



PERÚ

Ministerio del Interior



Firmado digitalmente por
HERNANDEZ CARRIZALES Pedro
Antonio FAU 20131366966 soft
Cargo: Secretario General
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06.05.2026 08:30:06 -05:00

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

San Isidro, 06 de Mayo del 2026

OFICIO N° 001731-2026-IN-SG-PCR

Señora

KAROL IVETT PAREDES FONSECA

Presidente

Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas

Congresista de la República

Presente.-

Asunto : Se remite opinión respecto al Proyecto de Ley N° 13979-2025-CR

Referencia : a) Oficio N° 1219-2025-2026-CDNOIDALCD/CR
b) Informe N° 000983-2026-IN-OGAJ

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente, por especial encargo del señor Ministro, y en atención al documento a) de la referencia, mediante el cual su despacho solicitó opinión técnica, respecto del Proyecto de Ley 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*".

Sobre el particular, a través del documento de la referencia b), la Oficina General de Asesoría Jurídica del Sector Interior, cumple con emitir opinión sobre el Proyecto de Ley antes citado; documentación que se adjunta para conocimiento y fines.

Es propicia la ocasión, para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y deferente estima personal.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
PEDRO ANTONIO HERNANDEZ CARRIZALES
Secretario General
Secretaría General
Ministerio del Interior

(PAHC/gll)

N° Exp: 2026-0011172

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Interior, 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: <https://sgd.mininter.gob.pe/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: **BNNC3EE**





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

HOJA DE DATOS

DATOS DEL REMITENTE

Tipo Persona	: JURÍDICA		
Tipo de Doc. Identidad	: RUC		
Nro. Identidad	: 20161749126		
Razón Social	: CONGRESO DE LA REPUBLICA		
AP. Paterno	:		
AP. Materno	:		
Nombres	:		
Dirección	: JIRON HUALLAGA 358		
Departamento	: LIMA	Provincia	: LIMA
Distrito	: LIMA		
Email	: defesanacional2025.2026@gmail.com		
Tel. Fijo	: 975999590	Tel. Móvil	: 975999590
Notificación	: Correo Electrónico Consignado		

DATOS DEL DOCUMENTO PRESENTADO

Asunto	: SOLICITA OPINIÓN TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 13979-2025-CR		
Tipo Doc.	: OFICIO		
Nro. Doc.	: 1219 - 2025-2026- CDNOIDALCD/CR	F. Registro	: 19/02/2026 11:09:44
Nro. Folios	: 1		

OTROS DATOS DEL DOCUMENTO

DNI Rep. Legal	:		
Nombre del Rep.	:		
Entrega de la Inf.	: No Indicó		



PERÚ

Ministerio del Interior



Ministerio del Interior

Firmado digitalmente por CUEVA
OBANDO Luisa Herminia FAU
20131366966 hard
Cargo: Directora General
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30.04.2026 16:17:27 -05:00

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

San Isidro, 30 de Abril del 2026

INFORME N° 000983-2026-IN-OGAJ

A : **PEDRO ANTONIO HERNANDEZ CARRIZALES**
Secretario General
Secretaría General

De : **LUISA HERMINIA CUEVA OBANDO**
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión respecto 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

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTE

1.1 Mediante el documento de la referencia, la Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República solicita opinión institucional respecto 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".

II. BASE LEGAL

2.1 Constitución Política del Perú.
2.2 Reglamento del Congreso de la República.
2.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
2.4 Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior y modificatorias.
2.5 Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.
2.6 Resolución Ministerial N° 0464-2026-IN, que aprueba el Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

III. ANÁLISIS

De la competencia de la Oficina General de Asesoría Jurídica



Ministerio del Interior

Firmado digitalmente por MIRANDA
HURTADO Guillermo Julio FAU
20131366966 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30.04.2026 16:16:14 -05:00

N° Exp: 2026-0011172

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Interior, 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: <https://sgd.mininter.gob.pe/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: **5SWE77Q**



- 3.1 De conformidad con lo previsto en el artículo 35 del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Resolución Ministerial N° 0464-2026-IN, la Oficina General de Asesoría Jurídica es el órgano responsable para asesorar en materia legal, absolver consultas jurídicas y emitir opinión o recomendaciones en asuntos de carácter jurídico a la Alta Dirección, así como a los demás órganos del Sector Interior; y depende jerárquicamente de la Secretaría General del Ministerio del Interior.
- 3.2 El literal e) del artículo 36 del mismo texto normativo, establece que es función de la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitir opinión jurídica legal sobre los proyectos de ley y demás normas y dispositivos que son materia de competencia del Sector Interior y demás órganos del Estado, cuando le sean requeridos.
- 3.3 En cumplimiento de las disposiciones antes señaladas, la opinión que emite esta Oficina General de Asesoría Jurídica se circunscribe estrictamente al ámbito jurídico relacionado al 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".

