



LEY QUE AMPLÍA LOS ALCANCES DE LEY 28223, PARA PROTEGER A LA POBLACIÓN AFECTADA POR EMERGENCIAS O DESASTRES OCASIONADOS POR LA OCURRENCIA DE FENÓMENOS NATURALES O INDUCIDO POR LA ACCIÓN HUMANA

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

LEY QUE AMPLÍA LOS ALCANCES DE LEY 28223, PARA PROTEGER A LA POBLACIÓN AFECTADA POR EMERGENCIAS O DESASTRES OCASIONADOS POR LA OCURRENCIA DE FENÓMENOS NATURALES O INDUCIDO POR LA ACCIÓN HUMANA

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 28223, Ley sobre los Desplazamientos Internos, con el objeto de incluir en la definición de desplazados internos a aquellas personas que se vieron forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual debido a que fueron afectados por emergencias o desastres ocasionados por la ocurrencia de fenómenos naturales o inducido por la acción humana, considerando en la altos índices de vulnerabilidad de estos tipos de desastres en nuestro país.

Artículo 2.- Modificación del artículo 2° de la Ley 28223, Ley sobre los Desplazamientos Internos

Modifíquese el artículo 2 de la Ley 28223, en los siguientes términos:

Artículo 2.- Definición

(...) **desastres ocasionados por la ocurrencia de fenómenos naturales o inducido por la acción humana** y, que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

(..)

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. – El Poder Ejecutivo máximo en el plazo de 30 días de la vigencia de la presente norma, adecuará y deroga toda disposición legal y administrativa que se oponga a la misma.

Lima, octubre de 2025



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/10/2025 17:36:13-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/10/2025 17:36:27-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2025 16:56:10-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/11/2025 10:18:48-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

1.1. SOBRE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y EL CONSEJO ECONÓMICO SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Es necesario para entender el concepto de desplazamientos, los principios rectores de la ONU como instrumento internacional que es usado como base para la dación de la Ley 28223, pues en su artículo 1 señala que la presente norma es una adecuación a la realidad y a la legislación nacional de los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos.

Estos principios establecen derechos y garantías en tres etapas: prevención del desplazamiento, protección y asistencia durante el desplazamiento, y retorno, reasentamiento y reintegración.

- **Prevención:** Se prohíbe el desplazamiento arbitrario y se garantiza el derecho a la no discriminación, la libertad de circulación y de elección de residencia.
- **Protección y asistencia:** Se garantiza a las personas desplazadas el acceso a servicios básicos, la identidad, la vivienda digna y la protección contra el aislamiento o el hostigamiento. Las autoridades deben facilitar el acceso a las organizaciones humanitarias para que presten asistencia.
- **Retorno, reasentamiento y reintegración:** Se garantiza la no discriminación y el acceso en condiciones de igualdad a los asuntos públicos y a los servicios públicos. Las autoridades deben prestar asistencia para la recuperación de propiedades o, si no es posible, ofrecer indemnización o reparación adecuada.

Si bien es cierto, este instrumento internacional no tiene carácter vinculante, contiene estándares vigentes de derechos humanos que deben ser respetados por las autoridades, tal como es el caso de nuestro país, que ha sido considerado en la ley de la materia sobre desplazamientos internos.

Al respecto, la ley 28223 considera como desplazados internos a las personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida; sin embargo, no han considerado a un grupo importante de

personas que en nuestra realidad son desplazadas por desastres naturales o por la acción del ser humano, como en el caso de contaminación ambiental.

Ante ello, es importante señalar que existe el informe A/HRC/10/13¹ del representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos de Naciones Unidas mediante el cual aborda la necesidad de proteger a las personas desplazadas a causa de desastres naturales, precisando que para dicho tipo de desplazamiento es plenamente aplicable los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

20. Las víctimas de sucesos naturales peligrosos como terremotos, *tsunami*, huracanes o inundaciones, entre ellas los desplazados, tienen derecho a gozar de todas las garantías en materia de derechos humanos. Surge la cuestión del modo en que se podrá establecer un marco para garantizar esos derechos y hacerlos efectivos. En tanto en cuanto los afectados quedan desplazados dentro de su propio país, los Principios Rectores son plenamente aplicables. En las Directrices operacionales sobre protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales¹⁹ del Comité Permanente entre Organismos, que fueron propuestas por el Representante a fin de apoyar a las organizaciones humanitarias a aplicar un criterio basado en los derechos humanos en su respuesta a desastres naturales, se ofrece orientación según el contexto preciso. El Representante también elaboró un manual experimental sobre las directrices operacionales para uso en el terreno que se publicó en marzo de 2008 y se está revisando.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas

En dicho informe también se hace referencia a los desplazados por motivos del cambio climático, el cual en su mayoría de veces es originado por la acción del hombre, señalando que éste origina que las personas se vean obligados a dejar sus casas o de residencia pues los lugares donde habitan no otorgan las condiciones óptimas para su salud ni su desarrollo.

Nuestro país no es ajeno a estas dos situaciones, sobre desastres naturales y desastres por acción humana, por el contrario, es un país muy vulnerable no solo por la zona geográfica donde se encuentra sino porque existe un desorden y una falta de prevención que no permite conocer que espacios no deberían ser habitables, conllevando a que muchas personas estén en condiciones de invasión en lugares altamente riesgosos.

