



PERÚ

Ministerio  
de Defensa

Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Señora Congressista

**KAROL IVETT PAREDES FONSECA**

Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,

Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas

Congreso de la República

Presente.-

Asunto : Opinión del Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR

Referencia : a) Oficio N° 1217-2025-2026-CDNOIDALCD/CR  
b) Oficio N° 1220-2025-2026-CDNOIDALCD/CR  
c) Oficio Múltiple N° 186-PCM-SC  
d) Informe Legal N° 701-2026-MINDEF/SG-OGAJ

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente, en atención a los documentos de las referencias a) a la c), mediante el cual su despacho solicitó emitir opinión legal del Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR *"Proyecto de 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 lo dispuesto en el documento de la referencia d), emitido por la Oficina General de la Asesoría Jurídica de este ministerio, la citada iniciativa legislativa no resulta viable. Ello obedece a que no se ha definido con la debida claridad el alcance de la participación de las Fuerzas Armadas, considerando que el apoyo que estas brindan en zonas de frontera no puede suponer la sustitución de las competencias exclusivas de la Policía Nacional del Perú.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

*Documento firmado digitalmente*

**AMADEO JAVIER FLORES CARCAGNO**

Ministro de Defensa

Ministerio de Defensa

CC. Secretaría de Coordinación - PCM

HT. 9116-2026



PERÚ

Ministerio de Defensa

Secretaría General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

**Para** : **JOSÉ LUIS TORRICO HUERTA**  
Secretario General

**De** : **MANUEL ALEJANDRO MUNDACA ZAPATA**  
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica

**Asunto** : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR, "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"

**Referencia** : a) Oficio N° 1220-2025-2026-CDNOIDALCD/CR  
b) Oficio Múltiple N° D000186-2026-PCM-SC  
c) Oficio N° 1536 CCFFAA/D-3/DAI  
d) Oficio N° 2738/S-CGE/N-01.2/02.00  
e) Oficio Extra FAP N° 001051-2026-SECRE/FAP  
f) Oficio N° 01450-2026-MINDEF/VPD  
Hoja de Trámite N° 008949-2026  
Hoja de Trámite N° 009116-2026  
Hoja de Trámite N° 012479-2026  
Hoja de Trámite N° 012778-2026  
Hoja de Trámite N° 013806-2026

**Fecha** :

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación con el asunto del rubro, a fin de informarle lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES:**

- 1.1 Mediante el documento de la referencia a), la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República solicita a este Ministerio emitir opinión en relación al Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR, "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".
- 1.2 Con el documento de la referencia b), la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a este Ministerio el requerimiento de opinión efectuado por Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República respecto al Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR.
- 1.3 A través de los documentos de la referencia c), d) y e), el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ejército del Perú y la Fuerza Aérea del Perú, respectivamente, remiten sus opiniones institucionales en relación a la propuesta normativa.

Av. La Peruanidad S/N, edificio Quiñones  
Central Telefónica (511) 209 - 8530  
[www.gob.pe/mindef](http://www.gob.pe/mindef)



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

- 1.4 Mediante documento de la referencia f), el Despacho Viceministerial de Políticas para la Defensa remite el Informe Técnico N° 00046-2026-MINDEF/VPD-DIGEPE-DIPPED por medio del cual la Dirección General de Política y Estrategia emite opinión sobre el particular.

## II. BASE LEGAL

- 2.1 Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional
- 2.2 Decreto Legislativo N° 1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa.
- 2.3 Decreto Legislativo N° 1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- 2.4 Decreto Legislativo N° 1137, Ley del Ejército del Perú.
- 2.5 Decreto Legislativo N° 1138, Ley de la Marina de Guerra del Perú.
- 2.6 Decreto Legislativo N° 1139, Ley de la Fuerza Aérea del Perú.
- 2.7 Decreto Supremo N° 006-2016-DE, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa.

