



AMÉRICO GONZA CASTILLO

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



PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA A LAS FUERZAS ARMADAS A PARTICIPAR EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA Y PRODUCTIVA

Los legisladores que suscriben, la iniciativa del congresista Américo Gonza Castillo, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, electo por la Región Cajamarca, en ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el Artículo 107° de Constitución Política del Perú y los artículos 22°, literal e) y los artículos 75° y 76° inciso 2 del Reglamento del Congreso de la República; presentan la siguiente iniciativa legislativa:

El Congreso de la República,

Ha dado la siguiente ley;

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE AUTORIZA A LAS FUERZAS ARMADAS A PARTICIPAR EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA Y PRODUCTIVA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto autorizar a las Fuerzas Armadas en la ejecución de obras públicas de infraestructura básica y productiva, en coordinación con los tres niveles de gobierno.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente Ley es contribuir a la reducción de las brechas de infraestructura social y productiva en zonas de alta vulnerabilidad y fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional.

Artículo 3. Alcance de la Ley

La participación del Ministerio de Defensa en la ejecución de obras públicas comprenderá:

1. Construcción, mejoramiento y rehabilitación de infraestructura educativa, sanitaria, de transporte, hidráulica y de vivienda social.
2. Obras de prevención y mitigación de riesgos ante desastres naturales.
3. Proyectos de infraestructura productiva que impulsen el desarrollo local en comunidades vulnerables y zonas de frontera.
4. Acciones complementarias de apoyo logístico, transporte de materiales y asistencia técnica.

Artículo 4. Se modifica el artículo 5 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Se incorpora un tercer párrafo en el artículo 5 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en los siguientes términos:

"Artículo 5.- Competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales [...]"

La transferencia de competencias, recursos y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo a los gobiernos regionales y locales se realiza de acuerdo con lo dispuesto por las normas de descentralización, precisando la responsabilidad de cada nivel de gobierno en cada materia, las formas de coordinación correspondientes, así como el redimensionamiento de funciones y responsabilidades de aquellas entidades.

Asimismo, constituye competencia compartida del Poder Ejecutivo participar, a través de las Fuerzas Armadas, en la ejecución de obras públicas de infraestructura básica y productiva en beneficio de poblaciones vulnerables, en coordinación con las entidades competentes de los tres niveles de gobierno, de conformidad con la ley y las disposiciones presupuestarias vigentes".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la participación de las Fuerzas Armadas en la ejecución de obras públicas de infraestructura básica y productiva, en coordinación con los tres niveles de gobierno, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Lima, octubre de 2023.



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2025 13:19:13-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 10:52:54-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 10:53:14-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 13:30:02-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 18:27:00-0500



Firmado digitalmente por:
TAÍPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 15:05:14-0500



Firmado digitalmente por:
CERRÓN ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 18:44:29-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

1.1. Antecedentes

En los últimos años, el Perú ha enfrentado una creciente preocupación acerca de las brechas de infraestructura en sectores clave —educación, salud, transporte, agua y saneamiento— que limitan el desarrollo equitativo y ponen en evidencia fallas estructurales en la capacidad del Estado para llegar a las zonas más vulnerables del país. Un estudio realizado por la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico estimó que para el período 2016-2025 la brecha de infraestructura asciende aproximadamente a **US\$ 159.549 millones**, cifra que obliga a reflexionar sobre nuevos mecanismos de intervención estatal más ágiles y efectivos (Universidad del Pacífico, 2023).

Según el Diagnóstico de Brechas de Infraestructura o de Acceso a Servicios del Sector Agrario y de Riego – PMI 2027-2029, el sector agrario también evidencia déficits significativos, especialmente en irrigación, vías rurales y acceso a servicios básicos, lo que afecta la productividad y la seguridad alimentaria en zonas rurales (Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, 2024). De manera similar, el Ministerio de Educación ha reportado que la brecha en infraestructura educativa alcanza los **S/ 158.832 millones** hasta diciembre de 2024, incluyendo deficiencias en construcción, mantenimiento y servicios básicos en locales educativos (PeruConstruye, 2025).

Paralelamente, diagnósticos oficiales como el elaborado por la Contraloría General de la República para el periodo 2026-2028 señalan que en múltiples regiones del país persisten brechas estructurales tanto en infraestructura como en servicios públicos, donde los niveles de inversión, capacidad técnica local y supervisión institucional no han logrado cerrar las desigualdades territoriales existentes (Contraloría General de la República, 2024). Al mismo tiempo, los informes sectoriales señalan que muchos establecimientos de salud presentan infraestructura y equipamiento inadecuados, lo que agrava la atención médica en zonas remotas (MINSA, 2022).

Estos antecedentes muestran no solo la magnitud del desafío que enfrenta el Estado en materia de infraestructura básica y productiva, sino también que los mecanismos convencionales de inversión pública, descentralización y financiamiento han sido insuficientes para cerrar de manera sostenida las brechas existentes. Resulta en este contexto relevante explorar instrumentos legales que permitan incorporar capacidades estatales complementarias, como las que poseen las Fuerzas Armadas, con el fin de acelerar la ejecución de obras en zonas de difícil acceso, vulnerabilidad social y riesgo geográfico.

