna constitucional ha generado debates jurídicos recurrentes sobre la constitucionalidad de la participación militar en tareas de seguridad interior fuera del régimen de

excepción, creando inseguridad jurídica tanto para las autoridades que deben tomar decisiones operativas como para el personal que debe ejecutarlas.

La Constitución vigente tampoco establece principios rectores expresos que regulen esta eventual participación excepcional de las Fuerzas Armadas en apoyo a la función policial, ni mecanismos específicos de control, supervisión y rendición de cuentas que garanticen el respeto irrestricto a los derechos humanos y la sujeción al poder civil democrático. Esta ausencia de parámetros constitucionales claros incrementa los riesgos de implementaciones discrecionales, improvisadas o carentes de las salvaguardias institucionales necesarias para evitar abusos o violaciones a derechos fundamentales.

2.3 Antecedentes legislativos y experiencias comparadas

En el Perú se han presentado diversos proyectos de ley tendientes a regular la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana, sin que ninguno haya prosperado hasta alcanzar rango constitucional. Estos intentos legislativos previos, mayoritariamente limitados a normas de rango legal ordinario, han enfrentado cuestionamientos de constitucionalidad precisamente por la ausencia de una habilitación constitucional expresa y clara que fundamente esta participación excepcional. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia, si bien no ha declarado categóricamente inconstitucional toda participación militar en seguridad interior, ha establecido estándares estrictos de excepcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y control que difícilmente pueden satisfacerse sin una reforma constitucional que proporcione el marco normativo adecuado.

La experiencia comparada regional ofrece lecciones valiosas sobre los riesgos y oportunidades de la participación militar en seguridad interior. México implementó una estrategia de combate al crimen organizado con amplio despliegue de Fuerzas Armadas que, si bien logró resultados tácticos en desarticulación de organizaciones criminales, generó también graves problemas de violaciones a derechos humanos, militarización excesiva de la función policial y dependencia estructural de las capacidades militares que perpetuó la debilidad institucional de las policías. Colombia, por su parte, desarrolló un modelo más equilibrado donde las Fuerzas Militares apoyan a la Policía Nacional en zonas específicas bajo protocolos estrictos, manteniendo la dirección operativa en manos policiales y con mecanismos robustos de control civil y supervisión de derechos humanos.

El Salvador ha recurrido recientemente a un masivo despliegue militar para enfrentar las pandillas que controlaban vastos territorios urbanos, logrando reducción significativa de homicidios, pero generando también serias preocupaciones internacionales sobre detenciones masivas, debido proceso y sostenibilidad de largo plazo. Estas experiencias regionales demuestran que la participación militar en seguridad interior puede ser efectiva para enfrentar crisis agudas de criminalidad, pero requiere diseños institucionales cuidadosos, controles estrictos, horizontes temporales claros y, fundamentalmente, implementación simultánea de fortalecimiento de capacidades policiales que permitan una transición hacia soluciones sostenibles bajo liderazgo civil especializado.

III. FUNDAMENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

3.1 Análisis del Problema Central (Árbol del Problema)

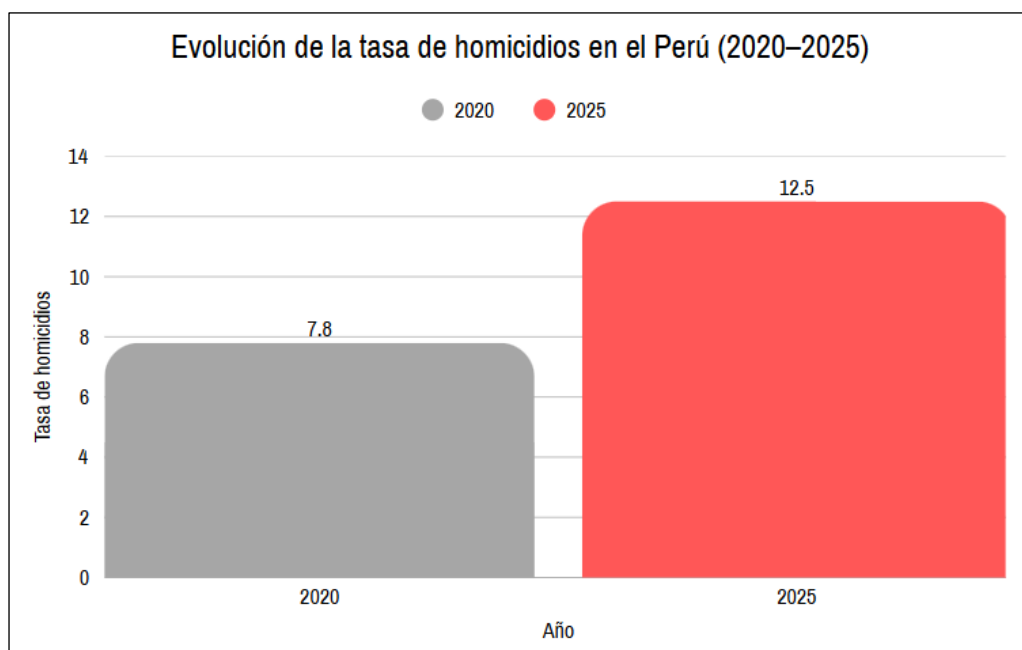
La presente reforma constitucional se fundamenta en un análisis integral del problema de seguridad ciudadana utilizando la metodología del árbol del problema del Marco Lógico, que permite identificar y sistematizar las causas estructurales, el problema central, los efectos y la alternativa de solución de manera rigurosa y basada en evidencia. Este análisis demuestra que enfrentamos no un problema simple de criminalidad común, sino una crisis multidimensional que amenaza los fundamentos mismos de la gobernabilidad democrática y el desarrollo nacional.

3.1.1 Identificación y cuantificación del problema central

El problema central identificado consiste en la inseguridad ciudadana crítica que atraviesa el país, caracterizada por el desbordamiento objetivo y verificable de la capacidad operativa del Estado peruano para controlar eficazmente el crimen organizado en determinadas zonas críticas del territorio nacional. Esta situación no representa una coyuntura temporal ni un problema aislado de criminalidad común, sino que constituye una crisis estructural de seguridad que amenaza los fundamentos mismos de la gobernabilidad democrática, el ejercicio pleno de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y el desarrollo integral del país.