De la competencia y funciones del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú

- 3.4 En relación con las competencias del Ministerio del Interior, deben considerarse las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, las cuales establecen que este ejerce competencia exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; así también, ejerce competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. Asimismo, en el artículo 5 de la citada norma, se establecen las funciones rectoras y específicas de competencia del Ministerio del Interior, en materia de orden interno y orden público, concordado con las funciones establecidas en el artículo 3 del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Resolución Ministerial N° 0464-2026-IN, las que se sujetan a la Constitución y a la Ley.
- 3.5 A su vez, conforme al artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, 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.

Situación del Proyecto de Ley

- 3.6 De acuerdo con la información registrada en el portal institucional del Congreso de la República, el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la congresista de la República, señora Auristela Ana Obando Morgan, en ejercicio de su iniciativa legislativa, contemplado en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con el literal c) del artículo 22 del Reglamento



del Congreso de la República, presentaron el citado Proyecto de Ley al Congreso de la República.

- 3.7 El Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR, fue decretado por la Oficialía Mayor a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, para su estudio y dictamen correspondiente. Actualmente el Proyecto de Ley se encuentra pendiente de estudio en la referida Comisión.

Sobre el contenido del Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR

- 3.8 El Proyecto de Ley cuenta con cinco (5) artículos y dos disposiciones complementarias finales. A través del artículo 1, establece que el objeto de la ley es 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.
- 3.9 El artículo 2 del proyecto normativo señala que la finalidad es 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.

Asimismo, 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.

- 3.10 El artículo 3 propone modificar el numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1095, en los términos siguientes:

"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 o existiera peligro de que ello ocurriera."

- 3.11 El artículo 4, incorpora el literal f) al artículo 23 del Decreto Legislativo 1095, conforme 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."

- 3.12 El artículo 5, establece que el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, coordinarán las acciones inmediatas para garantizar, mantener y restablecer el orden interno.

- 3.13 Finalmente, en el apartado de Disposiciones Complementarias Finales; la primera, está referida a la reglamentación; y, la segunda, sobre la adecuación de la norma.

- 3.14 Adicionalmente a lo señalado, la Exposición de Motivos del proyecto de ley, fundamenta dicha propuesta en lo siguiente:

"(...)

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 comisarias carecen de infraestructura adecuada o servicios básicos, y un considerable porcentaje del personal 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 165°, 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. Por su parte, la Ley N.º 31522 faculta a las Fuerzas Armadas a brindar apoyo a la Policía Nacional durante estados de emergencia declarados, 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.
(...)"*

Opinión del Despacho Viceministerial de Seguridad Pública

- 3.15 Mediante Memorando N° 000188-2026-IN-VSP, el Despacho Viceministerial de Seguridad Pública señala que, la materia del Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR, se encuentra vinculada al régimen constitucional del orden interno y al empleo de la fuerza militar, se concluye que no está dentro del ámbito de las funciones o competencias de los órganos de línea del Despacho Viceministerial, conforme lo dispuesto en el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

Opinión del Despacho Viceministerial de Orden Interno

- 3.16 Mediante Memorando N° 000347-2026-IN-VOI, el citado despacho señala entre otros que, es necesario advertir que la iniciativa legislativa no ha considerado las competencias constitucionales de las Fuerzas Armadas y sus funciones dispuestas en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política del Perú, así como en los Decretos Legislativos N° 1134, 1135, 1136, 1137, 1138 y 1139. Asimismo, remite el Informe N° 000228-2026-IN-VOI-DGCO-DCO, con el cual, la Dirección contra Delitos de crimen Organizado de la Dirección General contra el Crimen Organizado, opina lo siguiente:

"[...]"

