



PERÚ

Ministerio  
del Interior

Superintendencia  
Nacional de Migraciones



Firmado digitalmente por MELCHOR  
INFANTES Liseth Marina FAU  
20551239692 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 11.03.2026 15:54:43 -05:00

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Breña, 11 de Marzo del 2026

## OFICIO N° 000182-2026-GG-MIGRACIONES

Señora

**KAROL IVETT PAREDES FONSECA**

**Congresista de la República**

**Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo**

**Alternativo y Lucha contra las Drogas**

**Congreso de la República**

**Presente.-**

**Asunto:** SE REMITE OPINIÓN DEL PROYECTO DE LEY N° 13979/2025-CR QUE PERMITE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MEDIDA EXCEPCIONAL DE ESTADO DE EMERGENCIA PARA GARANTIZAR LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD Y EL ORDEN INTERNO.

**Referencia:** a) Oficio N° 1219-2025-2026-CDNOIDALCD/CR  
b) Informe N° 000110-2026-OAJ-MIGRACIONES

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente, por especial encargo del Superintendente Nacional de Migraciones, en atención al documento a) de la referencia, mediante el cual solicita la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1379-2025-CR, "Ley que permite la participación de las Fuerzas Armadas en medida excepcional de estado de emergencia para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno".

Sobre el particular, la Oficina de Asesoría Jurídica ha consolidado las opiniones emitidas por los órganos competentes de nuestra entidad a través del documento b) de la referencia; concluyendo que el citado Proyecto de Ley resulta viable, siempre que se introduzcan las precisiones efectuadas referidas al respeto de las competencias funcionales legalmente establecidas, conforme a lo expuesto en el informe indicado.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y deferente estima.

Atentamente,

**LISETH MARINA MELCHOR INFANTES**

**GERENTE GENERAL**

**DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE**

cc: MANUEL ALBERTO BALLADARES RAMIREZ - Superintendencia Nacional De Migraciones

(LMI/arp)

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Superintendencia Nacional de Migraciones. La verificación puede ser efectuada a partir del 11-03-2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.

<https://servicios.migraciones.gob.pe/verifica/inicio.do>

Código de Validación Digital: **0000 0027 2938 4160**





Lima, 18 de febrero de 2026

**Oficio N° 1219 - 2025-2026-CDNOIDALCD/CR**

Señor  
**VICENTE TIBURCIO ORBEZO**  
Ministro del Interior  
Presente.-

Asunto: **Solicita opinión técnica sobre el Proyecto  
de Ley N° 13979-2025-CR**

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente y, a la vez, solicitarle la opinión técnica de su representada sobre el Proyecto de Ley N° 13979-2025 - CR, que plantea la "**Ley que permite la participación de las Fuerzas Armadas en medida excepcional de estado de emergencia para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno.**"

El link para acceder al texto del mencionado Proyecto de Ley es el siguiente:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/13979>

Este pedido se formula de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 69 y 70 del Reglamento del Congreso de la República.

Hago propicia la ocasión para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:  
PAREDES FONSECA Karol  
Ivett FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/02/2026 17:22:22-0500

**KAROL IVETT PAREDES FONSECA**  
Presidente  
**Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,  
Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas**

Cc. Comandancia General de la Policía Nacional del Perú

KPF/ycd



AURISTELA OBANDO MORGAN  
Congresista de la República

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



**PROYECTO DE LEY QUE PERMITE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MEDIDAS EXCEPCIONAL DE ESTADO DE EMERGENCIA PARA GARANTIZAR LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD Y EL ORDEN INTERNO**

La Congresista de la República **Auristela Ana Obando Morgan**, integrante del Grupo Parlamentario FUERZA POPULAR, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 74º, 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

**FORMULA LEGAL**

**LEY QUE PERMITE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MEDIDA EXCEPCIONAL DE ESTADO DE EMERGENCIA PARA GARANTIZAR LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD Y EL ORDEN INTERNO**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto permitir la participación de las fuerzas armadas en medidas excepcional de estado de emergencia para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno, modificando el Decreto Legislativo 1095, que regula los principios, formas, condiciones y límites para el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de su función constitucional, mediante el empleo de su potencialidad y capacidad coercitiva para la protección de la sociedad, en defensa del Estado de Derecho y a fin de asegurar la paz y el orden interno en el territorio nacional.

**Artículo 2.- Finalidad**

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto establecer un marco normativo que permita la participación complementaria de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional en la lucha contra la criminalidad organizada, bajo condiciones excepcionales y con respeto pleno al orden constitucional. Su finalidad es garantizar la seguridad ciudadana, salvaguardar la vida y la integridad de las personas y reforzar la capacidad del Estado para hacer frente a las amenazas que atentan contra la paz y el orden público.

El proyecto busca también consolidar la cooperación interinstitucional, fortalecer la capacidad de respuesta ante situaciones críticas y contribuir a la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de proteger el orden interno. La seguridad ciudadana es un bien público esencial y un requisito indispensable para el desarrollo sostenible del país. Su protección no puede postergarse ni quedar limitada por la falta de herramientas legales adecuadas.



### **Artículo 3°.- Modificación.**

Modificación del numeral 4,3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095

Se modifica el numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095

Modifícase el numeral 4,3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095 en los siguientes términos:

#### **Artículo 4.- Finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas**

La intervención de las Fuerzas Armadas en defensa del Estado de Derecho y protección de la sociedad se realiza dentro del territorio nacional con la finalidad de:

(...)

**4.3** Prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales, **criminalidad sistemática, control migratorio fronterizo**, y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible a existiera peligro de que ello ocurriera."

#### **Artículo 4.- Incorporación del literal f) al artículo 23° del Decreto Legislativo 1095.**

Incorpórese al literal f) al artículo 23° del Decreto Legislativo 1095, de conformidad al texto siguiente:

#### **Artículo 23.- Ámbitos de actuación**

Las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a la Policía Nacional en los siguientes casos:

- a. Tráfico ilícito de drogas.
- b. Terrorismo
- c. Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales.
- d. Criminalidad sistemática**
- e. Control migratorio fronterizo**
- f. En otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea previsible o existiera el peligro de que esto ocurriera.