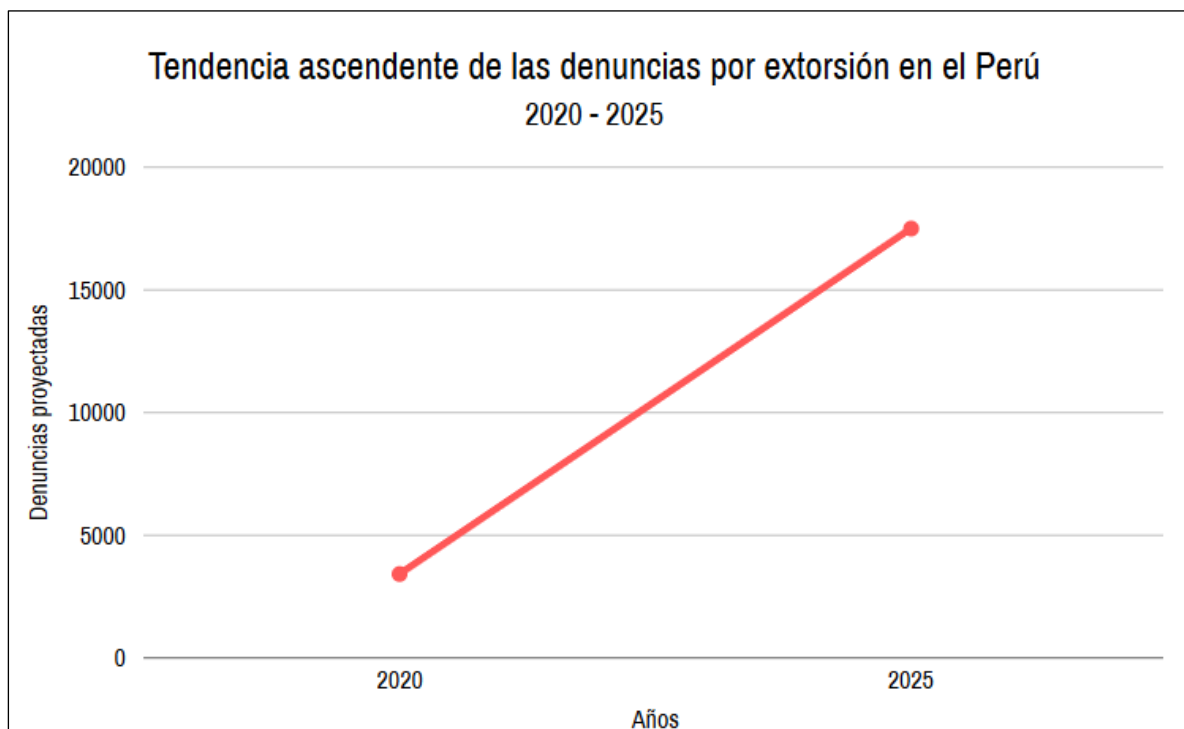
El problema se manifiesta objetivamente a través de múltiples indicadores cuantitativos que evidencian su gravedad y progresión alarmante:

Tasa de homicidios: La tasa alcanza 12.5 por cada 100,000 habitantes en 2025, representando un incremento del 60.3% respecto a 2020 (7.8 por cada 100,000 habitantes). Este incremento coloca al Perú en niveles de violencia homicida comparables con países que enfrentan graves crisis de seguridad regional, superando ampliamente los estándares internacionales que consideran que tasas superiores a 10 homicidios por cada 100,000 habitantes configuran situaciones de violencia epidémica que requieren intervención urgente del Estado.



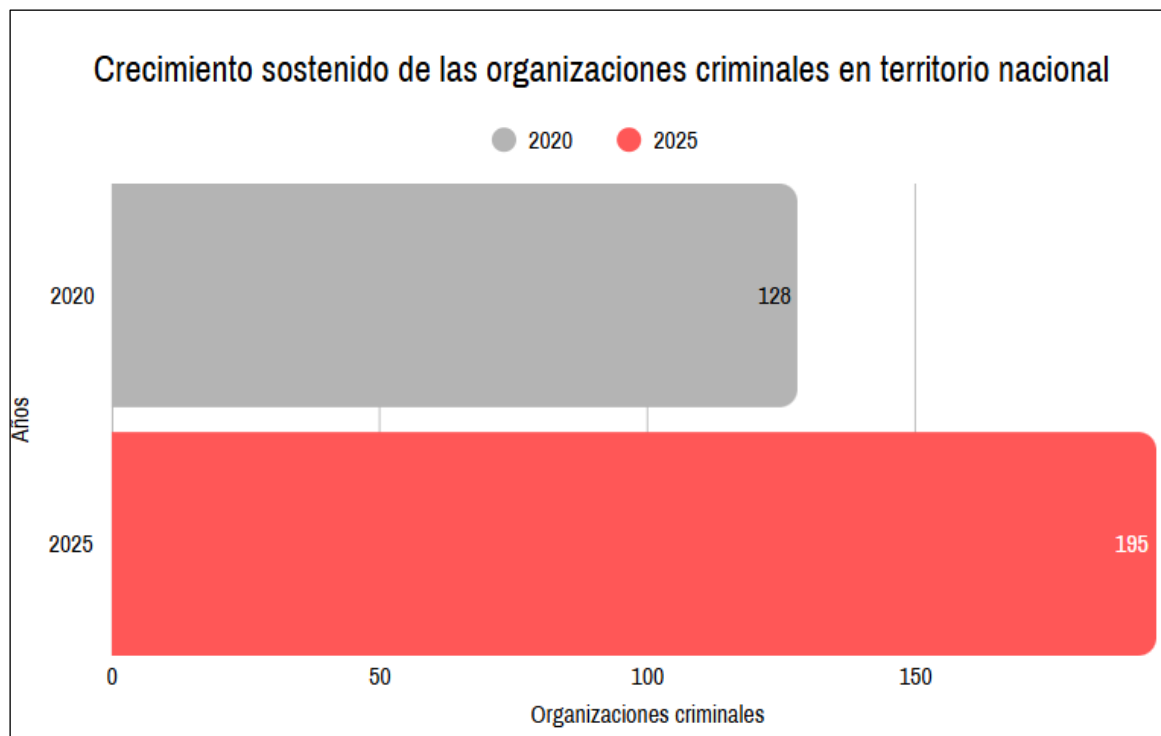
Entre 2020 y 2025, la tasa de homicidios en el Perú aumentó en un **60.3 %**, pasando de **7.8 a 12.5 homicidios por cada 100 000 habitantes**.

Extorsiones: Con 17,500 denuncias proyectadas para 2025, este delito ha experimentado un incremento del 300% respecto a las 3,421 denuncias de 2020. La cifra real estimada supera las 80,000 víctimas anuales considerando que por cada extorsión denunciada existen al menos cinco casos no reportados por temor a represalias o desconfianza en la protección estatal.



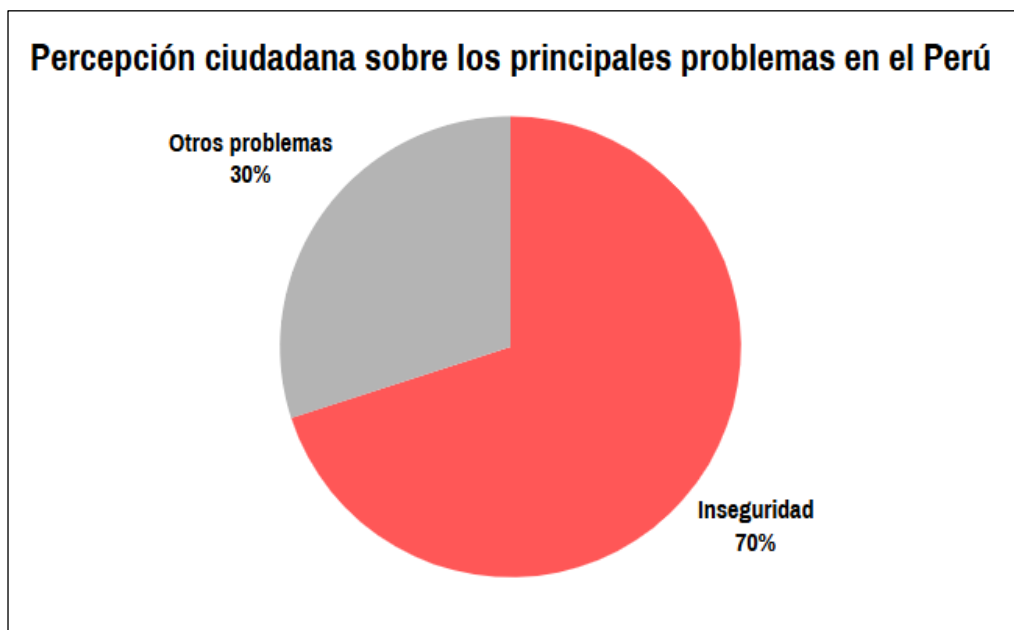
Entre 2020 y 2025, las denuncias por extorsión en el Perú aumentaron en un **300%**, pasando de **3,421 a 17,500 casos**.