## III. ANÁLISIS:

### Competencia de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 3.1. El literal a) del artículo 30 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2016-DE, señala como función de la Oficina General de Asesoría Jurídica asesorar a la Alta Dirección y a los órganos del Ministerio de Defensa sobre aspectos jurídicos relacionados con las competencias del Sector, debiendo ser necesario contar previamente con el informe técnico elaborado por el órgano o entidad correspondiente.
- 3.2. Al respecto, de la revisión de los antecedentes apreciamos que se cuenta con la opinión de la Fuerza Aérea del Perú, el Ejército del Perú y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, así como de la Dirección General de Política y Estrategia.

### Análisis de la iniciativa legislativa

- 3.3. El Proyecto de Ley tiene por objeto permitir la participación de las Fuerzas Armadas en medidas excepcionales 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.
- 3.4. En relación a dicho objeto, la propuesta normativa tiene por finalidad 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. Asimismo, busca 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.



PERÚ

Ministerio de Defensa

Secretaría General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

- 3.5. Bajo de dichas premisas, mediante el Proyecto de Ley se propone modificar los artículos 4 y 23 del Decreto Legislativo 1095, a fin de incorporar nuevos supuestos de intervención de las Fuerzas Armadas: **criminalidad sistemática y control migratorio fronterizo.**

De las competencias del Sector Defensa

- 3.6. El artículo 165 de la Constitución Política del Perú prevé que las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea del Perú, teniendo como finalidad primordial, garantizar la independencia, soberanía y la integridad territorial de la República; asimismo, el artículo 168 establece que las leyes y los reglamentos respectivos determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo y norman la disciplina de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.
- 3.7. Bajo dicho contexto normativo, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ejército del Perú, la Marina de Guerra del Perú y la Fuerza Aérea del Perú se constituyen como órganos ejecutores del Ministerio de Defensa, cuya estructura y funcionamiento se rigen por los Decretos Legislativos N° 1136, N° 1137, N° 1138 y N° 1139, respectivamente.
- 3.8. Por su parte, el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, establece que el Sector Defensa comprende al Ministerio de Defensa como órgano rector, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, las Fuerzas Armadas, las entidades públicas y las empresas bajo su ámbito de competencia y responsabilidad política y funcional.
- 3.9. Asimismo, el artículo 4 del referido Decreto Legislativo N° 1134 define los ámbitos de competencia del Ministerio de Defensa, indicándose los siguientes: 1) Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar, 2) Fuerzas Armadas, 3) Reservas y movilización nacional, 4) Soberanía e integridad territorial y 5) Participación en el desarrollo económico y social del país.
- 3.10. En tal sentido, considerando la incidencia que tiene el Proyecto de Ley sobre las competencias de las Fuerzas Armadas y en tanto dichas entidades forman parte del Ministerio de Defensa; este Ministerio resulta competente para emitir opinión sobre el particular.

Evaluación del proyecto de ley

- 3.11. Al respecto, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y las Instituciones Armadas han emitido opinión sobre el particular, desarrollando los argumentos siguientes:

**Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas**

- Opina que el Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR **no resulta legalmente viable**, toda vez que las Fuerzas Armadas vienen accionando en apoyo de la Policía Nacional del Perú conforme a las disposiciones emitidas por el Poder Ejecutivo que declaran y/o prorrogan el Estado de Emergencia, bajo la temática abordada, no siendo necesaria la modificación propuesta. Asimismo, **la propuesta desnaturaliza las funciones constitucionalmente asignadas, tanto a la Policía Nacional del Perú como a las Fuerzas Armadas.**