IV. RECOMENDACIONES

4.1. Fortalecer la exposición de motivos, incorporando indicadores cuantitativos verificables que sustenten el carácter de la criminalidad y el eventual desborde de la capacidad operativa policial, así como precisando parámetros objetivos que permitan determinar cuándo se configura dicha superación o su riesgo.



4.2. Revisar la coherencia del análisis económico, aclarando si la propuesta genera o no impacto presupuestal y, de ser el caso, identificando los costos asociados a su implementación.

4.3. Delimitar los alcances del apoyo de las Fuerzas Armadas, precisando sus funciones en materia de inteligencia, control territorial, protección de activos críticos y apoyo logístico, así como incorporando el principio de comando unificado funcional en zonas declaradas en estado de emergencia, con reglas claras de conducción operativa y coordinación interinstitucional.

4.4. Disponer la evaluación complementaria del proyecto por las instancias competentes del sector, en materia de empleo de la fuerza, doctrina operativa y coordinación intersectorial, a fin de asegurar su consistencia técnica y su adecuada implementación.

V. CONCLUSIONES

5.1. El proyecto de ley que propone modificar el Decreto Legislativo 1095 resulta viable con observaciones, conforme a los criterios desarrollados por el Tribunal Constitucional del Perú en el Exp. N.º 00011-2019-PI/TC, siempre que se mantenga el carácter excepcional, temporal y proporcional de la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú, así como su carácter subsidiario y no sustitutivo de la función policial en el mantenimiento del orden interno.

5.2. Desde la perspectiva de calidad regulatoria, la exposición de motivos presenta debilidades en la caracterización cuantitativa del problema público, en la delimitación técnica del supuesto de "desborde de la capacidad policial" y en la coherencia del análisis económico. Las observaciones formuladas no cuestionan la finalidad de la iniciativa, sino la necesidad de fortalecer su sustento empírico para asegurar seguridad jurídica, previsibilidad normativa y adecuada aplicación del supuesto habilitante.

5.3. Asimismo, se advierte que la propuesta presenta indeterminación en la delimitación conceptual de las categorías empleadas —particularmente "criminalidad sistemática"—, lo que genera problemas de subinclusión normativa, en la medida en que podría excluir o no comprender de manera expresa fenómenos consolidados como la organización criminal o el crimen organizado, afectando la coherencia del sistema penal y la adecuada identificación del supuesto habilitante para la intervención de las Fuerzas Armadas.

5.4. Del mismo modo, la propuesta no delimita e manera expresa los alcances funcionales del apoyo de las Fuerzas Armadas, ni establece criterios objetivos para su activación, lo que podría afectar el principio de legalidad y desnaturalizar el carácter excepcional del régimen de estado de emergencia.

[...]"

Opinión de la Superintendencia Nacional de Migraciones

3.17 Mediante Oficio N° 000186-2026-GG-MIGRACIONES, la citada Superintendencia hace de conocimiento que mediante Oficio N° 000182-2026-GG-MIGRACIONES, remitió el Informe N° 000110-2026-OGAJ-MIGRACIONES, a la Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República. Asimismo, adjunta el citado informe, con el cual opina lo siguiente:

"[...]"

III. ANÁLISIS

(...)

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

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





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

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 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 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 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 Superintendencia Nacional de Migraciones para el cumplimiento de las disposiciones legales sobre el control migratorio;

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, 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





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

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 3°. - 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 23° del Decreto Legislativo 1095. Incorpórese al literal f) al artículo 23° del Decreto Legislativo 1095, de conformidad al texto siguiente:

Artículo 23. – **Ámbito 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.*

(...)

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 las 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.
[...]"*

Opinión de la Policía Nacional del Perú

3.18 La División de Asesoramiento en Orden y Seguridad e Investigación Criminal del Estado Mayor General de la PNP, tomando en cuenta los informes de las direcciones competentes de la PNP, emitió la Hoja de Estudio y Opinión N° 094-2026-EMG-PNP/DIRASOPE-DIVAOSIC, opinando de acuerdo a sus competencias en los términos siguientes:

"[...]"

II. ANÁLISIS

(...)

B. *Mediante INFORME N° 000028-2026-COMOPPOL-DIRNIC-EM-UNIPLEDU/PNP de fecha 17MAR2026, la jefa de Planeamiento y Educación de la Dirección Nacional de Investigación Criminal de la PNP (UNIPLEDU-DIRNIC PNP) solicitó información a sus diversas unidades especializadas competentes en la materia, las mismas que emitieron sendas conclusiones, en la forma siguiente:*

(...)