Proliferación de organizaciones criminales: Se identifican 195 organizaciones criminales operando en territorio nacional en 2025, incremento del 52.3% respecto a las 128 organizaciones de 2020. Estas organizaciones han evolucionado de estructuras artesanales a verdaderas empresas criminales con sofisticación empresarial, división especializada del trabajo, control territorial efectivo y capacidad para ejercer violencia letal sistemática.

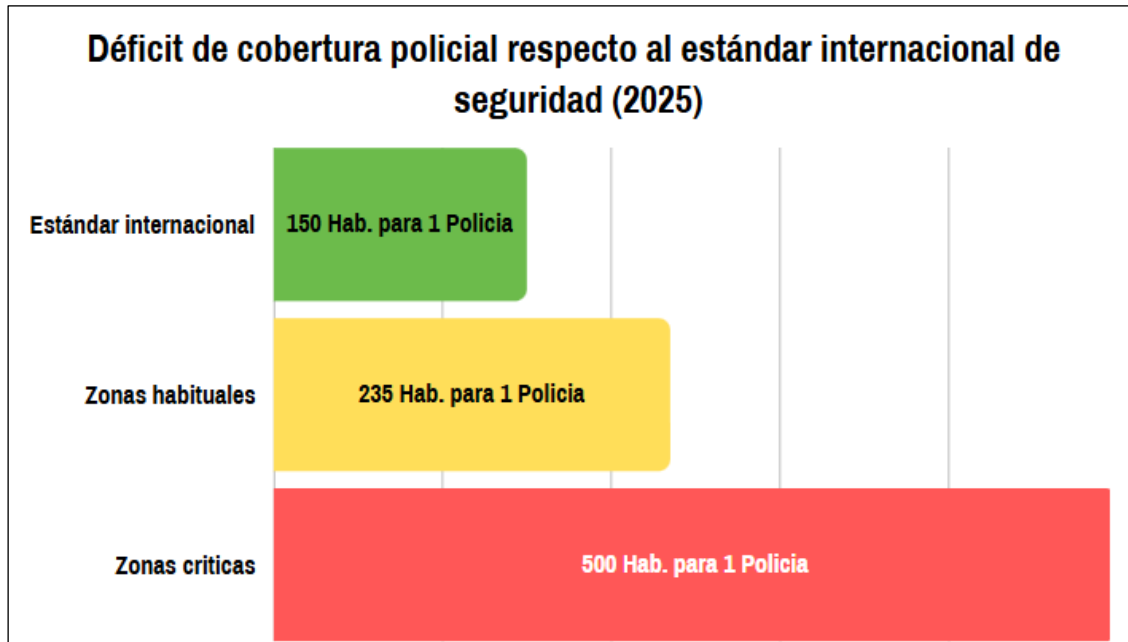


Entre 2020 y 2025, las organizaciones criminales pasaron de **128 a 195**, evidenciando un **crecimiento del 52.3%**

Percepción ciudadana: El 70% de la población identifica la inseguridad como el principal problema del país según la Encuesta Nacional de Hogares 2024 del INEI, superando ampliamente a otros problemas tradicionales. Solo el 7% manifiesta sentirse seguro en su zona de residencia.



Déficit de cobertura policial: El ratio de 1 policía por cada 235 habitantes se encuentra 36.2% por debajo del estándar internacional de 1 policía por cada 150 habitantes. En zonas críticas esta ratio puede ser inferior a 1 policía por cada 500 habitantes.

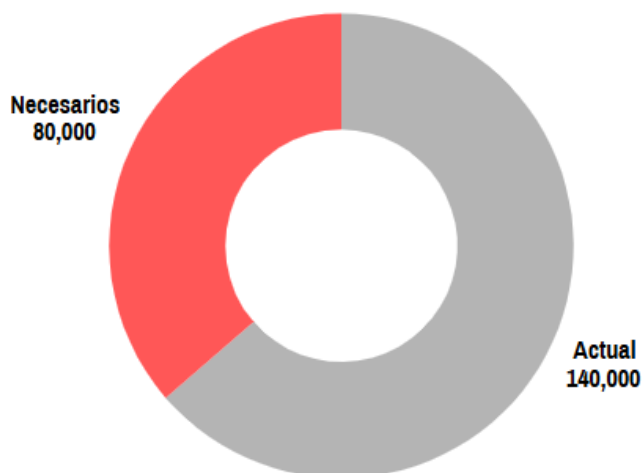


3.1.2 Análisis de las causas directas del problema central

Primera Causa Directa: *Capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú objetivamente superada por el crimen organizado.*

La Policía Nacional enfrenta un déficit crítico de 80,000 efectivos policiales (brecha del 36.4% respecto a los 220,000 efectivos necesarios para alcanzar el ratio mínimo recomendado). De los 140,000 efectivos actuales, solo 84,000 realizan labores operativas directas (60%), mientras el resto cumple funciones administrativas. El déficit de 6,500 patrulleros operativos (brecha del 43.3%) y la obsolescencia del 40% del equipamiento (más de 10 años de antigüedad) compromete severamente la efectividad operacional. El tiempo de respuesta promedio de 25 minutos en zonas urbanas y 90 minutos en zonas rurales resulta incompatible con la naturaleza dinámica de los delitos violentos actuales.

Déficit estructural de personal en la Policía Nacional del Perú (2025)



Se evidencia un **déficit estructural de 80,000 efectivos policiales**, equivalente a una **brecha del 36.4 %** respecto al estándar mínimo recomendado. A ello se suma un **déficit de 6,500 patrulleros** y la **obsolescencia del 40 % del equipamiento**.

Segunda Causa Directa: Proliferación, sofisticación y transnacionalización del crimen organizado

Se identifican 28 células operativas de organizaciones criminales transnacionales en territorio peruano: Tren de Aragua (8 células), Los Tiguerones (5 células), grupos Gota a Gota (12 grupos) y La Cota 905 (3 células). Estas organizaciones utilizan armamento de guerra (AR-15, AK-47, explosivos militares) que supera la capacidad de fuego policial disponible. Ejercen control territorial efectivo en zonas críticas como Pataz, San Juan de Lurigancho, Ventanilla y El Porvenir, donde cobran cupos, imponen reglas de convivencia y administran sistemas de 'justicia' paralelos que desafían la autoridad estatal.

Distribución de células operativas de organizaciones criminales transnacionales en el Perú para 2025

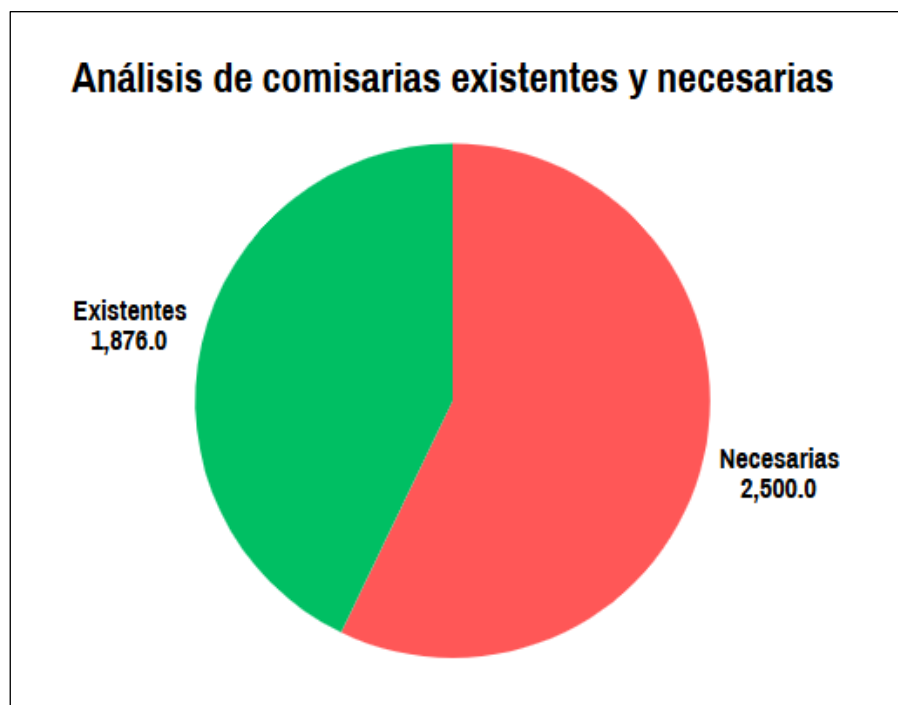


Tercera Causa Directa: Ausencia de marco constitucional claro para apoyo excepcional de las Fuerzas Armadas