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

### Ejército del Perú

- Involucrar al Ejército de forma activa en el combate a la "criminalidad sistemática" representa una distorsión operativa; toda vez que, de acuerdo al artículo 166 de la Constitución Política del Perú, **la persecución del delito y el manteamiento del orden interno son competencias exclusivas de la Policía Nacional del Perú**. Asimismo, suplir las deficiencias estructurales de las fuerzas públicas desnaturaliza la misión de la fuerza terrestre.
- El Proyecto de Ley legitima la intervención militar indicando textualmente "cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno". Sin embargo, **no existe, en la propuesta legislativa, un indicador operacional u objetivo concreto que establezca métricas para determinar en qué momento exacto la capacidad de la Policía Nacional del Perú ha sido efectivamente rebasada**. Esta omisión técnica fomenta la instrumentalización recurrente de las declaratorias de Estado de Emergencia como simples opciones de salida de contingencia frente a una problemática criminal de carácter estructural y en constante crecimiento.
- La exposición de motivos argumenta que las operaciones conjuntas fortalecen la presencia del Estado; sin embargo, asumir roles de seguridad ciudadana sostenida disminuye de alguna forma los factores de capacidad operativa (Personal, Entrenamiento, Material e Infraestructura) de la institución. **La doctrina del Ejército se basa en la aplicación de fuerza letal militar para la defensa, no en el control delictivo urbano. Obligar a las Grandes Unidades de Combate a ejecutar estas misiones desnaturaliza su nivel de apresto operacional.**
- Del análisis conjunto de la Constitución Política del Perú, del Decreto Legislativo N.° 1137 y del Decreto Legislativo N.° 1095, se concluye que el Proyecto de Ley N.° 13979-2025-CR resulta **INVIABLE** en su formulación actual, por cuanto amplía materialmente el ámbito de intervención de las Fuerzas Armadas hacia funciones vinculadas al control del orden interno y la seguridad ciudadana, materias que la Constitución asigna de manera primaria a la Policía Nacional del Perú. En ese sentido, incorporar como supuestos de actuación militar la "criminalidad sistemática" y el "control migratorio fronterizo", sin una delimitación constitucional y legal estricta de su alcance, desborda el carácter excepcional del apoyo militar y compromete la finalidad esencial de la fuerza terrestre, orientada a garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República.

### Fuerza Aérea del Perú

- El artículo 168° de la Constitución establece que la organización y funciones de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, se desarrollan por Las leyes y los reglamentos respectivos, los que determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo; y norman la disciplina de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Las Fuerzas Armadas organizan sus reservas y disponen de ellas según las necesidades de la Defensa Nacional, de acuerdo a ley. En esta línea el artículo 171° de la normatividad constitucional acotada establece que las Fuerzas Armadas pueden participar en el desarrollo económico y social del país y en la defensa civil, siempre de acuerdo con la ley; en este sentido, debe analizarse que **lo que pretende el proyecto de ley es que las Fuerzas Armadas empleen el uso de la fuerza**



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

**para apoyar a la Policía Nacional en el marco de la lucha contra el crimen organizado y la criminalidad sistemática; situación que no se regula en el marco constitucional.**

- La propia Constitución en su artículo 166°, establece que la Policía Nacional del Perú tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.
- Sumando a ello, el propio Tribunal Constitucional en la sentencia recaída de fecha 21 de noviembre del 2024 (Expedientes 00008-2021-PI/TC y 00012- 2022-PI/TC) sobre el caso denominado "Caso de la Ley de Protección Policial", en su fundamento 22, sostiene que *"En el ámbito del orden interno, la seguridad ciudadana implica un conjunto de actuaciones de prevención, investigación y combate del delito que lleva a cabo la PNP, a fin de garantizar que la ciudadanía no se vea amenazada ni afectada por la delincuencia común ni por la criminalidad organizada. Así las cosas, el mantenimiento tanto de la seguridad ciudadana como del orden interno, son objetivos esenciales del Estado, función que recae principalmente en la PNP"*; por lo tanto, desde una perspectiva constitucional, **el presente proyecto de ley contraviene la misión y función constitucional de la Policía Nacional del Perú, no pudiendo ser asumida por la Fuerzas Armadas.**
- El Decreto Legislativo N° 1095 que regula el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, ha sido objeto de análisis de constitucionalidad en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00022-2011- PI/TC, en su fundamento 359°, segundo párrafo sostiene lo siguiente: *"(...) las operaciones militares en principio son conducidas por las FFAA, sin embargo, también pueden participar en ellas las fuerzas policiales o de seguridad, las cuales mantienen la responsabilidad de garantizar el orden"*; sumando a ello, el fundamento 394 del mismo pronunciamiento en mención sostiene *"por ello, el Tribunal considera necesario precisar que las FFAA solo pueden apoyar a la PNP en el mantenimiento del orden interno - además del supuesto de un estado de emergencia- en las siguientes situaciones: narcotráfico; terrorismo; protección de instalaciones estratégicas -públicas o privadas- que resulten necesarias para el funcionamiento del país y la prestación de los servicios públicos esenciales; y que en virtud de la expresión "y en los demás casos constitucionalmente justificados", tal apoyo también comprende aquellos casos extremos en los que se ponga en peligro la vida, integridad, salud o seguridad de las personas, de toda o parte de una población"*; no pudiéndose considerar situación de combate de la delincuencia común u organizada en los supuestos constitucionales excepcionales, como se pretende sostener, por tales, razones no es justificable lo propuesto en el proyecto de ley."
- En este orden de ideas, se considera que **no resulta viable** la modificación del marco normativo referido al empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, contenido en el Decreto legislativo N° 1095, su reglamento y normas constitucionales, así como la normatividad de soft law desarrollada en los párrafos precedentes; ya que la labor constitucional de combatir la criminalidad organizada y sistemática, es de responsabilidad legal de las Policía Nacional del Perú, por ser, el responsable de dicha función estatal, no pudiéndose atribuir dicha responsabilidad a la FFAA ni siquiera como apoyo, ya que incluso en situaciones de control del orden interno, la labor investigadora de delitos recae en la PNP.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