En esa línea analítica, la UNIPLEDU-DIRNIC PNP emite el siguiente análisis y posterior conclusión:

(...)

G. *En ese sentido, estando plenamente reconocido por la CARTA MAGNA el rol que asume la Policía Nacional del Perú, en la lucha contra la delincuencia y la criminalidad organizada, se debe resaltar que el DECRETO LEGISLATIVO N° 957 (Nuevo Código Procesal Penal), promulgado el 22JUN2004 y publicado el 29JUN2004, vigente en casi todo el territorio nacional, precisamente ha regulado el rol que cumple la Policía Nacional en la investigación del delito conjuntamente al Ministerio Público; siendo la Policía Nacional la institución responsable no solamente de las operaciones sino también de la documentación que se debe formular antes, durante y después de una detención; y, para casos de Criminalidad Organizada, se cuenta con una Ley Especial, Ley 30077- Ley contra el Crimen Organizado, que le da un rol importante a la Policía Nacional mediante la Aplicación de Técnicas Especiales de Investigación (Agente Encubierto, Agente Especial, interceptación de las comunicaciones, operaciones encubiertas, circulación y entrega vigilada de bienes delictivos, interceptación postal), así como procedimientos especiales como lo es el caso de la Colaboración Eficaz.*





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

H. Asimismo, es necesario precisar que no obstante a que las labores de apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional ya se encuentran plasmadas en normas especiales y procesales; adicionalmente el ARTÍCULO 260° del CÓDIGO PROCESAL PENAL, establece la figura del "ARRESTO CIUDADANO", el cual señala que toda persona podrá proceder al arresto en estado de flagrancia delictiva; esto incluye lógicamente a las Fuerzas Armadas; en ese sentido, resultaría incongruente plantear una reforma constitucional para establecer un rol de Apoyo con el que ya cuenta las Fuerzas Armadas, en funciones específicas que ha asumido desde su creación la Policía Nacional del Perú, situación que podría desnaturalizar las funciones de las fuerzas armadas dentro del territorio nacional, y que podría colisionar con el artículo 45° de la Constitución Política del Perú, el cual señala que el poder del Estado emana del pueblo y quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

I. Finalmente, el Proyecto de Ley N° 13894/2025-CR, resulta NO FAVORABLE porque invade funciones exclusivas de la Policía Nacional del Perú (PNP), establecidas en los artículos 165° y 166° de la Constitución, al permitir que las Fuerzas Armadas intervengan fuera de un estado de emergencia y sin límites claros, vulnerando la separación entre defensa nacional y orden interno. Además, duplica normas ya vigentes como el Decreto Legislativo N° 1095 y la Ley No 32130, que regulan adecuadamente la cooperación excepcional entre ambas instituciones, generando redundancia y confusión jurídica, su aplicación también conlleva riesgos institucionales, como el uso excesivo de la fuerza, la afectación de derechos humanos y la pérdida del control civil sobre la seguridad interna, en conclusión, el proyecto parte de un enfoque erróneo, ya que enfrentar el incremento de la delincuencia no requiere militarizar la seguridad ciudadana ni ampliar la intervención de las Fuerzas Armadas, sino fortalecer de manera integral a la Policía Nacional del Perú, dotándola de mejores recursos, capacitación, equipamiento, inteligencia y tecnología que le permitan cumplir eficazmente su función constitucional de garantizar el orden interno y combatir la delincuencia y el crimen organizado.

CONCLUSIÓN: RESULTA NO FAVORABLE, la propuesta planteada en el Proyecto de Ley N° 13894/2025-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", en atención a los fundamentos expuestos en el presente informe.

C. Mediante INFORME LEGAL N° 000016-2026-COMOPPOL-DIRNIC DIRINCRI-SEC de fecha 26MAR2026, la jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica de la Dirección de Investigación Criminal - DIRINCRI PNP emitió el siguiente análisis y posterior conclusión:

"(...)