#### **Artículo 5.- Acciones extraordinarias inmediatas.**

El ministerio del Interior y el ministerio de Defensa, coordinarán las acciones inmediatas para garantizar, mantener y restablecer el orden interno

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

### PRIMERA. - Reglamentación.

en un plazo no mayor de (60) días contados a partir del día siguiente de su publicación, dictará las normas reglamentarias que sean necesarias.

### SEGUNDA. — Adecuación de la Norma.

Quedan derogadas o modificadas todas las normas en cuanto se opongán a lo dispuesto en la presente Ley.



Firmado digitalmente por:  
OBANDO MORGAN Auristela  
Ana FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 08/01/2026 11:15:08-0500



Firmado digitalmente por:  
JIMENEZ HEREDIA David  
Julio FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 16/02/2026 11:34:59-0500



Firmado digitalmente por:  
VENTURA ANGEL Hector Jose  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 03/02/2026 21:33:39-0500



Firmado digitalmente por:  
AGUINAGA RECUENCO  
Alejandro Aurelio FAU 20161749126  
soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 03/02/2026 16:00:05-0500



Firmado digitalmente por:  
REVILLA VILLANUEVA Cesar  
Manuel FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 19/01/2026 09:58:33-0500



Firmado digitalmente por:  
JUAREZ GALLEGOS Carmen  
Patricia FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 11/02/2026 18:08:18-0500



Firmado digitalmente por:  
ALEGRIA GARCIA Luis  
Arturo FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 16/02/2026 10:04:00-0500



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### L. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Durante los últimos años, el Perú ha sido testigo de un aumento sostenido de la criminalidad y de la sensación de inseguridad en todo el territorio nacional. Delitos como la extorsión, el sicariato, el robo agravado y el tráfico ilícito de drogas han adquirido un carácter sistemático, afectando no solo a los ciudadanos, sino también al funcionamiento de los sectores productivos, comerciales y de transporte. Esta situación ha desbordado la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú (PNP), institución que enfrenta limitaciones estructurales, logísticas y humanas que le impiden brindar una respuesta eficaz e inmediata frente al crimen organizado.

La creciente violencia y el deterioro de la seguridad ciudadana no solo representan un problema policial, sino también una amenaza al orden interno, la estabilidad social y el desarrollo económico del país. La inseguridad afecta el bienestar de las familias, restringe la inversión privada y alimenta la informalidad, lo que a su vez perpetúa la pobreza y el desempleo. Ante esta situación, el Estado debe adoptar medidas extraordinarias que permitan fortalecer la acción policial y garantizar la tranquilidad pública, dentro de un marco legal claro y respetuoso de los derechos fundamentales.

#### **Situación actual de la seguridad ciudadana**

Las cifras y hechos recientes evidencian la gravedad del problema. En los últimos años, los índices de victimización y percepción de inseguridad han alcanzado niveles alarmantes. Diversos estudios y reportes de organismos públicos dan cuenta de que más de una cuarta parte de la población urbana ha sido víctima de algún delito.<sup>1</sup> Las extorsiones, que inicialmente se dirigían a pequeños negocios, se han extendido hacia sectores formales como el transporte público y el comercio minorista, generando paros, protestas y cierres de rutas que afectan directamente a miles de ciudadanos.

A ello se suma la precariedad institucional de la Policía Nacional. De los miles de vehículos policiales distribuidos a nivel nacional, un número significativo permanece fuera de servicio por falta de mantenimiento; muchas comisarías carecen de infraestructura adecuada o servicios básicos, y un considerable porcentaje del personal

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Percepción de la seguridad ciudadana en el Perú, Informe Anual 2024.



policial ha sido separado por faltas graves o actos de corrupción<sup>2</sup>. Además, la inestabilidad política ha afectado la continuidad de las políticas de seguridad: en los últimos años se ha registrado un alto número de ministros del Interior, lo que ha impedido la consolidación de una estrategia sostenida en el tiempo.

Frente a esta realidad, la criminalidad ha evolucionado con rapidez, adaptándose a las nuevas circunstancias y expandiendo sus redes a nivel regional. La falta de capacidad de respuesta inmediata del Estado ha generado un vacío de autoridad que, en algunos territorios, ha sido aprovechado por organizaciones delictivas para establecer mecanismos de control social y económico, afectando directamente la gobernabilidad.

### **Necesidad del apoyo de las Fuerzas Armadas**

En este escenario, la intervención de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en apoyo a la Policía Nacional constituye una medida necesaria y temporal para restablecer la seguridad interna del país. La experiencia demuestra que las operaciones conjuntas entre ambas instituciones pueden reducir de manera significativa los índices delictivos cuando se ejecutan con planificación y coordinación<sup>3</sup>. Las FF. AA. poseen capacidades logísticas, operativas y de inteligencia que, debidamente empleadas, pueden fortalecer la presencia del Estado en zonas donde la criminalidad ha alcanzado niveles críticos.

El despliegue de las Fuerzas Armadas no implica sustituir las funciones policiales, sino complementarlas, permitiendo que la Policía Nacional concentre sus esfuerzos en la investigación, prevención y judicialización de los delitos. Asimismo, las Fuerzas Armadas pueden contribuir en tareas de inteligencia, control territorial y patrullaje disuasivo, especialmente en regiones con alta incidencia delictiva como el Callao, La Libertad, Piura y Madre de Dios.

La articulación entre ambas instituciones, bajo un marco normativo claro, permitirá un uso más eficiente de los recursos públicos, una mejor planificación operativa y un fortalecimiento del principio de autoridad del Estado frente a la delincuencia organizada.

### **Justificación legal y constitucional**

La Constitución Política del Perú, en su artículo 165<sup>4</sup>, establece que las Fuerzas Armadas tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial, y que participan en el mantenimiento del orden interno conforme a la ley<sup>4</sup>. Por

<sup>2</sup> Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N.º 191: Diagnóstico del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, 2023.

<sup>3</sup> Ministerio de Defensa (MINDEF). Memoria Anual de Gestión 2024.