3.12. Por su parte, mediante el Informe Técnico N° 00046-2026-MINDEF/VPD-DIGEPE-DIPPED, la Dirección General de Política y Estrategia emite opinión respecto al Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR, indicando que:

- Respecto a la criminalidad sistemática es preciso señalar que mediante Ley N° 32446, se modifica el Código Penal, incorporando el artículo 318-B – **Criminalidad Sistemática** – como delito contra la Tranquilidad Pública, estableciendo: “El que mediante el uso de municiones, armamento de fuego militar o civil, artefactos explosivos u otros de similar características, provoque o realice **conductas tipificadas como delitos de secuestro, extorsión, sicariato, homicidio calificado y robo agravado, creando zozobra o terror en la población o una parte de ella**; será reprimido con cadena perpetua”.
- Es pertinente tener presente que la vigilancia de las fronteras es **responsabilidad constitucional de la Policía Nacional del Perú**, correspondiendo al Sector Defensa, participar en el ámbito del Sistema de Vigilancia de Fronteras, debiendo cumplir las funciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1136, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y, a través del Ejército del Perú, conforme al Decreto Legislativo N° 1137; por lo que, no es necesario modificar el Decreto Legislativo N° 1095, para que las Fuerzas Armadas cumplan con las funciones legal y constitucionalmente asignadas.
- De lo expuesto en los numerales precedentes, se puede distinguir que el proyecto de ley busca incorporar en la competencia de las Fuerzas Armadas respecto al uso y empleo de la fuerza, **hechos expresamente relacionados con la vulneración a la seguridad ciudadana y el control migratorio fronterizo**, lo que desnaturalizaría sus funciones, en tanto, si bien la Carta Magna las habilita para actuar en el ámbito del orden interno, lo cierto es que esta competencia es exclusiva y excepcional, **para apoyo a la Policía Nacional del Perú, cuando las capacidades de estas se vean sobrepasadas y**, además, asumirán el control del orden interno, **cuando así lo disponga el Presidente de la República**; asimismo, el control fronterizo es una responsabilidad constitucional de la Policía Nacional del Perú; por lo que, **no correspondería la aprobación del proyecto de Ley, materia de análisis, en tanto se estaría vulnerando el marco constitucional vigente**.
- En este sentido, si bien las Fuerzas Armadas apoyan a la Policía Nacional del Perú conforme a la norma constitucional y legales vigentes, incorporar un delito de la calidad de la criminalidad sistemática, **transgrediría de manera excesiva no sólo la función constitucional de las Fuerzas Armadas, sino también la función constitucional y principal de la Policía Nacional del Perú**, esto es, la lucha contra la delincuencia común, organizada y el crimen organizado

3.13. Ahora bien, de la revisión del proyecto de ley materia de análisis, esta Oficina General considera pertinente señalar lo siguiente:

- a) El Reglamento del Congreso de la República, en su artículo 75 prescribe que las proposiciones de ley deben contener una **exposición de motivos** donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta; **los antecedentes legislativos**; **el efecto de la vigencia de la norma** que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar; **el análisis costo-beneficio** de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley,



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

- b) En esa línea, el numeral X del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR, establece que la estructura del proyecto de ley contiene, entre otros, la exposición de motivos, la cual incluye: (i) **Fundamentos de la propuesta**. Contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta; (ii) **El efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional**; (iii) **El análisis costo beneficio**.