El artículo 165 constitucional vigente no contempla expresamente la posibilidad de apoyo excepcional de las Fuerzas Armadas en zonas críticas fuera del régimen de estado de emergencia. Esta ambigüedad genera controversias jurídicas recurrentes sobre constitucionalidad, inseguridad jurídica para autoridades y personal actuante, ausencia de principios rectores expresos (excepcionalidad, temporalidad, subsidiariedad) y falta de mecanismos específicos de control y supervisión, creando riesgos de implementaciones discrecionales o vulneraciones de derechos fundamentales.

3.1.3 Análisis de causas indirectas

Debilidad institucional estructural de la Policía Nacional: El presupuesto de seguridad (1.8% del PBI) resulta insuficiente frente al estándar regional de 2.5%, generando una brecha del 28%. Las remuneraciones no competitivas facilitan corrupción y dificultan retención de personal calificado. El déficit de 624 comisarias (1,876 existentes vs 2,500 necesarias, brecha del 25%) y de centros de inteligencia criminal (12 vs 25 necesarios) limita la capacidad de respuesta territorial. El déficit de 39,000 chalecos antibalas (45,000 vs 84,000 necesarios, brecha del 46.4%) coloca en riesgo directo la vida de efectivos policiales.



Brecha del 25 % en la infraestructura de comisarias a nivel nacional (2025)

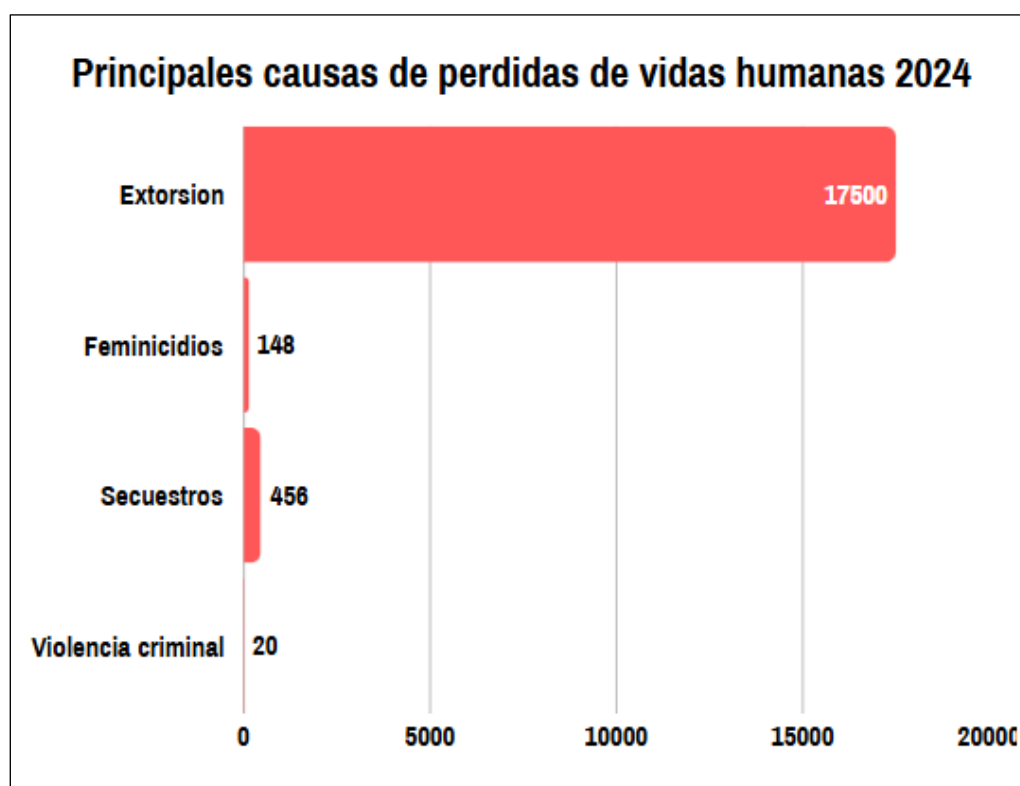
Condiciones socioeconómicas adversas: La desigualdad económica y exclusión social en zonas críticas, el desempleo juvenil sin oportunidades educativas o laborales, la urbanización desordenada sin presencia estatal efectiva y la economía informal (más del 70% en algunas zonas) que facilita lavado de activos, crean condiciones propicias para reclutamiento criminal y arraigo territorial de organizaciones delictivas.

Debilidad del sistema de justicia penal: La tasa de impunidad superior al 90% en delitos graves, la mora procesal crónica (procesos de 5 a 10 años), la corrupción de algunos operadores de justicia y el sistema penitenciario colapsado con sobrepoblación del 130%, generan incentivos perversos que favorecen la reproducción de la criminalidad y erosionan la confianza ciudadana en las instituciones del Estado de Derecho.

3.1.4 Análisis de efectos del problema central

Efectos Directos:

Pérdida masiva de vidas humanas: Con 4,125 homicidios proyectados en 2025, 17,500 víctimas directas de extorsión, 148 feminicidios y 456 secuestros en 2024, más miles de heridos por violencia criminal, el país enfrenta una epidemia de violencia letal que cobra más vidas que muchas enfermedades consideradas problemas de salud pública prioritarios. Cada homicidio representa no solo una vida truncada sino una familia destruida, hijos huérfanos, padres en duelo y comunidades traumatizadas.



Deterioro económico grave: Los costos económicos directos de la violencia ascienden a S/ 1,667 millones anuales estimados. El cierre masivo de negocios MYPEs por extorsión insostenible, la reducción de inversión privada en zonas críticas, la pérdida de productividad laboral (estimada entre 1% y 2% del PBI) y el desincentivo al turismo nacional e internacional, generan efectos económicos devastadores que perpetúan ciclos de pobreza y exclusión.

Erosión de confianza institucional: Cuando el 70% de la población identifica la inseguridad como el problema principal del país, estamos ante una crisis de legitimidad estatal que socava el contrato social democrático. La desconfianza en la capacidad de protección estatal genera que ciudadanos dejen de denunciar delitos, testigos se nieguen a colaborar con investigaciones y, en casos extremos, se recurra a justicia por mano propia y linchamientos que erosionan el Estado de Derecho.

Efectos Indirectos:

Limitación de derechos fundamentales: La restricción de facto de la libertad de tránsito por temor, el abandono de espacios públicos, la limitación de actividades económicas y sociales, y la afectación al desarrollo educativo y cultural, configuran una situación donde formalmente los derechos están garantizados constitucionalmente pero materialmente resultan inaccesibles para millones de peruanos que viven bajo el terror de la criminalidad.

Perpetuación de ciclos de violencia: El reclutamiento sistemático de jóvenes por organizaciones criminales, la normalización de la violencia como método de resolución de conflictos, los traumas psicológicos en víctimas y familias, y la desintegración del tejido social comunitario, perpetúan ciclos intergeneracionales de violencia que amenazan con convertir la criminalidad en un fenómeno estructural auto-reproducible.