<sup>4</sup> Constitución Política del Perú, Artículo 165.



su parte, la Ley N.º 31522 faculta a las Fuerzas Armadas a brindar apoyo a la Policía Nacional durante estados de emergencia declarados<sup>5</sup>, lo cual demuestra la legitimidad de su intervención en situaciones excepcionales.

No obstante, la experiencia práctica ha evidenciado vacíos normativos respecto a los alcances de dicho apoyo. En muchos casos, la falta de una regulación específica ha generado inseguridad jurídica tanto para los miembros de las Fuerzas Armadas como para los operadores judiciales encargados de evaluar sus actuaciones. Por ello, resulta indispensable una modificación legislativa que defina de manera expresa las condiciones, límites y responsabilidades bajo las cuales las FF. AA. pueden participar en operaciones conjuntas con la PNP.

Esta precisión normativa no solo garantiza el respeto de los derechos humanos y el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza, sino que también protege al personal militar de eventuales denuncias o sanciones derivadas de la ausencia de una habilitación legal clara. En ese sentido, la presente propuesta busca otorgar certeza jurídica y fortalecer el accionar institucional del Estado en materia de seguridad ciudadana.

### **Capacidades y condiciones para una intervención efectiva**

Para asegurar una intervención eficaz y respetuosa del marco constitucional, es necesario que el personal militar reciba capacitación específica en derechos humanos, técnicas de intervención urbana y manejo de conflictos. Asimismo, se debe garantizar que cuenten con el equipamiento adecuado, incluyendo armamento no letal y medios de comunicación seguros que les permitan operar coordinadamente con la PNP.

La coordinación interinstitucional debe sustentarse en planes conjuntos de patrullaje, intercambio de información y estrategias de inteligencia compartida. Las escuelas de formación de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional podrían desarrollar programas integrados de entrenamiento, orientados a la colaboración en escenarios de crisis de seguridad. Esta cooperación no solo elevará los estándares de profesionalismo, sino que también fortalecerá la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

### **Impacto social y económico de la inseguridad**

La inseguridad tiene un impacto transversal en todos los sectores de la sociedad. Desincentiva la inversión privada, encarece los costos logísticos de las empresas, limita la movilidad y genera desconfianza en las instituciones. En un país donde gran parte de la economía se sustenta en la informalidad, la falta de seguridad actúa como un círculo vicioso que impide el desarrollo sostenible. Por ello, el fortalecimiento de la seguridad

<sup>5</sup> Congreso de la República del Perú. Ley N.º 31522 – Ley que autoriza la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional durante estados de emergencia, 2022.

interna mediante el trabajo conjunto entre las FF. AA. y la PNP no debe entenderse únicamente como una respuesta represiva, sino como una política de Estado orientada a restablecer las condiciones mínimas para el progreso social y económico.

La crisis de inseguridad que atraviesa el Perú exige respuestas inmediatas, integrales y coordinadas. La intervención complementaria de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional, dentro de los márgenes establecidos por la Constitución y la ley, representa una herramienta legítima y necesaria para devolver la paz a la ciudadanía. Al establecer un marco jurídico claro y operativo, el Estado fortalecerá su presencia en todo el territorio, protegerá a sus ciudadanos y consolidará el principio de autoridad frente a la delincuencia.

Esta propuesta no solo atiende una necesidad coyuntural, sino que sienta las bases para una política de seguridad integral, orientada al fortalecimiento institucional, la cooperación intersectorial y la construcción de un país más seguro, justo y ordenado para todos los peruanos.

*Matriz de contenido de la categoría 2*

Categorías	Sujeto 1	Sujeto 2	Sujeto 3	Interpretación
Apoyo a la lucha contra la delincuencia común	El apoyo a la lucha contra la delincuencia común es el esfuerzo por enfrentar a la delincuencia común permitieron mejorar la Política Integral del Estado y se logró reducirla en Lima Metropolitana. (Javier, 2018, p.25)	El apoyo a la lucha contra la delincuencia común es el militarizar el enfrentamiento contra el crimen organizado. (Diez, 2017, p. 27)	El Decreto Legislativo N°1095 indica que el apoyo del Ejército para el apoyo a la lucha contra la delincuencia de manera excepcional y temporal. (La Ley, 01 de octubre, 2015, párr. 3-5).	El apoyo a la lucha contra la delincuencia común corresponde con las acciones que realiza un instituto diferente a la Policía para contrarrestar las prácticas delincuenciales de orden común a fin de aminorarlas y desaparecerlas.



## II. ANÁLISIS COSTO — BENEFICIO

El proyecto de ley propuesto no irroga gasto al erario nacional, ya que tiene por objetivo garantizar la seguridad con la intervención excepcional de las Fuerzas Armadas y PNP en la lucha frontal contra la criminalidad y la seguridad ciudadana, por otro lado, no demanda inversión ni gastos al fisco y servirá para fortalecer la lucha contra la inseguridad ciudadana.

En tal sentido los beneficios que se obtendrán con la presente iniciativa son mayores a los gastos en el presupuesto que actualmente se vienen realizando sin lograr mayor avance ni efectividad.

## III. EFECTOS DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa no alterara el marco constitucional ni legal, al contario adecua y fortalece la interpretación de los límites de actuación de la Fuerzas Armadas y PNP en los casos excepcionales cuando se está por medio el orden interno y la Seguridad Ciudadana en concordancia con lo establecido en las normas legales y por lo resuelto por las sentencias del Tribunal Constitucional La propuesta legislativa no modifica ni afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú. sino que precisa y actualiza el marco legal vigente para el uso y empleo de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, con el fin de incorporar expresamente su intervención frente a la criminalidad sistemática, conforme a la Ley 32446.

## IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con los siguientes temas

- Vigésimo Cuarta: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
- Vigésimo Quinta: Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia.
- Vigésimo Octava: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

San Isidro, 20 de Febrero del 2026

**OFICIO N° 000140-2026-IN-OGAJ**

Señor:

**MANUEL ALBERTO BALLADARES RAMIREZ**

Superintendente Nacional

Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES

Av. España N° 734

Lima, Lima, Breña

PRESENTE. -

Asunto : Solicita opinión técnica del Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR, "Ley que permite la participación de las Fuerzas Armadas en medida excepcional de estado de emergencia para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno".