I. Que, del estudio y análisis del presente expediente administrativo se colige que, el tema de la seguridad ciudadana, donde sólo es competente la Policía Nacional del Perú en cooperación con las municipalidades; por lo que, darle la atribución a las Fuerzas Armadas de coadyuvar en materia de seguridad ciudadana, es ir contra lo que establece nuestra Constitución Política, por ser función propia de la Policía Nacional del Perú, entidad del estado que forma parte del Sector Interior, y que conforme a la Ley N° 27933 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, no está integrado por ningún representante del Ministerio de Defensa.

K. Aunado a ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que el entrenamiento que reciben los miembros de las Fuerzas Armadas es distinto al de la policía, en consecuencia, los Estados deberían limitar el uso de las Fuerzas Armadas "puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo" mientras que los policías su preparación es para la participación de protección y control de civiles y que de aprobarse el proyecto de ley, resultaría ser peligroso para la ciudadanía ante





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

la alta probabilidad en la comisión de actos contrarios a los Derechos Humanos por parte de las FF.AA.

L. Es en dicho contexto que, los efectivos de la Policía Nacional del Perú reciben una adecuada formación en derechos humanos, legislación penal, investigación del delito, procedimientos policiales de intervención, trato al ciudadano, entre otros; es decir, una preparación profesional que lo hace idóneo para realizar su labor de lucha contra la delincuencia y el crimen organizado; en contraste, los miembros de las Fuerzas Armadas han sido formados para defender la soberanía nacional en una contienda bélica, es decir, en una situación de guerra, en la que no se considera "reducir al delincuente" sino de "eliminar una amenaza o al enemigo externo".

M. Finalmente, la propuesta legislativa no justifica porque suprimiría la minería ilegal como ámbito de actuación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional, así como, no señala expresamente, como o en qué forma se dará la actuación de las FF.AA. en apoyo a la Policía Nacional del Perú, respecto al delito de Criminalidad Sistemática, es en dicho contexto que, para esta Unidad de Asesoría Jurídica de la Dirección Nacional de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú, **resulta NO VIABLE** el referido proyecto de ley, puesto que, implementar una medida tan extrema podría ocasionar un gran número de casos de abuso de autoridad o violación de derechos fundamentales, no porque las Fuerzas Armadas sean agentes nocivos para la sociedad, sino porque no cuentan con la formación y preparación necesaria para realizar labores desconocidas para ellos, como es la intervención en delitos de Criminalidad Sistemática, labores de inteligencia policial, patrullaje urbano y prevención del delito, actividades en los que existe contacto directo con los ciudadanos.

CONCLUSIÓN: Que, el Proyecto de Ley N.º 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", **resulta NO VIABLE**, toda vez que, no contiene fundamentos sólidos que justifican la modificatoria de la normativa legal vigente, por lo que debe tenerse en consideración lo señalado en los literales I, J, K, L y M del Capítulo II Análisis del presente informe legal.

D. Mediante **INFORME N° 000200-2026-DIRASJUR-DIVDJPN/PNP** del 28MAR2026, el jefe de la División de Desarrollo Jurídico y Procesos Normativos de la Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP (DIVDJPN-DIRASJUR PNP) realizó el siguiente análisis y conclusión:

"(...)

En esa línea, de la verificación las opiniones técnicas institucionales, la mayoría de los órganos especializados de la PNP (DIRINCRI, DIRANDRO, DIRCOTE, DIRCOCOR, DIRMEAMB, DIRCTPTIM, entre otros) han emitido opinión **NO VIABLE**, coincidiendo en la falta de necesidad, riesgos operativos y afectación al marco constitucional.

G. Por lo que, de la evaluación del Proyecto de Ley y advierte lo siguiente:

- **Innecesidad normativa:** El marco legal vigente, especialmente el Decreto Legislativo N° 1095, ya regula la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional durante estados de emergencia, por lo que la propuesta no introduce mejoras sustanciales.
- **Riesgo de afectación del orden constitucional:** La iniciativa podría contravenir el artículo 166° de la Constitución al permitir una intervención que desnaturaliza la función exclusiva de la Policía Nacional en materia de control de la criminalidad
- **Duplicidad de funciones y conflictos operativos:** La ampliación de competencias generaría superposición funcional entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, afectando la eficiencia operativa y la claridad en la cadena de mando.
- **Falta de precisión normativa:** El proyecto introduce indeterminados como "criminalidad sistemática" y "control migratorio fronterizo", sin delimitación clara, lo que genera inseguridad jurídica y riesgo de interpretaciones extensivas.