Riesgo de ingobernabilidad: El control territorial efectivo por organizaciones criminales, el cobro de cupos e 'impuestos' ilegales, la imposición de 'autoridades' y sistemas de 'justicia' paralelos al Estado, configura una amenaza directa a la soberanía estatal en el territorio. Cuando sectores significativos del territorio quedan efectivamente fuera del control del Estado, enfrentamos una crisis de soberanía que amenaza la viabilidad misma del Estado como proyecto político-institucional.

3.1.5 Efecto final: Amenaza a la gobernabilidad democrática y desarrollo nacional

Todos los efectos descritos convergen hacia un efecto final que representa la consecuencia más grave del problema central: el deterioro crítico, progresivo y potencialmente irreversible de la gobernabilidad democrática, la seguridad nacional y el desarrollo integral del país. Esta situación amenaza los fundamentos del Estado democrático de Derecho y la viabilidad del proyecto nacional de desarrollo integral, inclusivo y sostenible al que aspira la Constitución Política. Si el problema no es enfrentado con medidas excepcionales, integrales y efectivas, el país corre el riesgo de deslizarse hacia escenarios de violencia endémica, fragmentación territorial y debilidad estatal crónica que han caracterizado a otros países que permitieron la consolidación del crimen organizado como poder paralelo al Estado.

3.2 Necesidad de la Reforma Constitucional

3.2.1 Insuficiencia del marco constitucional vigente

El análisis del problema central y sus causas evidencia que el marco constitucional vigente resulta insuficiente para enfrentar la crisis de seguridad ciudadana que atraviesa el país. El artículo 165 de la Constitución, en su redacción actual, no contempla expresamente la posibilidad de que las Fuerzas Armadas brinden apoyo excepcional y temporal a la Policía Nacional en zonas críticas afectadas por el crimen organizado cuando la capacidad operativa policial ha sido objetivamente sobrepasada. Esta laguna constitucional ha generado dos problemas igualmente graves: por un lado, parálisis decisoria de autoridades que, ante la ausencia de habilitación constitucional clara, temen cuestionamientos legales por ordenar participación militar en seguridad interior; por otro lado, implementaciones discrecionales sin parámetros constitucionales que generen riesgos de abusos o violaciones a derechos humanos.

La remisión del artículo 165 al artículo 137 sobre estados de excepción resulta inadecuada para las situaciones que esta reforma pretende regular. El estado de emergencia, con sus requisitos constitucionales específicos, suspensión de derechos fundamentales y régimen de control parlamentario, está diseñado para crisis generalizadas que afectan amplias extensiones del territorio nacional. Las zonas críticas que enfrentan control territorial por crimen organizado requieren respuestas focalizadas, temporales y rigurosamente controladas que no necesariamente justifican la suspensión de derechos constitucionales de toda la población de la zona, pero sí demandan capacidades operativas que exceden las disponibles en la Policía Nacional. La ausencia de una tercera vía constitucional entre la normalidad absoluta y el estado de emergencia genera una rigidez normativa que dificulta respuestas proporcionadas y efectivas.

3.2.2 Necesidad de establecer principios rectores en rango constitucional

La experiencia comparada regional demuestra que la participación de Fuerzas Armadas en seguridad interior sin principios rectores claros establecidos en el máximo nivel normativo genera riesgos graves de militarización permanente de la función policial, violaciones sistemáticas a derechos humanos y perpetuación de dependencia de capacidades militares que impide el necesario fortalecimiento institucional de las policías. Por ello, resulta imprescindible que los principios de excepcionalidad, temporalidad, subsidiariedad, proporcionalidad y respeto irrestricto a los derechos humanos queden consagrados directamente en el texto constitucional, vinculando a todas las autoridades que participen en la implementación de operaciones conjuntas.

El principio de excepcionalidad garantiza que esta medida solo se aplicará en situaciones objetivamente graves, verificables mediante indicadores cuantitativos específicos, que justifiquen una intervención extraordinaria del Estado. La temporalidad asegura que la participación militar tendrá plazos máximos definidos (12 meses prorrogables, máximo 36 meses continuos) y estará sujeta a evaluaciones periódicas obligatorias que determinen su continuidad o conclusión. La subsidiariedad establece que las Fuerzas Armadas actuarán siempre en apoyo a la Policía Nacional, quien mantiene la responsabilidad primaria y la dirección operativa de todas las acciones conjuntas. La proporcionalidad garantiza que el uso de la fuerza será estrictamente adecuado a la amenaza enfrentada y compatible con estándares internacionales de derechos humanos. El respeto irrestricto a los derechos humanos constituye el límite

infranqueable de toda actuación estatal, vinculando al personal militar y policial a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

3.2.3 Imperativo de control civil democrático

Una democracia constitucional como la peruana requiere que toda participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior se realice bajo estricta sujeción al poder civil democrático y a robustos mecanismos de control parlamentario, fiscal, defensorial y judicial. La reforma constitucional propuesta establece expresamente que la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional se realizará bajo la dirección del Presidente de la República como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, del Presidente del Consejo de Ministros, del Ministro de Defensa y del Ministro del Interior, todos ellos autoridades civiles electas o designadas democráticamente. Esta cadena de mando civil garantiza que las decisiones sobre despliegue, operaciones y retiro de las Fuerzas Armadas permanecerán bajo control político democrático, evitando cualquier riesgo de militarización de la seguridad o autonomía militar en este ámbito.

Adicionalmente, la reforma establece múltiples niveles de control y supervisión que operan antes, durante y después de las operaciones conjuntas. El control parlamentario trimestral ante la Comisión de Defensa Nacional del Congreso permite que los representantes electos fiscalicen el ejercicio de esta facultad excepcional y exijan responsabilidades políticas cuando corresponda. La supervisión permanente de la Defensoría del Pueblo mediante observadores en zonas críticas e informes públicos semestrales constituye un mecanismo independiente de protección de derechos fundamentales. La investigación inmediata y prioritaria del Ministerio Público de todo incidente con muerte, lesiones graves o vulneración de derechos garantiza que no habrá impunidad. La jurisdicción ordinaria para el juzgamiento de delitos comunes cometidos por personal militar durante operaciones de apoyo asegura investigaciones imparciales y procesos transparentes. Este sistema integral de controles, establecido en rango constitucional, constituye la garantía fundamental contra abusos y desviaciones.

3.3 Propuesta de Solución: Modificación del Artículo 165 de la Constitución

Ante la gravedad del problema identificado, la complejidad de sus causas estructurales y la insuficiencia del marco constitucional vigente, la solución propuesta consiste en la reforma del artículo 165 de la Constitución Política para establecer expresamente, con claridad normativa y rigor garantista, la facultad excepcional de las Fuerzas Armadas de proteger de manera temporal, subsidiaria y rigurosamente controlada las zonas críticas del país en apoyo a la Policía Nacional del Perú, para enfrentar las amenazas del narcotráfico, el crimen organizado y la inseguridad ciudadana cuando la capacidad operativa policial haya sido objetivamente sobrepasada.

ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN PROPUESTA

Reforma constitucional del artículo 165 para establecer marco jurídico claro y rigurosamente controlado de apoyo excepcional, temporal y subsidiario de las Fuerzas Armadas en zonas críticas, con pleno respeto a los derechos humanos y sujeción al poder civil

3.3.1 Contenido de la reforma constitucional propuesta

La modificación propuesta del artículo 165 establece que las Fuerzas Armadas, además de sus finalidades primordiales de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial, tienen la misión de resguardar las fronteras y proteger de manera excepcional, temporal y restrictiva las zonas críticas del país en apoyo a la Policía Nacional del Perú, para enfrentar las amenazas del narcotráfico, el crimen organizado y la inseguridad ciudadana, cuando la capacidad operativa de la Policía Nacional haya sido objetivamente sobrepasada. Esta redacción establece claramente el carácter excepcional y temporal de la participación militar, su naturaleza subsidiaria respecto a la función policial, y los supuestos objetivos que habilitan su activación.