- (i) En relación a la **fundamentación de la propuesta**, se aprecia que la misma responde al hecho que en los últimos años, los índices de victimización y percepción de inseguridad *"han alcanzado niveles alarmantes"*, a lo cual se suma la precariedad institucional de la Policía Nacional del Perú; por lo que, la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú constituye una **medida necesaria y temporal para restablecer la seguridad interna del país**.

Siendo así, resulta oportuno traer a colación el artículo 44 de la Constitución Política del Perú dispone que *"son deberes primordiales del Estado: Defender la Soberanía Nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación."*

En esa línea, y en atención al objeto del proyecto de ley, debemos tener en cuenta los deberes constitucionales asignado a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional del Perú. Sobre el particular, el artículo 165 de la Constitución Política del Perú señala que *"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."*

Por su parte, el artículo 166 de la Constitución Política del Perú establece que la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental **garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia**. Vigila y controla las fronteras.

De otro lado, mediante el Decreto Legislativo N° 1095 se **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**, siendo que, en el numeral 4.3 del artículo 4 y en el artículo 23 de dicho cuerpo normativo se delimita los supuestos en los que, de manera excepcional, las Fuerzas Armadas puede prestar apoyo a la Policía Nacional del Perú.

Ahora bien, la Constitución Política representa un límite al poder público mediante el Derecho, siendo que, en el caso de las Fuerzas Armadas, el Supremo Intérprete de la Constitución ha



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

señalado su actuación en el orden interno se realizaría sólo en apoyo a la Policía Nacional del Perú, en determinadas condiciones constitucionalmente delimitadas.<sup>1</sup>

Así, la Constitución ha previsto un escenario específico en el que las Fuerzas Armadas no sólo apoyan en el resguardo del orden interno, sino que, asumen el control del mismo, previsto en el inciso 1 del artículo 137 de la Constitución; escenario en el que actúan bajo el marco de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional.

Fuera de este escenario excepcional donde las FF.AA. asumen el control del orden interno, el Tribunal Constitucional ha señalado que existen otros escenarios en los que las FF.AA. pueden prestar apoyo en la PNP en el mantenimiento del orden interno:

*"394. Por ello, el Tribunal considera necesario precisar que las FFAA solo pueden apoyar a la PNP en el mantenimiento del orden interno -además del supuesto de un estado de emergencia- en las siguientes situaciones: narcotráfico; terrorismo; protección de instalaciones estratégicas -públicas o privadas- que resulten necesarias para el funcionamiento del país y la prestación de los servicios públicos esenciales; y que en virtud de la expresión "**y en los demás casos constitucionalmente justificados**", tal apoyo también comprender aquellos casos extremos en los que se ponga en peligro la vida, integridad, salud o seguridad de las personas, de toda o parte de una población."* (Subrayado nuestro)

De lo hasta aquí expuesto tenemos que, las Fuerzas Armadas tienen como finalidad primordial garantizar: i) la independencia; ii) la soberanía; y iii) la integridad territorial; siendo que su intervención en el orden interno es **excepcional, subordinada y condicionada**. Por su parte, la Policía Nacional del Perú tiene entre sus competencias y funciones: i) garantizar, mantener y restablecer el orden interno; ii) prevenir e investigar delitos; iii) vigilar y controlar fronteras, lo cual configura una **reserva funcional constitucional** a favor de dicha institución.