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

- *Riesgos en la investigación criminal: El personal militar no cuenta con formación especializada en investigación criminal ni manejo de cadena de custodia, lo que podría derivar en nulidades procesales, contaminación de pruebas y eventual impunidad.*
- **Afectación al modelo de derechos fundamentales:** *Una intervención ampliada de las Fuerzas Armadas en funciones policiales incrementa el riesgo de vulneración de derechos fundamentales, considerando la distinta naturaleza de su formación y doctrina.*

H. *En consecuencia, el Proyecto de Ley N°13979/2025-CR resulta no viable, toda vez que el ordenamiento jurídico vigente ya regula adecuadamente la intervención excepcional de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú y la iniciativa legislativa afecta la distribución constitucional de competencias, al desnaturalizar la función exclusiva de la Policía Nacional en el control del orden interno.*
(...)

E. *En esa línea, esta División de Asesoramiento en Orden y Seguridad e Investigación Criminal del Estado Mayor General de la PNP, luego de realizar la evaluación y análisis 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", considera lo siguiente:*

1. *Inadecuada intervención de las Fuerzas Armadas en funciones Si bien las Fuerzas Armadas pueden participar en apoyo durante los estados de emergencia, dicha intervención debe ser:*
 - Subsidiaria
 - Temporal
 - Excepcional
 - Limitada al control del orden interno en su dimensión disuasiva

En ese sentido, se debe tener consideración que, personal de las Fuerzas Armadas no cuenta con formación especializada en procedimientos operativos policiales (investigación criminal, intervención directa por flagrancia, entre otros aspectos contemplados en el artículo 166° de la Constitución Política del Perú).

2. *Afectación al principio de proporcionalidad*
El uso de medidas excepcionales debe respetar el principio de:
 - Necesidad
 - Idoneidad
 - Proporcionalidad

Extender facultades extraordinarias a las FFAA podría implicar -por desconocimiento operativo y normativo- las siguientes circunstancias:

- *Uso desproporcionado del poder coercitivo del Estado*
- *Riesgo de intervención excesiva en conductas de mínima gravedad*

3. *Riesgo de vulneración de derechos fundamentales*
Durante el estado de emergencia se restringen derechos como:
 - *Libertad personal*
 - *Inviolabilidad de domicilio*
 - *Libertad de tránsito y reunión.*

En ese sentido, permitir intervención de personal de las FFAA sobre actuaciones de la ciudadanía que no amerite una restricción a su libertad ambulatoria o conductas consideradas como "faltas", podría ocasionar detenciones innecesarias y arbitrarias, generando abuso de autoridad.

F. *Por lo expuesto, consideramos que la propuesta normativa no fortalece el marco normativo preexistente y establecido que regula el apoyo de las FFAA a la Policía Nacional del Perú durante el régimen de excepción de Estado de Emergencia (cito, artículos 137, 163 y 165 de la Constitución Política del Perú y Decreto Legislativo N° 1095 con su reglamento); a contrario sensu, genera una distorsión del régimen excepcional, alejándolo de su finalidad*



constitucional, máxime si el control de la criminalidad -en su interpretación más amplia- es una función constitucional delegada única y exclusivamente de la Policía Nacional del Perú.

G. Desde una perspectiva constitucional y sistemática, el artículo 166° de la Carta Magna establece categóricamente que la Policía Nacional del Perú tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno, así como prevenir, investigar y combatir la delincuencia común y el crimen organizado. En esa misma línea normativa, el artículo 147.4 del Reglamento de la Ley de la PNP (D.S. N° 012-2025-IN) consagra que la investigación criminal constituye una especialidad funcional a dedicación exclusiva en el ámbito nacional. En consecuencia, pretender otorgar facultades permanentes o desreguladas de control de la criminalidad sistemática a las Fuerzas Armadas desnaturaliza nuestro modelo constitucional, toda vez que su intervención institucional es estrictamente excepcional y subsidiaria, haciendo que esta iniciativa legislativa devenga en jurídicamente inviable.