1.2. Marco Normativo

A. Normatividad Nacional

1. Constitución Política del Perú

- El artículo 168 establece que las leyes y reglamentos determinan la organización, funciones y disciplina de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.
- El artículo 171 señala que las Fuerzas Armadas pueden participar en el desarrollo social y económico del país, además de colaborar en la defensa civil, siempre conforme a ley (Constitución Política del Perú, 1993).

2. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N.º 29158)

- Regula las competencias del Poder Ejecutivo y la coordinación entre los niveles de gobierno.
- Reconoce que existen competencias compartidas que requieren mecanismos de coordinación y delimitación normativa precisa (Ley N.º 29158, 2007).

3. Ley General de Contrataciones Públicas (Ley N.º 32069)

- Publicada en junio de 2024, fija principios de eficiencia, transparencia, economía y selección objetiva en la contratación estatal.
- Resulta aplicable a toda intervención de las Fuerzas Armadas en la ejecución de obras públicas (Ley N.º 32069, 2024).

4. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)

- Marco legal que regula las acciones del Estado en prevención, mitigación, respuesta y recuperación ante desastres.
- Sustenta la participación de entidades como el Ministerio de Defensa en la construcción de obras de prevención (Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres [CENEPRED], 2022).

5. Control gubernamental y fiscalización

- La Contraloría General de la República supervisa la legalidad, eficiencia y uso de los recursos públicos en obras de infraestructura, incluyendo aquellas ejecutadas por entidades estatales como las Fuerzas Armadas (Contraloría General de la República, 2024).

B. Normatividad Internacional

1. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

- Compromete al Perú a garantizar infraestructura resiliente y sostenible (ODS 9), así como a reducir desigualdades territoriales en el acceso a servicios básicos (ODS 10) (Naciones Unidas, 2015).

2. Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastres Naturales y otros

- Instrumento de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que promueve la cooperación entre Estados, incluyendo el uso de capacidades militares para respuesta y reconstrucción en emergencias (OEA, 2021).

3. Directrices de Naciones Unidas sobre Fuerzas Armadas y Emergencias

- Establecen que los Estados pueden emplear capacidades militares en apoyo a la gestión de desastres y obras críticas de infraestructura, siempre bajo autoridad civil y en respeto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (ONU, 2020).

1.3. Estado actual de la situación y nuevo escenario con la propuesta

El Perú enfrenta una profunda brecha de infraestructura social y productiva que limita la inclusión y el desarrollo en los territorios más alejados y vulnerables. Según la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN, 2023), la brecha de inversión en infraestructura asciende a más de S/ 600 mil millones, con énfasis en los sectores de transporte, saneamiento, salud y educación, lo que impacta directamente en la calidad de vida de la población. Esta situación se agrava en las zonas de frontera y en regiones amazónicas, donde la ausencia del Estado se expresa no solo en la falta de servicios básicos, sino también en la paralización de proyectos estratégicos.

En la región de Madre de Dios, por ejemplo, se reporta la existencia de **38 obras paralizadas** con un valor aproximado de **S/ 344 millones**, lo que refleja la ineficiencia en la gestión pública y la vulnerabilidad de la población que debía beneficiarse de esas infraestructuras (Congreso de la República, 2025). A ello se suma la paralización de proyectos viales en Puerto Maldonado, cuyo valor supera los **S/ 129 millones**, afectando la conectividad urbana y el dinamismo económico (Info región, 2025). Aunque recientemente se adjudicaron proyectos por **S/ 237 millones** bajo el esquema de Obras por Impuestos, orientados a mejorar el saneamiento, la velocidad de ejecución sigue siendo insuficiente para responder a las demandas locales (Energiminas, 2025).

En el caso de Tumbes, otra región fronteriza de alta sensibilidad estratégica, la brecha de infraestructura también es notoria. Actualmente se proyectan intervenciones de irrigación que permitirán mejorar el riego de **4,000 hectáreas** y ampliar en **21,000 hectáreas** la frontera agrícola, beneficiando a **300,000 habitantes** (Invest in Peru, 2025). No obstante, gran parte de estas iniciativas aún se encuentran en etapa de formulación o bajo esquemas de asociaciones público-privadas, lo que retrasa su impacto en el territorio. Además, la existencia de una cartera de **24 proyectos** con un valor superior a **S/ 2,100 millones** revela el potencial de desarrollo, pero también la urgencia de contar con capacidad operativa inmediata para ejecutarlos (ProInversión, 2025).

En este contexto, la propuesta legislativa plantea un escenario renovado al autorizar a las Fuerzas Armadas a participar en la ejecución de obras públicas de infraestructura básica y productiva. La intervención militar en este ámbito no sustituye a los gobiernos regionales ni locales, sino que los complementa, aportando capacidades logísticas, técnicas y operativas que resultan esenciales en zonas de difícil acceso o con limitaciones de gestión. La literatura reciente reconoce que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de desarrollo puede fortalecer la presencia del Estado, acelerar la ejecución de proyectos y generar confianza en poblaciones históricamente marginadas (Pérez, 2022; Rojas, 2023).