Es bajo esta interpretación constitucional que, las Fuerzas Armadas pueden contribuir con el apoyo en las funciones constitucionales asignadas a la Policía Nacional en el artículo 166 de la Constitución Política, considerando el deber de las FF.AA. de participar en el desarrollo económico y social del país; no obstante, **este apoyo no debe implicar el reemplazo de las atribuciones exclusivas de la Policía Nacional del Perú en garantizar el cumplimiento de las leyes y el control del orden interno, lo cual no ha sido precisado con claridad en el proyecto de ley materia de análisis; puesto que, esta regulación significaría desnaturalizar las funciones constitucionales asignadas y delimitadas a cada institución.**

- (ii) De la revisión de la sustentación del proyecto de Ley, apreciamos que en el **Análisis costo beneficio**, se indica que *"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"*.

<sup>1</sup> "La Constitución reconoce a la PNP como el órgano competente para el control del orden interno, aunque debe destacarse que en determinadas condiciones constitucionalmente delimitadas puede recibir el apoyo de las FF. AA", STC N° 953/2020, fundamento 21.

<sup>2</sup> STC N° 0022-2011-PI/TC, fj. 392 y 394



PERÚ

Ministerio de Defensa

Secretaría General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Al respecto, en atención a lo señalado por el Ejército del Perú respecto a que toda participación militar sostenida en escenarios urbanos o de control territorial exige previsión presupuestal extraordinaria, sostenimiento logístico, entrenamiento especializado, reglas de empleo diferenciadas, equipamiento compatible y mecanismos de comando y control interoperables, queda evidenciado que la eventual aprobación del proyecto de ley bajo comentario generaría una obligación por parte de las Instituciones Armadas de destinar recursos institucionales para tal fin, concurriendo con ello en gastos propios de su implementación con lo cual se **estaría colisionando con el precepto constitucional recogido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.**

**IV. CONCLUSIÓN:**

Por lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica opina que el Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR, "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" **resulta no viable**, en atención a los argumentos descritos en los numerales 3.11, 3.12 y 3.13 del presente Informe Legal.

**V. RECOMENDACIÓN:**

Se recomienda que el presente documento, así como los pronunciamientos emitidos por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, las Instituciones Armadas y la Dirección General de Política y Estrategia, sean puestos en conocimiento de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas y de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, con copia a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, para los fines pertinentes.

Atentamente,

*Documento firmado digitalmente*

**MANUEL ALEJANDRO MUNDACA ZAPATA**

Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica  
Ministerio de Defensa

MAMZ/embz

Lima, 18 de febrero de 2026

**Oficio N° 1217 - 2025-2026 - CDNOIDALCD/CR**

Señor  
**ERNESTO JULIO ÁLVAREZ MIRANDA**  
Presidente del Consejo de Ministros  
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,

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

KPF/ycd

Lima, 18 de febrero de 2026

**Oficio N° 1220 - 2025-2026 - CDNOIDALCD/CR**

Señor  
**CÉSAR FRANCISCO DÍAZ PECHE**  
Ministro de Defensa  
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,

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

Cc. Comandancia General de las Fuerzas Armadas

KPF/ycd



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

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

Señores(as):

**DESTINATARIO MÚLTIPLE**

Según Anexo N° 01

Presente.-



Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR.

Referencia : a) Oficio N° 1217 - 2025-2026-CDNOIDALCD/CR  
b) Memorando N° D000505-2026-PCM-OGAJ  
Expediente 2026-0017165

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, solicita opinión técnico legal 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.*

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR, corresponde a su representada emitir opinión en el marco de sus competencias.

En relación al párrafo anterior, se solicita que, emitida la opinión sectorial, ésta sea remitida directamente a la Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES**  
SECRETARIA DE LA SECRETARÍA DE COORDINACIÓN  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

MPPP/pvdc

EXPEDIENTE: «2026-0017165»



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>

Código de Verificación: 0162 4958 8311 4818



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

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

**ANEXO N° 01**  
**DESTINATARIOS DEL OFICIO MULTIPLE**

**OSCAR ENRIQUE MALCA NARANJO**

Secretario General  
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

**MARÍA CECILIA CHUMBE RODRÍGUEZ**

Secretaria General  
MINISTERIO DE DEFENSA

**PEDRO ANTONIO HERNANDEZ CARRIZALES**

Secretario General  
MINISTERIO DEL INTERIOR

EXPEDIENTE: «2026-0017165»



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>

Código de Verificación: 0162 4958 8311 4818