H. Aunado a ello, el ejercicio de la función policial requiere de conocimientos especializados adquiridos a través de una formación académica orientada al respeto irrestricto de los derechos fundamentales y al uso proporcional de la fuerza pública. El personal de las Fuerzas Armadas carece de la preparación técnica en procedimientos de investigación criminal, como la perennización, búsqueda, obtención y traslado de elementos probatorios observando la estricta cadena de custodia. Delegarles responsabilidades operativas de contacto directo en la persecución de la criminalidad generaría un altísimo riesgo de nulidades procesales en las investigaciones penales por contaminación de evidencias, además de exponer innecesariamente al Estado peruano a eventuales responsabilidades internacionales por vulneración de derechos humanos.

III. OPINIÓN

Por los fundamentos expuestos, y en mérito a la opinión técnica y legal emitida por los órganos competentes de la PNP, esta División de Asesoramiento en Orden y Seguridad e Investigación Criminal del Estado Mayor General de la PNP, luego del análisis realizado en el capítulo anterior, **OPINA: Que, RESULTA NO VIABLE 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"; por cuanto el ordenamiento jurídico vigente ya regula adecuadamente la intervención excepcional de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú, otorgándole seguridad jurídica a las actuaciones operacionales durante la vigencia del mencionado régimen de excepción, sin afectar la correcta distribución de funciones constitucionales previamente establecidas. Por consiguiente, se sugiere que previo conocimiento de la Comandancia General de la PNP, se tramite el expediente a la entidad requirente. Salvo mejor parecer. [...]"**

Opinión legal de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 3.19 El pedido de opinión sobre la iniciativa legislativa trasladada por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, se enmarca en los artículos 74, 75 y el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 3.20 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", se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú a los Congresistas de la República.

¹ **Iniciativa Legislativa**



- 3.21 Al respecto, como se ha indicado previamente, el ámbito de competencia del Ministerio del Interior se circunscribe a las materias de orden interno y orden público; así también, ejerce 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; vigilar y controlar las fronteras.
- 3.22 De acuerdo al artículo 166 de la Constitución Política del Perú, dispone que la Policía Nacional del Perú (en adelante PNP) 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 privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras; es decir, están enmarcadas a sus actividades y funciones que realiza la Policía Nacional conforme a la Constitución.
- 3.23 Asimismo, el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1266, el Ministerio del Interior ejerce competencia exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y ejerce competencia compartida en materia de seguridad ciudadana, de acuerdo a Ley.
- 3.24 Entre las funciones rectoras del Ministerio del Interior se encuentra *“garantizar, mantener y restablecer el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana en el marco de sus competencias; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; así como vigilar y controlar las fronteras, a través de la Policía Nacional del Perú”*²; y como funciones específicas resaltan³:
- Coordinar con la Policía Nacional del Perú las acciones necesarias de intervención policial para garantizar el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana de acuerdo a las políticas establecidas.
- 3.25 El Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú establece en su artículo 1 que la Policía Nacional del Perú *“(...) ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; competencia compartida en materia de seguridad ciudadana; y 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. Entre sus funciones se encuentran*⁴:

Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a Ley.

² Numeral 2 del sub numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior

³ Números 3-A y 10 del sub numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior

⁴ Números 2), 5), 6), 8) y 9) del Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú





- Mantener la paz y la convivencia social pacífica, garantizando la seguridad, tranquilidad y orden público
- Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado
- Garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, privilegiando de manera especial a la población en riesgo, vulnerabilidad y abandono, incorporando los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad en sus intervenciones
- Prevenir, combatir, investigar y denunciar la comisión de delitos y faltas previstos en el Código Penal y leyes especiales
- Prevenir y combatir la delincuencia común, organizada y el crimen organizado, mediante acciones de sensibilización social, operaciones policiales e investigaciones de delitos comunes y de alta complejidad; inclusive en el entorno digital o ciberespacio."

3.26 En el presente caso, con la propuesta normativa el Poder Legislativo pretende establecer la participación de las Fuerzas Armadas en medida excepcional de estado de emergencia a fin de garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno; para lo cual, propone modificar 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; específicamente, propone modificar los artículos 4 y 23 del Decreto Legislativo 1095, a fin de 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, con la finalidad de garantizar la seguridad ciudadana.