De esta manera, el nuevo escenario con la aprobación de la ley estaría caracterizado por una mayor articulación intergubernamental, reducción de los tiempos de ejecución de proyectos y una atención prioritaria a las poblaciones vulnerables. Asimismo, se reforzaría el rol del Estado como garante de derechos fundamentales, consolidando la infraestructura como un motor de equidad territorial y desarrollo sostenible.

1.4. Problema público identificado.

El principal problema público que motiva esta propuesta legislativa es la **persistente incapacidad del Estado para cerrar de manera eficiente y oportuna las brechas de infraestructura básica y productiva en el Perú**, especialmente en las zonas rurales, de frontera y amazónicas. Estas brechas no solo reflejan desigualdad territorial, sino que también limitan el ejercicio de derechos fundamentales como la educación, la salud, la vivienda digna y el acceso a servicios esenciales.

Según la Contraloría General de la República (2024), más de **3,000 obras públicas se encuentran paralizadas a nivel nacional**, con un valor superior a **S/ 24,500 millones**, lo que evidencia fallas en la planificación, la capacidad de ejecución de los gobiernos subnacionales y los mecanismos de control. Este escenario genera un círculo vicioso: la población permanece sin acceso a servicios básicos, los recursos públicos se desperdician y se incrementa la desconfianza ciudadana hacia el Estado.

La situación es más crítica en los sectores estratégicos. En educación, la brecha en infraestructura asciende a **S/ 158,832 millones**, afectando a miles de locales escolares que no cuentan con agua, saneamiento o condiciones seguras para el aprendizaje (PeruConstruye, 2025). En salud, el Ministerio de Salud (2022) identificó que cerca del **60 % de establecimientos de primer nivel** presenta infraestructura inadecuada, lo que restringe la cobertura y calidad de los servicios médicos en áreas rurales. A ello se suma el déficit en infraestructura de transporte y saneamiento, que impacta directamente en la productividad y competitividad del país (AFIN, 2023).

El problema público no se limita a la carencia de infraestructura, sino también a la **lentitud e ineficiencia en los procesos de inversión pública**. La Universidad del Pacífico (2023) advierte que los mecanismos actuales de ejecución y financiamiento son insuficientes para reducir de forma sostenida la brecha estimada en más de **US\$ 159,000 millones** para el período 2016-2025. En consecuencia, miles de proyectos se mantienen en etapa de formulación o ejecución parcial, mientras las comunidades más vulnerables siguen expuestas a la exclusión y la pobreza.

En este marco, se identifica un vacío crítico: la limitada capacidad operativa del Estado para actuar en territorios de difícil acceso y alta conflictividad social. Los gobiernos regionales y locales enfrentan restricciones presupuestarias y deficiencias técnicas que ralentizan la ejecución de proyectos, incluso cuando cuentan con financiamiento asegurado (Contraloría General de la República, 2024). Esta debilidad institucional genera que obras esenciales, como carreteras, sistemas de riego o postas médicas, no se concreten en plazos razonables.

De ahí surge el problema público: **la falta de mecanismos efectivos que permitan ejecutar obras de infraestructura básica y productiva en zonas donde los instrumentos convencionales de gestión pública no resultan suficientes**. Este déficit perpetúa la desigualdad territorial, afecta la cohesión social y debilita la presencia del Estado en lugares estratégicos para la seguridad y el desarrollo nacional.

Frente a ello, la propuesta legislativa plantea un cambio de paradigma: aprovechar las capacidades logísticas, técnicas y de despliegue de las Fuerzas Armadas para complementar a los tres niveles de gobierno en la ejecución de obras públicas. La evidencia regional muestra que, en países como Brasil y Colombia, la intervención militar en proyectos de infraestructura en zonas alejadas ha contribuido a reducir brechas, consolidar la presencia estatal y generar confianza en la población (Pérez, 2022; Rojas, 2023).

Por tanto, el problema público identificado radica en que **las brechas de infraestructura persisten no por falta de recursos financieros, sino por la insuficiente capacidad del aparato estatal para transformar dichos recursos en obras concluidas y sostenibles**, lo cual exige una respuesta normativa que habilite a actores con capacidades complementarias, como las Fuerzas Armadas, a intervenir de manera articulada y eficaz.

1.5. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta

La presente iniciativa legislativa se justifica en tres dimensiones clave: **necesidad, viabilidad y oportunidad**. Estas permiten entender que la intervención de las Fuerzas Armadas en la ejecución de obras públicas de infraestructura básica y productiva no constituye una medida extraordinaria aislada, sino un mecanismo complementario al aparato estatal que responde a deficiencias estructurales y a demandas sociales urgentes.