La reforma incorpora expresamente en el texto constitucional los principios rectores que deben regir esta participación excepcional: excepcionalidad, asegurando que solo se aplicará en situaciones objetivamente graves; temporalidad, estableciendo plazos máximos y evaluaciones periódicas; subsidiariedad, manteniendo la responsabilidad primaria en la Policía Nacional; proporcionalidad, garantizando uso de fuerza adecuado a la amenaza; y respeto irrestricto a los derechos humanos, vinculando toda actuación a estándares internacionales. Estos principios quedan consagrados constitucionalmente, no pudiendo ser modificados por normas de rango inferior.

La reforma establece la sujeción expresa de esta participación al poder civil y a los mecanismos de control constitucional, especificando que se realizará bajo dirección de autoridades civiles (Presidente de la República, Presidente del Consejo de Ministros, Ministro de Defensa y Ministro del Interior) y sujeta a control parlamentario, supervisión de la Defensoría del Pueblo, investigación del Ministerio Público y jurisdicción ordinaria. Esta arquitectura institucional garantiza el carácter democrático y controlado de la medida excepcional.

Finalmente, la reforma establece un mandato al Congreso para que, en plazo máximo de 60 días calendario desde la vigencia de la reforma constitucional, apruebe la legislación de desarrollo que regule procedimientos operativos, criterios objetivos para declaratoria de zonas críticas, conformación y capacitación de unidades especializadas, mecanismos de coordinación interinstitucional, protocolos de uso de la fuerza, sistemas de control y supervisión, y todas las salvaguardias necesarias para una implementación efectiva y respetuosa de derechos fundamentales. Esta legislación de desarrollo se presenta simultáneamente con la reforma constitucional en el Proyecto de Ley de Apoyo Temporal y Excepcional de las Fuerzas Armadas.

3.3.2 Componentes operativos de la solución

La legislación de desarrollo que acompaña la reforma constitucional establece criterios objetivos y cuantitativos para la declaratoria de zonas críticas, eliminando discrecionalidad arbitraria. Una zona solo podrá ser declarada crítica cuando cumpla simultáneamente cinco indicadores verificables: tasa de homicidios superior en 100% al promedio nacional durante tres meses consecutivos; incidencia de extorsiones superior en 200% al promedio nacional durante tres meses consecutivos; presencia confirmada de tres o más organizaciones criminales operando simultáneamente; ratio de efectivos policiales inferior a 1 por cada 500 habitantes; y tiempo de respuesta policial superior a 30 minutos en el 80% de las emergencias. Estos criterios objetivos y medibles garantizan que la declaratoria responderá a situaciones reales de crisis de seguridad.

Se crearán Unidades Especializadas de las Fuerzas Armadas específicamente capacitadas para tareas de apoyo a la seguridad ciudadana. El personal de estas unidades deberá aprobar obligatoriamente un Curso Especializado en Control de Orden Público y Seguridad Ciudadana de 320 horas académicas, recibir certificación en uso diferenciado de la fuerza y técnicas de disuasión no letal, completar capacitación acreditada en derechos humanos y derecho internacional humanitario, aprobar evaluación psicológica para tareas de interacción con población civil, y no tener antecedentes disciplinarios graves ni investigaciones por violaciones a derechos humanos. Esta capacitación especializada garantiza que el personal militar que participe estará debidamente preparado para actuar bajo estándares propios de la función policial.

Los Comandos Operativos Integrados, bajo dirección de la Policía Nacional, constituyen el mecanismo institucional que garantiza coordinación efectiva. Estos comandos estarán presididos por el Jefe Policial de mayor jerarquía en la zona crítica e integrados por representantes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo como observador permanente. Esta composición asegura que la dirección operativa permanecerá en manos policiales mientras la presencia del Ministerio Público y Defensoría garantiza supervisión del respeto a derechos fundamentales. La declaratoria de zona crítica tendrá vigencia máxima de 12 meses prorrogables, sin exceder 36 meses continuos, obligando a que la participación militar sea genuinamente temporal.

3.3.3 Fortalecimiento paralelo de la Policía Nacional

Elemento esencial de la solución propuesta es el Plan de Fortalecimiento de la Policía Nacional, implementado obligatoriamente de manera paralela a cualquier participación de las Fuerzas Armadas. Este plan contempla incremento de efectivos policiales mediante convocatorias extraordinarias, mejora sustancial de remuneraciones y beneficios, modernización de infraestructura y equipamiento, fortalecimiento de capacidades de inteligencia criminal, implementación de sistemas de prevención basados en evidencia, programa integral contra corrupción policial y capacitación permanente en uso diferenciado de la fuerza y derechos humanos. El Ministerio de Economía y Finanzas deberá asegurar recursos presupuestales necesarios, con inversión estimada de 285 millones de soles para el primer año que genera ratio beneficio-costos de 5.3.

La evaluación semestral de capacidad operativa de la Policía Nacional en zonas críticas declaradas constituye el mecanismo que permite determinar objetivamente cuándo la institución policial ha recuperado su capacidad autónoma, activando el retiro progresivo del apoyo militar. Esta evaluación, conducida por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana con participación de expertos independientes, medirá indicadores de capacidad operativa y efectividad en reducción de criminalidad, permitiendo decisiones basadas en evidencia. Sin este componente de fortalecimiento institucional policial, la participación militar podría convertirse en dependencia permanente que nunca se superaría, contrario al espíritu de la reforma.

3.4. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional aplicable al caso

El Tribunal Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial consistente sobre la participación excepcional de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior. En el fundamento 329 del **Expediente N°00022-2011-PI/TC**, el Tribunal estableció que la normativa internacional admite, de manera excepcional, el uso de la fuerza en situaciones de legítima defensa, y que será la propia

legislación interna la encargada de regular aquellas situaciones de insurgencia que ameriten un uso legítimo de la fuerza, habilitándola en nuestro caso para la defensa del orden constitucional o prohibiéndola como actos que afrentan la ley y el orden interno.

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

Asimismo, en el fundamento 393 del citado expediente, el Tribunal consideró que existen situaciones concretas en que a veces se impondría como razonable el apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional a fin de garantizar una serie de bienes constitucionales que puedan encontrarse comprometidos, tales situaciones excepcionales deben armonizarse con las restricciones impuestas desde el ordenamiento internacional, especialmente el Derecho Internacional Humanitario. Esta interpretación constitucional permite establecer un marco jurídico claro para la participación excepcional de las Fuerzas Armadas, siempre que se respeten los principios de excepcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y proporcionalidad.

En el **Expediente 0002-2008-PI/TC**, el Tribunal Constitucional precisó aún más los alcances de esta participación excepcional, señalando que una interpretación de los artículos 8 y 44 de la Constitución permitiría que en casos de especial gravedad y de forma restrictiva, las Fuerzas Armadas puedan apoyar a la Policía Nacional en el mantenimiento del orden interno, circunscribiendo esto única y exclusivamente para las siguientes situaciones: narcotráfico, terrorismo y la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país. Esta jurisprudencia establece parámetros claros que la presente iniciativa legislativa busca incorporar al texto constitucional para otorgar mayor seguridad jurídica y predictibilidad a esta facultad excepcional.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA PROPUESTA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La entrada en vigencia de la presente Ley, no genera conflictos constitucionales, ni normativos con respecto al ordenamiento jurídico vigente, por el contrario, la complementa y fortalece en cuanto a la seguridad ciudadana, permitiendo el fortalecimiento de los derechos fundamentales del libre tránsito, la vida y la salud de la población de nuestro país.