Referencia : Oficio N° 1219-2025-2026-CDNOIDALCD/CR

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual la congresista de la República, señora Karol Ivett Paredes Fonseca, Presidenta de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, solicita opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR, "Ley que permite la participación de las Fuerzas Armadas en medida excepcional de estado de emergencia para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno".

Al respecto, conforme a la fórmula legal del proyecto normativo, se pretende modificar el numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1095, que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, agregando, entre ellos, el control migratorio fronterizo, en el citado numeral referente a finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas; asimismo, propone incorporar el literal f) en el artículo 23 del indicado Decreto Legislativo N° 1095, a fin que las Fuerzas Armadas puedan actuar en apoyo a la PNP en los casos de contro migratorio fronterizo.

En tal sentido, agradeceré se emita la opinión técnica correspondiente sobre el citado proyecto de ley, en un plazo de tres (3) días hábiles. Ello, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva "Lineamientos para la atención de solicitudes de información y pedidos de opinión sobre proyectos y autógrafas de Ley en el Sector Interior"<sup>1</sup>, aprobada

<sup>1</sup> 7.6. Trámite para la atención de pedidos de opinión respecto a proyectos de ley formulados por el Congreso de la República (...)

7.6.3. Las unidades de organización del Sector Interior emiten sus opiniones, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, computados desde el día siguiente de su recepción; plazo dentro del cual, además, remiten el expediente al Despacho Viceministerial correspondiente o a la Secretaría General, según sea el caso, para su consolidación y revisión de coherencia de las opiniones emitidas. (...)

N° Exp: 2026-0011172





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

por Resolución Ministerial N° 0586-2023-IN, así como en el artículo 87° del Reglamento del Congreso de la República<sup>2</sup>.

Dicha opinión es indispensable para emitir la respuesta correspondiente al Congreso de la República.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente  
**LUISA HERMINIA CUEVA OBANDO**  
Directora General  
Oficina General de Asesoría Jurídica  
Ministerio del Interior

(LHCO/gjmh/rjap)  
cc.: SG

<sup>2</sup> Reglamento del Congreso de la República  
"Solicitud de información a los ministros y la administración"

**Artículo 87.** *Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, (...)*

*Si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda (...)*

N° Exp: 2026-0011172





"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Breña, 05 de Marzo del 2026

## INFORME N° 000110-2026-OAJ-MIGRACIONES

- A :** LISETH MARINA MELCHOR INFANTES  
GERENTE GENERAL
- De :** GUSTAVO DANIEL ESCATE PARIONA  
JEFE DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA
- Asunto :** Se remite opinión del Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR que permite la participación de las fuerzas armadas en medida excepcional de estado de emergencia para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno.
- Referencia :** a) Oficio N° 1219-2025-2026-CDNOIDALCD/CR(18FEB2026)  
b) Informe N° 000089-2026-SCM-MIGRACIONES (27FEB2026)  
c) Proveído N° 000826-2026-OAJ-MIGRACIONES (2MAR2026)  
d) Memorando N° 000334-2026-OAJ-MIGRACIONES (26FEB2026)  
e) Proveído N° 000761-2026-OAJ-MIGRACIONES (25FEB2026)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en mérito del documento **a)** de la referencia, por el cual la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, solicita se emita opinión sobre el *"Proyecto de Ley N° 13979-2025 - CR, que permite la participación de las fuerzas armadas en medida excepcional de estado de emergencia para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno"*.

Al respecto, informo lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Memorando N° 000334-2026-OAJ-MIGRACIONES de 26 de febrero de 2026, esta Oficina de Asesoría Jurídica solicitó opinión técnica a la Dirección de Registro y Control Migratorio, a fin de atender el requerimiento efectuado por la Gerencia General y procedamos a emitir la opinión legal del *"Proyecto de Ley N° 13979-2025 - CR, que permite la participación de las fuerzas armadas en medida excepcional de estado de emergencia para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno"*.
- 1.2. Mediante Memorando N° 000363-2026-DRCM-MIGRACIONES del 27 de febrero 2026, la Dirección de Registro y Control Migratorio remite el Informe N° 000089-2026-SCM-MIGRACIONES, elaborado por la Sub Dirección de Control Migratorio, mediante el cual se ha emitido la opinión técnica solicitada, para los fines de nuestro pronunciamiento.

### II. BASE LEGAL

El presente informe tiene como referencia, la siguiente base legal:

- a. Constitución Política del Perú
- b. Decreto Legislativo N° 1130, que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES.

- c. Decreto Legislativo N°1350 Decreto Legislativo de MIGRACIONES, y sus modificatorias.
- d. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES (ROF) aprobado mediante la Resolución de Superintendencia N° 000031-2025MIGRACIONES

### III. ANÁLISIS

- 3.1. El artículo 24 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES (TIROF MIGRACIONES), actualizado por Resolución de Superintendencia N° 000031-2025-MIGRACIONES, establece que la Oficina de Asesoría Jurídica – OAJ, **es el órgano de asesoramiento responsable de asesorar, absolver consultas y emitir opinión o recomendaciones en asuntos de carácter jurídico - legal, a la Alta Dirección y los demás órganos de MIGRACIONES. Por su parte, el artículo 25 del referido cuerpo normativo dispone que, son funciones de la Oficina de Asesoría Jurídica, entre otras, asesorar a la Alta Dirección, órganos y unidades orgánicas sobre aspectos jurídicos y legales.** En cumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo 25, se procede a emitir el presente informe.

### COMPETENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES

- 3.2 El Decreto Legislativo N° 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES, establece en su artículo 2 que: **“MIGRACIONES tiene competencia en materia de política migratoria interna y participa en la política de seguridad interna y fronteriza. Coordina el control migratorio con las diversas entidades del Estado que tengan presencia en los Puestos de Control Migratorio o Fronterizo del país para su adecuado funcionamiento. Tiene competencia de alcance nacional”.**
- 3.3. El artículo 6 del referido Decreto Legislativo N° 1130, establece como funciones de la entidad, entre otras, **“autorizar, denegar y controlar el ingreso, salida y permanencia legal de los extranjeros al país, impedir el ingreso o la salida a nacionales y extranjeros que no cumplan con los requisitos, establecidos por la normativa vigente; así como aplicar las sanciones a los ciudadanos extranjeros y a las empresas de transporte internacional por infracción a la normatividad vigente”.**
- 3.4. Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1350, determina las competencias de las Autoridades Migratorias, cuando señala:


#### **“Artículo 5.- Autoridades migratorias**

**La Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES, en su calidad de organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior - MININTER, es la autoridad en materia migratoria interna”.**  
(...) (énfasis agregado)

### **CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY N.º 13979/2025-CR QUE PERMITE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MEDIDA EXCEPCIONAL DE ESTADO DE EMERGENCIA PARA GARANTIZAR LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD.**



- 3.5. El texto recaído en el señalado Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR, es el siguiente:



CONGRESO  
DE LA  
REPÚBLICA

**AURISTELA OBANDO MORGAN**  
Congresista de la República

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

**RECIBIDO**

PROYECTO DE LEY N°  
13979/2025-CR  
RU N° 2219826

16 FEBRERO 2026 12:35 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: FRIGAL

**PROYECTO DE LEY QUE PERMITE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MEDIDAS EXCEPCIONAL DE ESTADO DE EMERGENCIA PARA GARANTIZAR LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD Y EL ORDEN INTERNO**

La Congresista de la República **Auristela Ana Obando Morgan**, integrante del Grupo Parlamentario FUERZA POPULAR, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 74º, 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

**FORMULA LEGAL**

**LEY QUE PERMITE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN MEDIDA EXCEPCIONAL DE ESTADO DE EMERGENCIA PARA GARANTIZAR LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD Y EL ORDEN INTERNO**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**  
La presente Ley tiene por objeto permitir la participación de las fuerzas armadas en medidas excepcional de estado de emergencia para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno, modificando el Decreto Legislativo 1095, que regula los principios, formas, condiciones y límites para el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de su función constitucional, mediante el empleo de su potencialidad y capacidad coercitiva para la protección de la sociedad, en defensa del Estado de Derecho y a fin de asegurar la paz y el orden interno en el territorio nacional.

**Artículo 2.- Finalidad**  
La presente iniciativa legislativa tiene por objeto establecer un marco normativo que permita la participación complementaria de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional en la lucha contra la criminalidad organizada, bajo condiciones excepcionales y con respeto pleno al orden constitucional. Su finalidad es garantizar la seguridad ciudadana, salvaguardar la vida y la integridad de las personas y reforzar la capacidad del Estado para hacer frente a las amenazas que atentan contra la paz y el orden público.

El proyecto busca también consolidar la cooperación interinstitucional, fortalecer la capacidad de respuesta ante situaciones críticas y contribuir a la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de proteger el orden interno. La seguridad ciudadana es un bien público esencial y un requisito indispensable para el desarrollo sostenible del país. Su protección no puede postergarse ni quedar limitada por la falta de herramientas legales adecuadas.



AURISTELA OBANDO MORGAN  
Congresista de la República

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

**Artículo 3°.- Modificación.**

Modificación del numeral 4,3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095  
Se modifica el numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095

Modifícase el numeral 4,3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095 en los siguientes términos:

**Artículo 4.- Finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas**

La intervención de las Fuerzas Armadas en defensa del Estado de Derecho y protección de la sociedad se realiza dentro del territorio nacional con la finalidad de:

(...)

**4.3** Prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales, **criminalidad sistemática**, **control migratorio fronterizo**, y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible a existiera peligro de que ello ocurriera."

**Artículo 4.- Incorporación del literal f) al artículo 23° del Decreto Legislativo 1095.**

Incorpórese al literal f) al artículo 23° del Decreto Legislativo 1095, de conformidad al texto siguiente:

**Artículo 23.- Ámbitos de actuación**

Las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a la Policía Nacional en los siguientes casos:

- a. Tráfico ilícito de drogas.
- b. Terrorismo
- c. Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales.
- d. **Criminalidad sistemática**
- e. **Control migratorio fronterizo**
- f. En otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea previsible o existiera el peligro de que esto ocurriera.

**Artículo 5.- Acciones extraordinarias inmediatas.**

El ministerio del Interior y el ministerio de Defensa, coordinarán las acciones inmediatas para garantizar, mantener y restablecer el orden interno



### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

#### PRIMERA. - Reglamentación.

en un plazo no mayor de (60) días contados a partir del día siguiente de su publicación, dictará las normas reglamentarias que sean necesarias.

#### SEGUNDA. — Adecuación de la Norma.

Quedan derogadas o modificadas todas las normas en cuanto se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.



### OPINION DE LA DIRECCIÓN DE REGISTRO Y CONTROL MIGRATORIO (DRCM)

3.6. De conformidad con el artículo 64° del nuevo ROF corresponde a la Dirección de Registro y Control Migratorio administrar el Registro de Información Migratoria – RIM y normar las actividades en materia de control migratorio, sanciones y las actividades de emisión de documentos de viaje e identidad a nivel nacional, en coordinación con las autoridades competentes.

3.7. Del mismo modo, el citado cuerpo normativo en el artículo 69° dispone que, la Subdirección de Control Migratorio es la encargada de normar las acciones para la entrada y salida de personas, facilitando la movilidad internacional, a fin de reducir riesgos en el orden interno, en el orden público y en la seguridad nacional. Asimismo, es la encargada de elaborar y proponer normas en materia de control migratorio y sanciones.