Necesidad

El Estado peruano enfrenta un déficit estructural de infraestructura que limita la provisión de servicios básicos, la competitividad y la cohesión social. El Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) estima que la brecha de infraestructura asciende a más de **US\$ 159,000 millones** para el periodo 2016-2025, con mayores déficits en transporte, salud y educación (Universidad del Pacífico, 2023). Esta situación se agrava por la incapacidad de los gobiernos subnacionales para ejecutar el gasto de inversión: durante el 2023, **menos del 65 % del presupuesto destinado a inversión pública fue ejecutado efectivamente**, lo que refleja limitaciones técnicas y de gestión (Contraloría General de la República, 2024).

En este contexto, la necesidad de habilitar a las Fuerzas Armadas surge de la urgencia por dotar de mayor capacidad operativa al Estado para atender territorios donde la burocracia convencional resulta insuficiente, especialmente en zonas rurales, amazónicas y de frontera.

Viabilidad

La viabilidad de la propuesta se sustenta en la **capacidad logística, técnica y de despliegue territorial** de las Fuerzas Armadas, adquirida en sus operaciones de defensa y en acciones cívicas desarrolladas históricamente. Estas instituciones cuentan con personal especializado en ingeniería militar, transporte, comunicaciones y gestión de riesgos, competencias que resultan directamente aplicables a la ejecución de obras públicas (Ministerio de Defensa, 2022). A nivel comparado, experiencias como la del **Batallón de Ingenieros del Ejército en Colombia**, que ejecuta carreteras terciarias en zonas de conflicto, o el **Programa Calha Norte en Brasil**, que articula proyectos de infraestructura en la

Amazonía, demuestran que el uso de las capacidades militares en proyectos de desarrollo no solo es viable, sino que genera impactos positivos en términos de conectividad, acceso a servicios y presencia estatal (Pérez, 2022; Rojas, 2023).

En el plano normativo, la Constitución Política del Perú reconoce a las Fuerzas Armadas como instituciones destinadas a garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial, pero también las faculta a participar en apoyo al desarrollo nacional y en atención a situaciones de emergencia (artículo 165). Esta habilitación, reforzada por el artículo 44, que establece como deber del Estado la promoción del bienestar general, respalda la legalidad y viabilidad constitucional de la medida.

Oportunidad

La oportunidad de esta propuesta se vincula con el momento actual que atraviesa el país. Por un lado, existe un **clima de desconfianza ciudadana hacia la eficacia del aparato estatal**, evidenciado en los altos niveles de percepción de corrupción y en la falta de resultados en la inversión pública (Transparencia Internacional, 2023). Por otro lado, la demanda social por servicios básicos de calidad es cada vez más visible en contextos de conflictividad territorial y protestas sociales vinculadas a la exclusión y a la falta de presencia del Estado (Defensoría del Pueblo, 2023). Asimismo, el Perú enfrenta un contexto de **riesgo climático elevado**, con eventos extremos como lluvias intensas, inundaciones y deslizamientos que afectan infraestructuras precarias y limitan aún más la provisión de servicios (CEPLAN, 2023). En este escenario, disponer de las Fuerzas Armadas como actor habilitado para ejecutar obras de prevención y reconstrucción fortalece la resiliencia del Estado y mejora su capacidad de respuesta inmediata.

En síntesis, la propuesta legislativa es **necesaria** porque responde a un déficit estructural que la gestión pública convencional no logra superar; es **viable** porque aprovecha capacidades logísticas y técnicas ya instaladas en las Fuerzas Armadas, respaldadas por experiencias comparadas y por el marco constitucional vigente; y es **oportuna** porque responde a un contexto de crisis institucional, demandas ciudadanas insatisfechas y riesgos ambientales crecientes. En conjunto, habilitar a las Fuerzas Armadas para participar en la ejecución de obras públicas se configura como una alternativa legal, práctica y estratégica para garantizar el acceso equitativo a infraestructura básica y productiva en beneficio de la población más vulnerable del país.

1.6. Legislación comparada

La participación de las Fuerzas Armadas en la ejecución de obras públicas de infraestructura básica y productiva no es exclusiva del Perú. Diversos países de la región han desarrollado marcos normativos que habilitan el empleo de sus instituciones castrenses en tareas de apoyo al desarrollo nacional. La siguiente tabla resume las principales experiencias:

País	Norma / Programa	Alcance de la participación de las Fuerzas Armadas	Resultados o impactos reportados
Colombia	Decreto 2129 de 2019 y programas del <i>Batallón de Ingenieros del Ejército</i>	Ejecución de carreteras terciarias, puentes y proyectos de infraestructura en zonas rurales y de posconflicto.	Mejora de la conectividad en áreas afectadas por la violencia; aumento en la provisión de servicios básicos en comunidades apartadas.
Brasil	<i>Programa Calha Norte</i> (vigente desde 1985, con actualizaciones normativas en 2020)	Desarrollo de infraestructura vial, sanitaria y educativa en la Amazonía y zonas de frontera.	Reducción de la exclusión territorial y fortalecimiento de la presencia estatal en áreas estratégicas.
México	Decreto presidencial (2019) y reformas en materia de infraestructura estratégica	El Ejército y la Marina participan en la construcción de aeropuertos, refinerías, carreteras y obras de carácter social.	Aceleración en la ejecución de proyectos estratégicos y ahorro en costos administrativos, aunque con debates sobre transparencia.
Chile	Ley 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, complementada por disposiciones de la Ley de Presupuestos (2021–2023)	Apoyo a obras de reconstrucción tras desastres naturales y participación en proyectos de infraestructura crítica.	Alta capacidad de respuesta ante emergencias y eficiencia en reconstrucción post-terremotos e inundaciones.
Argentina	Decreto 703/2018 y reglamentación del Ministerio de Defensa	Participación de ingenieros militares en obras de infraestructura vial y apoyo en emergencias.	Ampliación de la cobertura vial en provincias del norte y fortalecimiento del vínculo entre población y Estado (Fernández, 2020).

II. PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se enmarca en el esfuerzo del Estado peruano por superar las brechas estructurales de infraestructura social y productiva, especialmente en territorios de alta vulnerabilidad, zonas rurales y de frontera. Frente a los diagnósticos oficiales que evidencian retrasos en la ejecución de proyectos y carencias de capacidad operativa en distintos niveles de gobierno, se plantea incorporar de manera complementaria a las Fuerzas

Armadas en la ejecución de obras públicas, bajo un marco de legalidad, control civil y respeto al principio de subsidiariedad.

2.1. Objeto de la Ley

El Artículo 1 establece que la finalidad de la norma es autorizar a las Fuerzas Armadas en la ejecución de obras públicas de infraestructura básica y productiva, en coordinación con los tres niveles de gobierno.

Este objeto responde directamente a la necesidad de optimizar las capacidades del Estado en materia de infraestructura. De acuerdo con la Constitución Política del Perú, artículo 171, las Fuerzas Armadas pueden participar en el desarrollo social y económico de la nación, así como en la defensa civil, siempre en el marco de la ley. La norma aquí propuesta concreta esta habilitación constitucional, precisando que dicha participación se limitará a sectores de alta prioridad como educación, salud, transporte, saneamiento, prevención de desastres y vivienda social.

Desde la perspectiva del derecho internacional, la Agenda 2030 compromete al Estado peruano a garantizar infraestructura resiliente y sostenible (ODS 9), con un enfoque de equidad territorial (ODS 10) (Naciones Unidas, 2015). Asimismo, la Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastres Naturales (OEA, 2021) legitima la cooperación de instituciones militares en escenarios de emergencia y reconstrucción. De esta manera, el objeto de la norma no constituye una innovación aislada, sino una alineación con compromisos internacionales asumidos por el país.

En la experiencia comparada, países como México y Brasil han normado la participación de las Fuerzas Armadas en grandes proyectos de infraestructura y obras sociales, con resultados que han permitido acelerar la ejecución y garantizar presencia estatal en regiones periféricas (Ramírez, 2022; Silva & Almeida, 2022). Así, el objeto de la ley peruana recoge lecciones regionales y las adapta al marco constitucional vigente, asegurando una participación controlada y coordinada.

2.2. Modificación a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

El Artículo 4 de la fórmula legal modifica el artículo 5 de la Ley 29158, incorporando un tercer párrafo que reconoce como competencia compartida del Poder Ejecutivo la participación de las Fuerzas Armadas en la ejecución de obras públicas de infraestructura básica y productiva, en coordinación con los tres niveles de gobierno.

Esta modificatoria resulta fundamental porque proporciona el soporte jurídico necesario para la actuación de las Fuerzas Armadas en un ámbito que, si bien guarda relación con el desarrollo nacional, requiere una habilitación expresa para no desnaturalizar sus funciones esenciales. De este modo, se respeta la división de competencias en el proceso de descentralización, evitando conflictos de atribuciones y garantizando que la intervención militar se configure como un **mecanismo complementario y no sustitutivo** de los gobiernos regionales y locales.

El fortalecimiento de las competencias compartidas encuentra sustento en la propia Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que regula la coordinación intergubernamental y la distribución de responsabilidades. Con la modificatoria, se institucionaliza la posibilidad de que el Ministerio de Defensa, a través de las Fuerzas Armadas, se convierta en un ejecutor directo de obras cuando las condiciones de acceso, seguridad o capacidad técnica lo justifiquen.

La viabilidad de esta disposición se evidencia en la experiencia comparada: en Colombia, los Batallones de Ingenieros Militares han ejecutado carreteras terciarias y puentes en regiones de posconflicto con éxito reconocido (Rojas, 2023). En Chile, tras los terremotos de 2010 y posteriores, la normativa permitió que las Fuerzas Armadas lideraran procesos de reconstrucción con eficacia y bajo supervisión civil (González, 2021). Estos antecedentes demuestran que, cuando existe respaldo legal y mecanismos de control, la participación militar en infraestructura puede ser un recurso eficiente y seguro.