4.1 Constitucionalidad de la reforma propuesta

La reforma propuesta resulta plenamente compatible con el sistema constitucional peruano y con los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Lejos de vulnerar la Constitución, la reforma la fortalece al llenar una laguna normativa que actualmente genera inseguridad jurídica y riesgos de implementaciones discrecionales. La incorporación expresa de principios rectores, mecanismos de control y salvaguardias institucionales directamente en el texto constitucional constituye un avance en la garantía de derechos fundamentales, no un retroceso.

La reforma respeta plenamente la estructura fundamental de separación de funciones entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional establecida en la Constitución. El artículo 166 que asigna a la Policía Nacional la finalidad fundamental de garantizar el orden interno permanece intacto y plenamente vigente. La reforma del artículo 165 no sustituye ni desplaza esta responsabilidad primaria policial, sino que establece un mecanismo excepcional, temporal y subsidiario de apoyo cuando la capacidad policial ha sido objetivamente sobrepasada. La subsidiariedad queda garantizada mediante la dirección operativa policial de los Comandos Operativos Integrados y el carácter temporal mediante plazos máximos y evaluaciones periódicas obligatorias.

4.2 Compatibilidad con estándares internacionales de derechos humanos

La reforma propuesta ha sido diseñada en estricta observancia de los estándares internacionales de derechos humanos establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema Universal de Naciones Unidas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Estados tienen la obligación positiva de garantizar la seguridad de sus habitantes y que pueden utilizar sus Fuerzas Armadas en apoyo a la seguridad interior cuando ello resulte estrictamente necesario, siempre que se cumplan condiciones específicas de excepcionalidad, temporalidad, subordinación al poder civil, capacitación especializada en derechos humanos y control judicial efectivo. La reforma propuesta incorpora todas estas condiciones directamente en el texto constitucional y su legislación de desarrollo.

El principio de respeto irrestricto a los derechos humanos consagrado expresamente en la reforma vincula a todo el personal actuante a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas en el uso de la fuerza. La capacitación obligatoria de 320 horas académicas en control de orden público, uso diferenciado de la fuerza y derechos humanos garantiza que el personal militar que participe habrá internalizado estos estándares. Los múltiples mecanismos de control (parlamentario, defensorial, fiscal y judicial) aseguran que cualquier vulneración será investigada, sancionada y reparada, evitando impunidad.

4.3 Procedimiento de reforma constitucional

Conforme al artículo 206 de la Constitución Política, toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros (66 votos), y ratificada mediante referéndum. Alternativamente, puede acordarse en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas (87 votos), sin necesidad de referéndum. El egregio colegiado legislativo deberá determinar, en su alta sabiduría, cuál de estos procedimientos resulta más apropiado para la tramitación de la presente reforma, considerando la urgencia del problema de seguridad ciudadana que enfrenta el país y la necesidad de contar con el respaldo ciudadano más amplio posible para una medida de esta trascendencia.

La reforma propuesta modifica exclusivamente el artículo 165 de la Constitución, no afectando otros preceptos constitucionales ni alterando la estructura fundamental del Estado democrático de Derecho. Por tanto, no se requiere Asamblea Constituyente ni procedimiento especial más allá del establecido en el artículo 206 constitucional. La incorporación de principios rectores, mecanismos de control y salvaguardias institucionales directamente en el texto constitucional, antes que delegarlos íntegramente

a la legislación de desarrollo, responde a la importancia de establecer estos parámetros en el máximo nivel normativo, vinculando a todas las autoridades y otorgando máxima protección a los derechos fundamentales.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

5.1 Costos estimados de implementación

La implementación de la reforma constitucional y su legislación de desarrollo genera costos en tres categorías principales: costos de operaciones conjuntas de las Fuerzas Armadas, costos del Plan de Fortalecimiento de la Policía Nacional, y costos de los mecanismos de control y supervisión. El análisis costo-beneficio presentado en el Proyecto de Ley de Apoyo Temporal y Excepcional estima un costo total de implementación de 285 millones de soles para el primer año, distribuidos en 95 millones para operaciones militares (personal, logística, equipamiento), 170 millones para fortalecimiento policial (incremento de efectivos, modernización de equipamiento, infraestructura) y 20 millones para mecanismos de control y supervisión (Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, sistemas de transparencia).

Estos costos representan una inversión inferior al 0.1% del Presupuesto General de la República y deben evaluarse en el contexto de los beneficios sociales que generan. La experiencia internacional demuestra que inversiones en seguridad ciudadana bien diseñadas, con objetivos claros y mecanismos de control apropiados, generan retornos sociales significativamente superiores a sus costos mediante la reducción de violencia, reactivación económica, mejora de clima de inversión y fortalecimiento de confianza institucional. La ratio beneficio-costos estimado de 5.3 significa que cada sol invertido genera 5.3 soles en beneficios sociales cuantificables.

5.2 Beneficios esperados de la implementación

Los beneficios esperados de la implementación de la reforma se manifiestan en múltiples dimensiones. En el primer año se proyecta reducción del 30% en homicidios en zonas críticas, salvando aproximadamente 375 vidas anuales solo en estas zonas. La reducción del 40% en extorsiones liberaría a aproximadamente 7,000 familias y negocios del flagelo criminal, permitiendo reactivación económica estimada en 100 millones de soles anuales en actividad comercial recuperada. La desarticulación de mínimo 25 organizaciones criminales durante el primer año mediante operativos de inteligencia tendría efectos multiplicadores al desorganizar estructuras delictivas y generar efecto disuasivo sobre organizaciones remanentes.

La mejora del 20% en percepción de seguridad ciudadana, aunque parezca intangible, tiene efectos materiales concretos sobre actividad económica (comerciantes extienden horarios, inversión retorna a zonas pacificadas), uso de espacios públicos (familias recuperan parques y plazas), movilidad ciudadana (reducción de auto-restricciones de desplazamiento) y cohesión social (reconstrucción de tejido comunitario). Estos beneficios secundarios, difíciles de cuantificar precisamente pero ampliamente documentados en literatura especializada, pueden representar beneficios económicos y sociales equivalentes o superiores a los beneficios directos de reducción de criminalidad.

El fortalecimiento institucional de la Policía Nacional, financiado como componente obligatorio de la solución, genera beneficios permanentes que perduran más allá de la participación temporal de las

Fuerzas Armadas. Los 10,000 nuevos efectivos policiales incorporados durante los primeros dos años, la modernización de 3,000 patrulleros, la construcción de 200 nuevas comisarías y la implementación de 8 centros de inteligencia criminal, constituyen inversiones permanentes en capacidad institucional que mejorarán sosteniblemente la seguridad ciudadana incluso después del retiro militar.

5.3 Ratio beneficio-costo y sostenibilidad fiscal

El análisis costo-beneficio estima beneficios sociales totales de 1,513 millones de soles en el primer año, resultantes de: 450 millones por vidas salvadas (valoración estadística de vida según metodología internacional), 380 millones por reducción de costos médicos y pérdida de productividad asociados a violencia, 283 millones por reactivación económica en zonas pacificadas, 200 millones por incremento de inversión privada y turismo, y 200 millones por ahorro en costos de justicia y sistema penitenciario. Estos beneficios, contrastados con costos de 285 millones, generan ratio beneficio-costo de 5.3, considerado excepcionalmente alto en evaluación de políticas públicas y significativamente superior al ratio de 3.0 que internacionalmente se considera como umbral de alta rentabilidad social.