3.8. En ese contexto, el órgano expresa que:

*“En síntesis, se señala que el presente proyecto de ley tiene la finalidad de otorgar atribuciones a las Fuerzas Armadas con el objetivo de apoyar a las funciones realizadas por la Policía Nacional del Perú en lo que corresponde su función de vigilancia y control de fronteras. Con la intención de consolidar la seguridad nacional fortaleciendo las fronteras del territorio nacional”.* (sic)

3.9. En dicho contexto, la señalada unidad orgánica en el marco de sus competencias funcionales remite el aporte siguiente:

DECRETO LEGISLATIVO N° 1095	Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR - "Ley que permite la Participación de las Fuerzas Armadas en medida excepcional de estado de emergencia para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno"	Opinión de la Subdirección de Control Migratorio
<p>Artículo 4.- Finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas</p> <p>La intervención de las Fuerzas Armadas en defensa del Estado de Derecho y protección de la sociedad se realiza dentro del territorio nacional con la finalidad de:</p> <p>4.1. Hacer frente a un grupo hostil, conduciendo operaciones militares, previa declaración del Estado de Emergencia, cuando las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno; o,</p> <p>4.2. Proporcionar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración del Estado de Emergencia, con la finalidad de restablecer el orden interno ante otras situaciones de violencia; o,</p> <p>4.3. Prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, minería ilegal, protección de instalaciones estratégicas para funcionamiento del país, servicios públicos esenciales y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control de orden interno, sea previsible o existiera peligro de que ello ocurriera.</p> <p>Artículo 23.- Ámbitos de actuación Las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a la Policía Nacional en los siguientes casos:</p> <p>a. Tráfico ilícito de drogas b. Terrorismo. c. Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales. d. En otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea previsible o existiera el peligro de que esto ocurriera. e. Minería ilegal.</p>	<p>"Artículo 3".- Modificación.</p> <p>Modificación del numeral 4,3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095</p> <p>Se modifica el numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095</p> <p>Modificase el numeral 4,3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095 en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 4.- Finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas La intervención de las Fuerzas Armadas en defensa del Estado de Derecho y protección de la sociedad se realiza dentro del territorio nacional con la finalidad de: (...) Prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales, criminalidad sistemática, control migratorio fronterizo, y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible a existiera peligro de que ello ocurriera."</p> <p>Artículo 4.- Incorporación del literal f) al artículo 23° del Decreto Legislativo 1095. Incorpórese al literal f) al artículo 23° del Decreto Legislativo 1095, de conformidad al texto siguiente:</p> <p>Artículo 23.- Ámbitos de actuación Las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a la Policía Nacional en los siguientes casos: a. Tráfico ilícito de drogas. b. Terrorismo c. Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales. d. Criminalidad sistemática e. Control migratorio fronterizo f. En otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea previsible o existiera el peligro de que esto ocurriera</p>	<p>Sobre el particular, es preciso señalar que las Fuerzas Armadas están bajo el mando del Ministerio de Defensa (MINDEF), el cual se rige por el Decreto Legislativo N° 1134, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República y solo asumen el control del orden interno de conformidad al artículo 137 de la Constitución, el mismo que regula los estados de excepción (Estado de emergencia y Estado de sitio); siendo que estos regímenes son declarados por el Gobierno (por un periodo limitado) en el supuesto de perturbación grave del orden, que implica la suspensión de ciertas garantías constitucionales.</p> <p>Respecto de la modificación de los numerales 4.3 del artículo 4 y la incorporación del literal e) del artículo 23 del Decreto Legislativo N° 1095, resulta oportuno señalar que el objetivo de la modificatoria de la normativa es brindar respaldo o apoyo a la Policía Nacional del Perú; sin embargo, la función señalada en la modificatoria es de potestad de la Superintendencia Nacional de Migraciones.</p> <p>Cabe señalar que, que la Ley de la Policía Nacional del Perú, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1267 prescribe lo siguiente en el artículo 1° y el numeral 18 del artículo 2°:</p> <p>"Artículo 1.- Ámbito de Competencia La Policía Nacional del Perú ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. En el marco de las mismas presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantiza el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; previene, investiga y combate la delincuencia común y organizada y el crimen organizado; vigila y controla las fronteras.</p> <p><b>Artículo 2. Funciones</b> Son Funciones de la Policía Nacional del Perú las siguientes: (...) 18) <b>Vigilar y controlar las fronteras</b>, así como prestar apoyo a la Superintendencia Nacional de Migraciones para el cumplimiento de las disposiciones legales sobre el control migratorio;"</p> <p>En esta línea de ideas, se debe tener presente dos conceptos:</p> <p>- El Control Migratorio es la actividad mediante la cual la autoridad MIGRATORIA verifica y controla el ingreso y salida de personas nacionales y extranjeras, ya sea estos pasajeros o tripulantes; verificando los documentos de viaje y las exigencias establecidas para su ingreso o salida.</p> <p>- El control de fronteras comprende un conjunto de acciones de vigilancia de alcance más amplio,</p>



		<p>orientadas al resguardo y control físico de las líneas fronterizas.</p> <p>En consecuencia, de incorporarse el texto propuesto, se estaría contradiciendo con la finalidad del mismo proyecto de ley; que busca la "participación complementaria" de las Fuerzas Armadas en ayuda a las funciones que desempeña la Policía Nacional del Perú.</p> <p>En ese sentido, presentamos la siguiente propuesta para su valoración:</p> <p>"Artículo 3°. - Modificación. Modificación del numeral 4,3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095 Se modifica el numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095 Modificase el numeral 4,3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095 en los siguientes términos: Artículo 4.- Finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas La intervención de las Fuerzas Armadas en defensa del Estado de Derecho y protección de la sociedad se realiza dentro del territorio nacional con la finalidad de: (...) 4.3 Prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales, criminalidad sistemática, <del>control migratorio fronterizo</del> <b>control de fronteras</b>, y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible a existiera peligro de que ello ocurriera."</p> <p>Artículo 4.- Incorporación del literal f) al artículo 23° del Decreto Legislativo 1095. Incorpórese al literal f) al artículo 23° del Decreto Legislativo 1095, de conformidad al texto siguiente: Artículo 23.- Ámbitos de actuación Las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a la Policía Nacional en los siguientes casos: a.Tráfico ilícito de drogas. b.Terrorismo c.Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales. d.Criminalidad sistemática e. <del>Control migratorio fronterizo</del> <b>e.Control de fronteras</b> f.En otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea previsible o existiera el peligro de que esto ocurriera." [El tachado es nuestro]</p>
--	--	--

## OPINIÓN DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA



- 3.10. Conforme a lo dispuesto por el artículo 96° de la Constitución Política del Perú **“Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las Instituciones que señale la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley”**; en este sentido, el inciso b) del artículo 22° del Reglamento del Congreso de la República, señala:

**“(…) Los Congresistas tienen derecho:**

**b) A pedir los informes que estimen necesarios a los órganos del Gobierno y de la Administración en general y obtener respuesta oportuna de ellos, en ejercicio de la facultad que les concede el artículo 96° de la Constitución Política del Perú” (…).**”

- 3.11. Es así que la presidenta de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas solicitó al Ministerio del Interior emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N°13979-2025-CR; entidad que a su vez oficia a MIGRACIONES para que proceda a emitir la opinión técnica correspondiente.
- 3.12. Ahora bien, a efecto de emitir el requerido pronunciamiento, consideramos necesario abordar lo sustancial de la exposición de motivos del referido Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR:

*“Situación actual de la seguridad ciudadana*

*(…) En los últimos años, los índices de victimización y percepción de inseguridad han alcanzado niveles alarmantes. Diversos estudios y reportes de organismos públicos dan cuenta de que más de una cuarta parte de la población urbana ha sido víctima de algún delito.<sup>1</sup> Las extorsiones, que inicialmente se dirigían a pequeños negocios, se han extendido hacia sectores formales como el transporte público y el comercio minorista, generando paros, protestas y cierres de rutas que afectan directamente a miles de ciudadanos.*

*A ello se suma la precariedad institucional de la Policía Nacional. De los miles de vehículos policiales distribuidos a nivel nacional, un número significativo permanece fuera de servicio por falta de mantenimiento; muchas comisarías carecen de infraestructura adecuada o servicios básicos, y un considerable porcentaje del personal policial ha sido separado por faltas graves o actos de corrupción<sup>2</sup>. Además, la inestabilidad política ha afectado la continuidad de las políticas de seguridad: en los últimos años se ha registrado un alto número de ministros del Interior, lo que ha impedido la consolidación de una estrategia sostenida en el tiempo.*

*Necesidad del apoyo de las Fuerzas Armadas*

*En este escenario, la intervención de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en apoyo a la Policía Nacional constituye una medida necesaria y temporal para restablecer la seguridad interna del país. La experiencia demuestra que las operaciones conjuntas entre ambas instituciones pueden reducir de manera significativa los índices delictivos cuando se ejecutan con planificación y coordinación.<sup>3</sup> Las FF. AA. poseen capacidades logísticas, operativas y de inteligencia que, debidamente empleadas, pueden fortalecer la presencia del Estado en zonas donde la criminalidad ha alcanzado niveles críticos.*

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Percepción de la seguridad ciudadana en el Perú, Informe Anual 2024. En: Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR

<sup>2</sup> Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N.º 191: Diagnóstico del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, 2023.

<sup>3</sup> Ministerio de Defensa (MINDEF). Memoria Anual de Gestión 2024. En: Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR



*El despliegue de las Fuerzas Armadas no implica sustituir las funciones policiales, sino complementarlas, permitiendo que la Policía Nacional concentre sus esfuerzos en la investigación, prevención y judicialización de los delitos”.*

- 3.13. A lo precedente, tenemos que el proyecto normativo tiene como fin propiciar el trabajo conjunto entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, lo cual se erige como una necesidad ante la creciente violencia y el deterioro de la seguridad ciudadana que no solo representan un problema policial, sino también una amenaza al orden interno, la estabilidad social y el desarrollo económico del país.
- 3.14. Se trata de una intervención complementaria de las Fuerzas Armadas propuesta sobre la base de lo que establece el artículo 165 de la Constitución Política del Estado, que señala: *“Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. 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<sup>4</sup>; lo cual, guarda correspondencia con la facultad otorgada mediante la Ley N.º 31522, Ley que modifica los artículos 4, 5 y 21 del Decreto Legislativo 1095, “Decreto Legislativo que establece Reglas de Empleo y Uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el Territorio Nacional”,<sup>5</sup> de la cual extraemos la disposición siguiente:*

*“Artículo 4.- Finalidad de la Intervención de las Fuerzas Armadas*

*La intervención de las Fuerzas Armadas en defensa del Estado de Derecho y protección de la sociedad se realiza dentro del territorio nacional con la finalidad de: [...] 4.3 Prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas para funcionamiento del país, servicios públicos esenciales y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control de orden interno, sea previsible o existiera peligro de que ello ocurriera”.*

#### **DE LAS MODIFICACIONES DE LOS NUMERALES 4.3 DEL ARTÍCULO 4 Y LA INCORPORACIÓN DEL LITERAL E) DEL ARTÍCULO 23 DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1095**

#### **<sup>4</sup> Artículo 137. [Estados de excepción. Estado de emergencia y estado de sitio]\***

El presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Senado o a la Comisión Permanente para su control. Los estados de excepción que en este artículo se contemplan, son:

**1.** Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere aprobación del Senado. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el presidente de la República.

**2.** Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, ambas cámaras se reúnen de pleno derecho; el estado de sitio decretado no afecta el funcionamiento del Congreso. La prórroga requiere aprobación del Senado.

<sup>5</sup> La Ley N.º 31522, publicada el 23 de julio de 2022, modifica los artículos 4, 5 y 21 del Decreto Legislativo 1095, que regula las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en el territorio nacional. Esta norma precisa el marco jurídico para la intervención militar en apoyo a la Policía Nacional y en situaciones de seguridad interna



- 3.15. Como se infiere de la modificación del artículo 4, numeral 4.3 del Decreto Legislativo 1095; se verifica la incorporación de los conceptos siguientes: **criminalidad sistemática y control migratorio fronterizo**, por lo que el texto del proyecto de ley en el artículo 4.3, se lee de la manera siguiente:

*4.3 Prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en casos de tráfico ilícita de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales, **criminalidad sistemática, control migratorio fronterizo**, y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible a existiera peligro de que ello ocurriera.*

En lo que atañe a MIGRACIONES respecto **del control migratorio** como competencia funcional, se verifica que el proyecto normativo irroga a la Policía Nacional, una facultad que jamás le ha correspondido, pues de conformidad al Decreto Legislativo N° 1267 “Ley de la Policía Nacional del Perú”, se tiene que, en lo relativo al ámbito de sus competencias, se establece:

*Artículo 1.- Ámbito de Competencia*

*La Policía Nacional del Perú ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. En el marco de las mismas presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantiza el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; previene, investiga y combate la delincuencia y el crimen organizado; **vigila y controla las fronteras**. (el resaltado es nuestro)*

**Vigilar y controlar las fronteras no es lo mismo que realizar el control migratorio**, esto último es una actividad de competencia exclusiva de la autoridad MIGRATORIA, tan cierto es ello, que en las funciones que se establecen en el Decreto Legislativo N° 1267 – Ley de la Policía Nacional del Perú, se verifica la siguiente lectura:

*Artículo 2.- Funciones Son funciones de la Policía Nacional del Perú las siguientes:*

*(...)*

*13) Vigilar y controlar las fronteras, así como **prestar apoyo a la Superintendencia Nacional de Migraciones para el cumplimiento de las disposiciones legales sobre el control migratorio**;*

- 3.16. La propuesta legislativa tanto en lo que respecta a la modificación del numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1095, como la incorporación del literal f) del artículo 23, amerita una redacción que clarifique lo observado en el punto precedente, y siendo nuestra intención coadyuvar a sus fines, consolidando la cooperación interinstitucional entre las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú para así fortalecer la capacidad de respuesta ante situaciones críticas, y contribuir a la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de proteger el orden interno; ofrecemos para su valoración, la propuesta normativa siguiente:

**DICE:**

Artículo 3°. - Modificación.

Modificación del numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095



Modifícase el numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095 en los siguientes términos:

Artículo 4.- Finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas  
La intervención de las Fuerzas Armadas en defensa del Estado de Derecho y protección de la sociedad se realiza dentro del territorio nacional con la finalidad de:

(...)

4.3 Prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en casos de tráfico ilícita de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales, **criminalidad sistemática, control migratorio fronterizo**, y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible a existiera peligro de que ello ocurriera.”

**DEBE DECIR:**

Artículo 3º. - Modificación.

Modificación del numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095

Modifíquese el numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo 1095 en los siguientes términos:

Artículo 4.- Finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas  
La intervención de las Fuerzas Armadas en defensa del Estado de Derecho y protección de la sociedad se realiza dentro del territorio nacional con la finalidad de:

(...)

4.3 Prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales, **criminalidad sistemática, control de fronteras**, y en los demás casos constitucionalmente justificados **cuando se sobrepase la capacidad de la Policía Nacional para ejercer el control del orden interno, sea ello previsible o exista peligro de que ello ocurra.**

**DICE:**

Artículo 4.- Incorporación del literal f) al artículo 23º del Decreto Legislativo 1095.

Incorpórese al literal f) al artículo 23º del Decreto Legislativo 1095, de conformidad al texto siguiente:

Artículo 23.- Ámbitos de actuación

Las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a la Policía Nacional en los siguientes casos:

a. Tráfico ilícito de drogas.



- b. Terrorismo
- c. Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales.
- d. Criminalidad sistemática
- e. **Control migratorio fronterizo**
- f. En otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea previsible o existiera el peligro de que esto ocurriera.

#### **DEBE DECIR:**

Artículo 4.- Incorporación del literal f) al artículo 23° del Decreto Legislativo 1095.

Incorpórese al literal f) al artículo 23° del Decreto Legislativo 1095, de conformidad al texto siguiente:

Artículo 23.- Ámbitos de actuación

Las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a la Policía Nacional en los siguientes casos:

- a. Tráfico ilícito de drogas.
- b. Terrorismo
- c. Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales.
- d. Criminalidad sistemática
- e. **Control de Fronteras**
- f. En otros casos constitucionalmente justificados **cuando se sobrepase la capacidad de la Policía Nacional para ejercer el control del orden interno, sea ello previsible o exista peligro de que ello ocurra.**

#### **Artículo 5.- Acciones extraordinarias inmediatas.**

El Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, coordinarán las acciones inmediatas para garantizar, mantener y restablecer el orden interno.

#### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

#### **SOBRE LA REGLAMENTACIÓN**

- 3.17. Se advierte que el plazo de sesenta (60) días calendarios previsto para la reglamentación de la Ley podría resultar insuficiente, considerando que, aun tratándose de una materia vinculada a la seguridad ciudadana y al orden interno, la elaboración de reglamentos se encuentra sujeta al cumplimiento del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), así como a los procesos de coordinación interinstitucional correspondientes.

Adicionalmente, la necesidad de realizar las consultas regulatorias y tempranas que forman parte del procedimiento regulatorio vigente demanda tiempos que hacen materialmente complejo el cumplimiento del plazo propuesto. En ese sentido, se sugiere evaluar la exoneración del Decreto Legislativo N° 1350 del AIR, a fin de viabilizar una respuesta normativa oportuna en el marco de la implementación de la presente Ley.

#### **IV. CONCLUSIÓN**



Efectuado el análisis de la propuesta Legislativa N.º 13979/2025-CR, “*que permite la participación de las fuerzas armadas en medida excepcional de estado de emergencia para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno*”, somos de la opinión que será viable, siempre que se introduzcan las precisiones efectuadas relativas al respeto de la competencias funcionales legalmente establecidas, pues el proyecto normativo busca conciliar la participación efectiva vía cooperación institucional entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, a fin de garantizar la seguridad ciudadana, salvaguardar la vida y la integridad de las personas y reforzar la capacidad del Estado para hacer frente a las amenazas que atentan contra la paz y el orden público.

## V. RECOMENDACIÓN

Esta Oficina de Asesoría Jurídica recomienda a la Gerencia General, tomar en consideración lo expuesto y, de estimarlo pertinente, remitir a la Secretaría General del Ministerio del Interior la opinión institucional de la Superintendencia Nacional de Migraciones respecto a la propuesta legislativa N.º 13979/2025-CR que, “*permite la participación de las fuerzas armadas en medida excepcional de estado de emergencia para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno*”.

Es todo cuanto se informa para su conocimiento y fines que se sirva determinar.

Atentamente,

(GEP/dgc)