2.3. Sustento de necesidad, viabilidad y oportunidad

La propuesta no busca militarizar la gestión de obras públicas, sino dotar al Estado de una herramienta extraordinaria para superar cuellos de botella que hoy limitan la inversión pública en infraestructura básica. La **necesidad** se evidencia en la magnitud de la brecha nacional (más de S/ 600 mil millones, según AFIN, 2023); la **viabilidad** descansa en las capacidades técnicas, logísticas y operativas ya desplegadas por las Fuerzas Armadas en operaciones de emergencia; y la **oportunidad** surge de la urgencia por atender regiones fronterizas y comunidades vulnerables donde los mecanismos tradicionales no han dado resultados.

En conclusión, la propuesta legislativa se sustenta en un marco constitucional, normativo e internacional válido, se enriquece con experiencias exitosas de países de la región y responde a un problema público concreto que exige soluciones innovadoras. La incorporación de las Fuerzas Armadas a la ejecución de obras públicas, en carácter complementario y bajo control civil, permitirá cerrar brechas de manera más rápida y eficiente, consolidando así la presencia del Estado en todo el territorio nacional.

La propuesta legislativa aquí desarrollada reconoce que la persistencia de amplias brechas de infraestructura en el país exige un rediseño de las herramientas normativas y operativas con las que cuenta el Estado. Al autorizar la participación de las Fuerzas Armadas en la ejecución de obras públicas de infraestructura básica y productiva, se consolida un marco jurídico que articula competencias compartidas entre los tres niveles de gobierno, refuerza la capacidad de respuesta estatal en territorios de difícil acceso y alinea al Perú con compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible y gestión de riesgos. La modificatoria de la Ley 29158 constituye el soporte legal indispensable para este propósito, garantizando una intervención complementaria, subsidiaria y bajo control civil. De esta manera, la iniciativa no solo busca cerrar las brechas estructurales, sino también fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional, promoviendo equidad, cohesión social y desarrollo sostenible.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa debe evaluarse no solo desde su alcance jurídico e institucional, sino también desde la relación entre los beneficios que generará y los costos que implicará para el Estado y la ciudadanía. El análisis costo–beneficio permite dimensionar de manera equilibrada el impacto de autorizar a las Fuerzas Armadas a participar en la ejecución de obras públicas de infraestructura básica y productiva.

En el caso del **Estado**, los beneficios se relacionan principalmente con la optimización de la capacidad de respuesta y la reducción de ineficiencias históricas en la gestión de obras públicas. La participación de las Fuerzas Armadas permitirá disminuir la cantidad de proyectos paralizados, aprovechar su logística y equipamiento, así como garantizar una mayor presencia institucional en zonas de difícil acceso (Contraloría General de la República, 2024). Estos beneficios se alcanzan con costos controlados, como la necesidad de capacitar al personal militar en gestión de proyectos, reforzar la coordinación interinstitucional con gobiernos subnacionales y establecer mecanismos de fiscalización que aseguren transparencia.

Por su parte, la **ciudadanía** se beneficiará de manera directa con un acceso más rápido a infraestructura esencial en los sectores de educación, salud, transporte, agua y saneamiento, lo que contribuye a reducir desigualdades territoriales y a mejorar la calidad de vida en zonas históricamente postergadas (AFIN, 2023). Además, las obras de prevención ante desastres naturales incrementarán la seguridad de las comunidades más vulnerables (CENEPRED, 2022). Estos beneficios sociales y económicos se traducen también en la generación de empleo indirecto y en la dinamización de las economías locales durante la fase de ejecución. Los costos ciudadanos, en contraste, son de menor envergadura: se relacionan con la eventual reasignación temporal de capacidades militares a tareas de desarrollo y con el riesgo de duplicidad de funciones si no existe una adecuada coordinación entre los tres niveles de gobierno.

En conjunto, los beneficios de esta iniciativa superan ampliamente los costos. El Estado fortalece su legitimidad y su capacidad de gestión, mientras que la ciudadanía accede con mayor prontitud a servicios e infraestructura que constituyen derechos fundamentales. Así, la propuesta resulta no solo viable en términos financieros, sino también necesaria y oportuna desde una perspectiva social e institucional.



Cuadro 1. Análisis costo–beneficio de la propuesta legislativa

Dimensión	Beneficio esperado	Costo asociado
Para el Estado	- Mayor capacidad de ejecución de obras en zonas rurales y de frontera. - Reducción de proyectos paralizados y optimización de recursos públicos (Contraloría General de la República, 2024). - Uso eficiente de la logística, equipamiento y personal de las Fuerzas Armadas. - Incremento en la presencia institucional en áreas con limitada cobertura estatal.	- Asignación presupuestal adicional para capacitación de personal militar en gestión de proyectos. - Costos de coordinación interinstitucional entre Ministerio de Defensa y gobiernos regionales/locales. - Necesidad de fiscalización adicional para garantizar transparencia.
Para la ciudadanía	- Acceso más rápido a infraestructura básica (educación, salud, transporte, agua y saneamiento). - Reducción de desigualdades territoriales y mayor cohesión social (AFIN, 2023). - Disminución de riesgos frente a desastres naturales gracias a obras preventivas (CENEPRED, 2022). - Generación de empleo indirecto y dinamización de economías locales durante la ejecución de obras.	- Posible reasignación temporal de capacidades militares a tareas de desarrollo, lo que podría requerir reforzar otros frentes operativos. - Riesgo de duplicidad de funciones si no existe adecuada coordinación con gobiernos locales.