La sostenibilidad fiscal de la propuesta está garantizada mediante tres mecanismos. Primero, los costos de operaciones militares son temporales y decrecientes conforme la capacidad policial se fortalece y permite retiro progresivo del apoyo militar. Segundo, las inversiones en fortalecimiento policial, aunque requieren recursos significativos inicialmente, generan economías de escala y eficiencias operativas que reducen costos unitarios en el mediano plazo. Tercero, los beneficios económicos de reducción de violencia (mayor actividad económica, incremento de base tributaria, reducción de costos de salud y justicia) generan recursos fiscales adicionales que pueden financiar parcialmente la continuidad del fortalecimiento institucional. El Ministerio de Economía y Finanzas ha confirmado la disponibilidad de recursos presupuestales necesarios para el primer año, comprometiéndose a evaluar anualmente la asignación de recursos según resultados obtenidos.

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se enmarca plenamente en la Séptima Política de Estado del Acuerdo Nacional, referida a la Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana. Esta política establece el compromiso del Estado peruano de consolidar políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas, así como la propiedad pública y privada.

La reforma constitucional propuesta contribuye directamente al cumplimiento de los objetivos específicos de esta política de Estado, particularmente en lo referente a garantizar la presencia efectiva del Estado en las zonas vulnerables a la violencia, desarrollar una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana, y promover un sistema nacional de seguridad ciudadana efectivo y coordinado.

Cabe señalar, que la reforma constitucional propuesta constituye una respuesta necesaria, proporcional y jurídicamente sólida ante la grave crisis de seguridad que enfrenta el país. La modificación del artículo 165 de la Constitución Política del Perú, en conjunto con el desarrollo legislativo complementario, establece un marco normativo robusto que permite al Estado peruano utilizar todas sus capacidades institucionales para garantizar la seguridad de la población, respetando al mismo tiempo los principios democráticos, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

La experiencia de la legislación comparada y las lecciones aprendidas de otros países que han enfrentado crisis similares demuestran que es posible utilizar las capacidades militares en apoyo a la seguridad ciudadana sin comprometer la democracia, siempre que exista un marco normativo claro, controles institucionales efectivos y un compromiso genuino con el fortalecimiento de las instituciones civiles responsables del orden interno. La propuesta presentada incorpora estas lecciones y establece un modelo equilibrado que maximiza la efectividad operativa mientras minimiza los riesgos institucionales.

El Congreso de la República, tiene la responsabilidad histórica de dotar al Estado peruano de las herramientas constitucionales necesarias para enfrentar eficazmente la amenaza del crimen organizado. La aprobación de esta reforma constitucional promueve un mensaje claro a la ciudadanía de que sus representantes están comprometidos con su seguridad y hacer frente al crimen organizado, para tal fin el Estado peruano utilizará todos los recursos legítimos a su disposición para defender el orden constitucional y proteger a la población.

VI. CONCLUSIONES

Primera. El Perú enfrenta una crisis de seguridad ciudadana sin precedentes en su historia democrática reciente, caracterizada por desbordamiento objetivo de la capacidad operativa del Estado para controlar el crimen organizado en zonas críticas del territorio nacional. La tasa de homicidios de 12.5 por cada 100,000 habitantes (incremento del 60.3% desde 2020), las 17,500 denuncias proyectadas de extorsión (incremento del 300%), la proliferación de 195 organizaciones criminales (incremento del 52.3%) y la percepción del 70% de la población de que la inseguridad es el principal problema del país, configuran una situación de crisis que amenaza la gobernabilidad democrática, la seguridad nacional y el desarrollo integral del país.

Segunda. El análisis del árbol del problema demuestra que esta crisis responde a causas estructurales complejas que requieren respuestas integrales. Las causas directas (capacidad policial sobrepasada, proliferación del crimen organizado transnacional, ausencia de marco constitucional claro) operan sinérgicamente generando efectos devastadores: pérdida masiva de vidas humanas (4,125 homicidios proyectados en 2025), deterioro económico grave (costos de S/ 1,667 millones anuales), erosión de confianza institucional, limitación de derechos fundamentales, perpetuación de ciclos de violencia y riesgo creciente de ingobernabilidad en zonas críticas.

Tercera. El marco constitucional vigente resulta insuficiente para enfrentar esta crisis. El artículo 165 de la Constitución no contempla expresamente la posibilidad de apoyo excepcional de las Fuerzas Armadas en zonas críticas fuera del régimen de estado de emergencia, generando laguna normativa que produce parálisis decisoria o implementaciones discrecionales carentes de salvaguardias apropiadas. Esta ausencia de habilitación constitucional clara, principios rectores expresos y mecanismos específicos de control, incrementa riesgos de vulneraciones a derechos humanos y militarización permanente de la seguridad.

Cuarta. La reforma constitucional propuesta constituye una respuesta necesaria, proporcional, constitucionalmente sólida y éticamente responsable ante esta crisis. La modificación del artículo 165 establece marco jurídico claro para apoyo excepcional, temporal y subsidiario de las Fuerzas Armadas en zonas críticas, incorporando directamente en el texto constitucional principios rectores (excepcionalidad, temporalidad, subsidiariedad, proporcionalidad, respeto irrestricto a derechos

humanos), mecanismos de control (parlamentario, defensorial, fiscal, judicial) y salvaguardias institucionales que garantizan carácter democrático y controlado de la medida.

Quinta. La solución propuesta no se limita a la reforma constitucional sino que constituye estrategia integral con cuatro componentes articulados: normativo-constitucional (reforma Art. 165), operativo (criterios objetivos para zonas críticas, unidades especializadas, comandos integrados, límites temporales), control-supervisión (múltiples niveles de fiscalización) y fortalecimiento institucional (Plan de Fortalecimiento de la Policía Nacional implementado obligatoriamente de manera paralela). Esta integralidad garantiza que la participación militar cumplirá genuinamente función temporal mientras se construyen capacidades policiales permanentes.

Sexta. El análisis costo-beneficio demuestra la extraordinaria rentabilidad social de la inversión propuesta. Con costos de implementación de 285 millones de soles en el primer año y beneficios sociales estimados en 1,513 millones de soles, se genera ratio beneficio-coste de 5.3, significativamente superior al umbral de alta rentabilidad social. Los resultados esperados (reducción del 30% en homicidios, 40% en extorsiones, desarticulación de 25 organizaciones criminales, mejora del 20% en percepción de seguridad) justifican ampliamente la inversión y demuestran que esta constituye una de las políticas públicas de mayor impacto social que puede implementar el Estado peruano.

Séptima. La reforma propuesta resulta plenamente compatible con el sistema constitucional peruano y los compromisos internacionales en derechos humanos. Lejos de vulnerar la Constitución, la fortalece al llenar laguna normativa y establecer salvaguardias expresas. La incorporación de principios rectores y mecanismos de control directamente en el texto constitucional constituye avance en garantía de derechos fundamentales. La experiencia comparada regional demuestra que participación militar en seguridad interior puede ser efectiva cuando se implementa con diseños institucionales cuidadosos, controles estrictos y fortalecimiento paralelo de capacidades policiales, precisamente lo que propone esta reforma.

Octava. La gravedad de la crisis de seguridad ciudadana, la insuficiencia del marco constitucional vigente, la solidez técnica y jurídica de la reforma propuesta, su plena compatibilidad constitucional e internacional, y su extraordinaria rentabilidad social, justifican plenamente que el Congreso de la República apruebe la presente reforma constitucional mediante el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución Política. El país no puede permitirse continuar con la parálisis normativa que impide utilizar todas las capacidades institucionales del Estado para enfrentar una amenaza que cobra vidas, destruye familias, paraliza la economía y erosiona los fundamentos de la gobernabilidad democrática.

Por las consideraciones expuestas, sometemos a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 165 de la Constitución Política del Perú, solicitando respetuosamente su aprobación en los términos propuestos, por el bien del país y la seguridad de todos los peruanos.

Lima, 11 de octubre de 2025