1.2. SOBRE LA ALTA VULNERABILIDAD DEL PERÚ RESPECTO A LA EXISTENCIA DE EMERGENCIAS O DESASTRES NATURALES O POR ACCIÓN DEL HOMBRE

Diversos estudios afirman que en la actualidad la mitad de las personas se encuentran expuestas a peligros recurrentes y una tercera parte de la población vive en espacios expuestos, por ejemplo: 9 millones de personas a lluvias intensas, inundaciones, huaycos y deslizamientos de tierra y 7 millones a temperaturas bajas y muy bajas, y casi 3,4 millones a sequías.

¹ PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS, CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO

A ello se suma que, el mal manejo de la descentralización, la falta de organización y el desorden urbanístico genere que esta población se incremente, pues las personas que han sido desplazadas de sus hogares productos de desastres naturales deban ir a buscar otros espacios libres o “abandonados” que también sean altamente vulnerables, originando gastos enormes al Estado pues deben de tender a esta población vulnerable.

Dicha situación se ve incrementando por el ingreso de inmigrantes, como lo vemos ahora en la actualidad, que vienen ocupando faldas de cerros, invasiones en lugares que nadie habitaba por su peligrosidad, entre otros, que generan que estas personas sean los futuros desplazados internos.

Respecto, a los impactos del cambio climático, nuestro país se ha visto altamente afectado, debido a la contaminación originada por la minería ilegal, tala de árboles, crecimiento industrial, etc. que vienen sumando a la situación crítica de las personas que deben cambiar sus hogares porque se ven afectados en su salud y en su desarrollo social.

La directora del IDMC, Alexandra Bilak, en documento denominado Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno del año 2025² señala que el desplazamiento interno *“es donde confluyen el conflicto, la pobreza y el cambio climático, afectando con mayor dureza a las personas más vulnerables. Estas últimas cifras demuestran que el desplazamiento interno no es solo una crisis humanitaria; es un claro desafío político y de desarrollo que requiere mucha más atención de la que recibe actualmente”*.

Dicho informe, señala que el Perú durante el año 2024 ha reportado 49,000 casos de desplazamientos internos por conflictos sociales y desastres, siendo estos ultimo 5700 casos en el país. ³ . Asimismo, el Registro Nacional de las Mujeres y Hombres Desplazadas a cargo del MIMP tiene registrado a 5,797 personas desplazadas por desastres vivas con residencia en el Perú, de los cuales 2,837 son mujeres y 2,826 hombres.

Esta data relevante nos demuestra que la problemática del desplazamiento interno por desastres naturales y por acción del hombre es real y latente, y que los índices van en alza, a pesar de los esfuerzos que puedan realizar las entidades competentes como es la Dirección de Desplazados y Cultura de Paz - DDCP del MIMP, por lo que es necesario subsanar la omisión de incluir a este grupo de personas de los alcances de la Ley 28223.

² <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2025/>

³ (GRID, 2025, p. 111).

1.3. NECESIDAD DE AMPLIAR LOS ALCANCES DE LEY 28223, PARA PROTEGER A LA POBLACIÓN AFECTADA POR EMERGENCIAS O DESASTRES OCASIONADOS POR LA OCURRENCIA DE FENÓMENOS NATURALES O INDUCIDO POR LA ACCIÓN HUMANA

Ante lo antes señalado, queda claramente justificable la necesidad de ampliar los alcances de ley 28223, para proteger a la población afectada por emergencias o desastres ocasionados por la ocurrencia de fenómenos naturales o inducido por la acción humana, objeto de la presente propuesta normativa.

Conforme a los aspectos normativos de modificatoria de ley, consideramos oportuna modificar el artículo 2 de la Ley 28223, Ley Sobre Desplazamientos Internos”, a fin de reforzar las diferentes acciones y estrategias que el Estado viene realizando para prevenir, proteger y atender integralmente a las personas desplazadas internas, a fin de que se incluyan a aquellas originadas por desastres naturales o acción directa del hombre.

Es por ello que, considerando el trabajo esforzado e importante que viene realizando el Estado, pero no suficiente, es que esta ley que se propone buscar fortalecer y priorizar el trabajo que se realizaría con las personas que pierden sus hogares por las razones de desastres y acción humana, pues a pesar que en su oportunidad el Reglamento buscó subsanar esta omisión no es suficiente pues es una norma reglamentaria, por lo que su modificación debe darse en la propia ley de la materia, la Ley 28223.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no genera gastos al tesoro público ni impacta negativamente al Estado, por el contrario, fortalecerá al institucionalizar en la Ley 28223 al grupo específico de desplazados internos por motivos de desastres naturales y acción humana, originando que su actuación tenga mayores alcances y sean incluidos en las estrategias, que con énfasis realizar el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Asimismo, otorgará a nuestro país una visión moderna e integral sobre su actuación frente a la situación de los desplazados internos frente a la atención humanitaria.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley no colisiona con norma alguna vigente, al contrario, se plantea una iniciativa legislativa que no contradice con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, pues afirma lo dispuesto en ella, al coadyuvar la presente norma con el derecho a la vida, la protección y a la dignidad humana.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLÍTICAS NACIONALES

La presente iniciativa se enmarca en las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

- 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- 13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social.
- 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo.⁴

Asimismo, tiene vinculación con los objetivos de Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024 -2025.⁵

⁴ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>

⁵ <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/congreso-aprueba-agenda-legislativa-para-el-periodo-anual-de-sesiones-2024-2025/>