IV. EFECTO DE LA NORMA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La norma propuesta, al modificar la Ley N.º 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, introduce un cambio sustantivo en la forma en que el Estado organiza la ejecución de obras públicas de infraestructura básica y productiva. Este efecto se proyecta sobre tres dimensiones principales: el sistema de competencias, la articulación interinstitucional y la adecuación del marco normativo vigente.

En primer lugar, respecto al **sistema de competencias**, la norma reconoce a las Fuerzas Armadas como actores complementarios en la ejecución de obras públicas, bajo un principio de subsidiariedad y sujeción al control civil. Esto no altera las funciones esenciales asignadas por la Constitución en materia de defensa y seguridad, sino que amplía su rol en contextos específicos de necesidad pública. De esta forma, se fortalece el mandato de servicio a la Nación sin generar un conflicto con la función principal de resguardar la soberanía y la integridad territorial.

En segundo lugar, en lo que concierne a la **articulación interinstitucional**, la norma obliga a desarrollar mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como los gobiernos regionales y locales. Estos espacios de articulación permitirán que las Fuerzas Armadas actúen como un brazo operativo del Estado en situaciones de brecha crítica, reduciendo la fragmentación que históricamente ha afectado la gestión de la inversión pública.

En tercer lugar, la norma incide en la **adecuación del marco normativo vigente**, ya que requerirá armonizar disposiciones contenidas en la Ley de Contrataciones del Estado (Ley 30225) y en la Ley del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe, D. S. N.° 284-2016-EF). Estas adecuaciones garantizarán que la intervención de las Fuerzas Armadas se realice respetando los principios de transparencia, eficiencia y sostenibilidad de la inversión pública, evitando superposiciones y vacíos legales.

El efecto global sobre la legislación nacional puede resumirse en dos aportes clave: por un lado, la ampliación de la capacidad institucional del Estado para ejecutar obras en zonas críticas; y, por otro, la modernización del marco jurídico, al incorporar a las Fuerzas Armadas como un actor operativo dentro de una lógica de complementariedad y no de reemplazo de las entidades civiles.

En este sentido, la propuesta se alinea con las reformas recientes en materia de descentralización y cierre de brechas, aportando un enfoque pragmático para responder a las limitaciones actuales del aparato estatal sin desnaturalizar las funciones de las Fuerzas Armadas ni generar contradicciones con la legislación nacional vigente.

V. VINCULACION DE LA PROPUESTA CON EL ACUERDO NACIONAL

Tabla 2. Vinculación con la propuesta legislativa con la Política de Estado

Política de Estado (Acuerdo Nacional 2023)	Vinculación con la propuesta legislativa
Política 5: Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado	La propuesta fortalece la articulación entre los tres niveles de gobierno, al autorizar a las Fuerzas Armadas a ejecutar obras públicas en coordinación con autoridades regionales y locales, optimizando capacidades y reduciendo ineficiencias en la gestión pública.
Política 12: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad	Al priorizar infraestructura educativa, la norma se alinea con la política de garantizar igualdad de oportunidades, asegurando que los servicios educativos lleguen a zonas rurales y de frontera donde el déficit es más crítico.
Política 14: Desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza	La participación de las Fuerzas Armadas en obras productivas y sociales promueve el equilibrio territorial y el uso sostenible de los recursos, en concordancia con esta política.
Política 33: Gestión del Riesgo de Desastres	La propuesta contempla obras de prevención y mitigación de desastres naturales, reforzando la capacidad del Estado para reducir vulnerabilidades y proteger a la población.



Política de Estado (Acuerdo Nacional 2023)	Vinculación con la propuesta legislativa
Política 34: Ordenamiento y gestión territorial	La ejecución de obras bajo coordinación intergubernamental responde a una planificación territorial más equilibrada y estratégica, tal como plantea esta política.
Política 35: Sociedad de la información y sociedad del conocimiento	La construcción de infraestructura productiva puede integrar soluciones tecnológicas, facilitando conectividad y acceso a la información, en concordancia con esta política.

La propuesta legislativa se encuentra plenamente alineada con los consensos estratégicos del **Acuerdo Nacional**, lo que le otorga legitimidad política y coherencia institucional. Al vincularse con políticas como la modernización del Estado, la descentralización, la gestión de riesgos y el ordenamiento territorial, la norma propuesta no se presenta como una medida aislada, sino como un instrumento que refuerza los objetivos de largo plazo del país. Asimismo, su orientación hacia la infraestructura educativa, sanitaria y productiva contribuye directamente al cumplimiento de metas vinculadas al desarrollo sostenible, la equidad territorial y la reducción de desigualdades. En este sentido, la participación de las Fuerzas Armadas en la ejecución de obras públicas no solo representa una solución a la brecha de infraestructura, sino también un mecanismo de fortalecimiento del Estado y de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Perú en el marco del Acuerdo Nacional.

