

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

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, 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, coordinaran 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.

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.¹ 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

¹ 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 corrupción². 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 coordinación³. 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 165⁴, 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 ley⁴. Por

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

³ Ministerio de Defensa (MINDEF). Memoria Anual de Gestión 2024.

⁴ 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 declarados⁵, 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

⁵ 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 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 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 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.