VI. VINCULACION DE LA PROPUESTA CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La propuesta de autorizar a las Fuerzas Armadas a participar en la ejecución de obras públicas de infraestructura básica y productiva encuentra respaldo en diversos ejes y temas contemplados en la Agenda Legislativa 2024–2025, aprobada por el Congreso de la República. Dicha vinculación fortalece su viabilidad política y asegura su coherencia con las prioridades nacionales.

Tabla 3. Relación de la propuesta con la Agenda Legislativa 2024–2025

Eje / Objetivo de la Agenda Legislativa	Tema o proyecto de ley priorizado (2024–2025)	Vinculación con la propuesta legislativa
I. Democracia y Estado de Derecho	Tema 27–28: Regulación de la descentralización y funciones en los distintos niveles de gobierno; financiamiento, fiscalización y control de los gobiernos regionales y locales.	La propuesta refuerza la descentralización al establecer mecanismos de coordinación entre el Ejecutivo, gobiernos subnacionales y Fuerzas Armadas, clarificando competencias y evitando duplicidades.
	Tema 29: Fuerzas Armadas y la seguridad nacional.	La norma incorpora a las Fuerzas Armadas en un rol complementario de apoyo al



Eje / Objetivo de la Agenda Legislativa	Tema o proyecto de ley priorizado (2024–2025)	Vinculación con la propuesta legislativa
		desarrollo, alineado con el fortalecimiento de la seguridad nacional y la presencia estatal en territorios vulnerables.
II. Equidad y Justicia Social	Temas 43 y 53: Infraestructura en educación e infraestructura en salud.	La propuesta prioriza obras en estos sectores, contribuyendo a cerrar brechas en servicios básicos y garantizando derechos fundamentales.
III. Competitividad en el país	Temas 83–87: Leyes declarativas de interés nacional sobre infraestructura, desarrollo de infraestructura urbana, rural y en comunidades amazónicas, promoción de la inversión en infraestructura.	La norma se vincula de manera directa al autorizar la intervención de las Fuerzas Armadas en proyectos de infraestructura productiva y básica en territorios estratégicos.
	Tema 92: Modernización y eficiencia de la gestión del Estado.	La propuesta contribuye a la eficiencia del aparato estatal al sumar capacidades técnicas y logísticas de las Fuerzas Armadas, reduciendo tiempos de ejecución y optimizando recursos.
IV. Estado eficiente, transparente y descentralizado	Tema 94: Legislación vinculada a las Fuerzas Armadas.	La modificatoria al artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se inserta en este ámbito, ampliando de forma expresa el marco legal de actuación de las Fuerzas Armadas.
	Tema 102: Gestión del riesgo de desastres.	La propuesta considera la participación de las Fuerzas Armadas en obras de prevención y mitigación, lo cual se articula con esta prioridad legislativa.

Bibliografía

- ✓ Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN). (2023). *Informe sobre la brecha de infraestructura en el Perú*. Lima: AFIN.



- ✓ Constitución Política del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú de 1993*. Diario Oficial *El Peruano*.
- ✓ Contraloría General de la República. (2024). *Diagnóstico de brechas de infraestructura y servicios públicos 2026-2028*. Lima: Contraloría General de la República.
- ✓ Energiminas. (2025). Obras por impuestos en Madre de Dios impulsarán saneamiento por S/ 237 millones. *Revista Energiminas*. <https://energiminas.com>
- ✓ Inforegión. (2025). Proyectos viales paralizados afectan a Puerto Maldonado. *Inforegión Noticias Ambientales*. <https://inforegion.pe>
- ✓ Ley N.º 29158. (2007). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Diario Oficial *El Peruano*.
- ✓ Ley N.º 32069. (2024). *Ley General de Contrataciones Públicas*. Diario Oficial *El Peruano*.
- ✓ Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2024). *Diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicios del sector agrario y de riego – PMI 2027-2029*. Lima: MIDAGRI.
- ✓ Ministerio de Salud (MINSA). (2022). *Informe sobre brechas de infraestructura hospitalaria y equipamiento en el Perú*. Lima: MINSA.
- ✓ Organización de los Estados Americanos (OEA). (2021). *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Casos de Desastres Naturales*. Washington, D.C.: OEA.
- ✓ PeruConstruye. (2025). Brecha en infraestructura educativa asciende a S/ 158,832 millones. *Revista PeruConstruye*. <https://peruconstruye.net>
- ✓ Pérez, L. (2022). Fuerzas Armadas y desarrollo territorial: nuevas perspectivas para América Latina. *Revista de Estudios Estratégicos*, 14(2), 55-73. <https://doi.org/10.32719/2452-572X.2022.14.2.3>
- ✓ ProInversión. (2025). *Cartera de proyectos de inversión en infraestructura 2025*. Lima: Agencia de Promoción de la Inversión Privada.
- ✓ Universidad del Pacífico. (2023). *Brecha de infraestructura en el Perú: estimaciones 2016-2025*. Lima: Escuela de Gestión Pública.