3.27 Tomando en cuenta el numeral que antecede, se muestra el cuadro comparativo sobre la propuesta de modificatoria del 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, conforme a lo siguiente:

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 (vigente)	Propuesta de Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR
<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>(...)</p> <p>4.3 Prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en</p>	<p>“Artículo 4.- Finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas</p> <p><i>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:</i></p> <p>(...)</p> <p>4.3 Prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en</p>



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.	<i>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 o existiera peligro de que ello ocurriera."</i>
---	--

3.28 Asimismo, se muestra el cuadro comparativo sobre la propuesta de modificación del artículo 23 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, incorporando "criminalidad sistemática y control migratorio fronterizo", conforme a lo siguiente:

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 (vigente)	Propuesta de Proyecto de Ley N° 13979/2025-CR
<p>Artículo 23.- Ámbitos de actuación</p> <p>Las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a la Policía Nacional en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none">Tráfico ilícito de drogasTerrorismoProtección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales.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.Minería ilegal.	<p>"Artículo 23.- Ámbitos de actuación</p> <p>Las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a la Policía Nacional en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"><i>Tráfico ilícito de drogas.</i><i>Terrorismo</i><i>Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales.</i>Criminalidad sistemáticaControl migratorio fronterizo<i>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."</i>

3.29 Es pertinente señalar que mediante Ley N° 32446, se modificó el Código Penal, aprobado con Decreto Legislativo N° 635, a fin de incorporar el artículo 318-B al Código Penal vigente, respecto al delito de criminalidad sistemática, quedando redactado conforme a lo siguiente: "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".



- 3.30 Asimismo, el numeral 1 del artículo 137 de la Constitución Política del Estado, prescribe sobre el estado de emergencia, precisando, 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.
- 3.31 Así también, el artículo 165 de la carta magna, establece 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.
- 3.32 Siendo que el artículo 166 de la citada Constitución, define sobre la finalidad de la Policía Nacional (en adelante PNP), señalando 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.
- 3.33 Como es de observar, las Fuerzas Armadas pueden asumir el control del orden interno solo en estados de excepción, que puede ser en estado de emergencia o estado de sitio, para lo cual, de decretarse un estado de emergencia, las Fuerzas Armadas apoyan a la PNP, para fortalecer el orden interno, y devolver la tranquilidad a la ciudadanía con una mayor presencia de la fuerza pública.
- 3.34 En ese orden, podemos señalar la Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Expediente 00011-2019-PI/TC, el cual señala, en sus fundamentos, entre otros, lo siguiente:

"[...]"

2.1 EL CONTROL DEL ORDEN INTERNO DURANTE LOS ESTADOS DE EMERGENCIA NACIONAL

(...)

21. 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.

22. Así, el artículo 137.1 establece que el Presidente de la República tiene la competencia para decretar el estado de emergencia, con acuerdo del Consejo de Ministros por un plazo máximo de 60 días que puede ser renovado. En dicha situación puede disponer que las FF. AA. asuman el control del orden interno.

(...)

24. Queda claro, entonces, que el Presidente de la República tiene competencia exclusiva para decretar el estado de emergencia, que constituye uno de los regímenes de excepción amparados por la Constitución. Esta situación no implica una habilitación inmediata para que las FF. AA. asuman el control del orden interno, sino que se requiere una disposición expresa del titular del Poder Ejecutivo (artículos 137 y 165 de la Constitución).





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

25. De dichos artículos de la Constitución se deriva que las FF. AA. pueden asumir, excepcionalmente, el control del orden interno cuando se reúnan dos condiciones específicas:

- a. Que se haya declarado el estado de emergencia; y
- b. Que el Presidente de la República haya dispuesto su intervención.

(...)

29. Precisamente, ello se condice con las finalidades de prevención, investigación y combate a la delincuencia, atribuidas por la Constitución a la Policía Nacional del Perú. En efecto, las finalidades de la PNP consisten en:

- i) Asegurar el orden interno, previniendo acciones delictivas;
- ii) Investigar los delitos bajo la dirección de los órganos jurisdiccionales competentes; y
- iii) Restablecer el orden interno.

30. Así pues, las acciones de interdicción de las operaciones de tráfico ilícito de drogas son, en principio, competencia exclusiva de la PNP. Sin embargo, como ya se hizo referencia supra, en los estados de emergencia el Presidente de la República puede autorizar el apoyo de las FF. AA. para que asuman el control del orden interno.

31. Debe quedar claro que las competencias atribuidas a las FF. AA. por la ley impugnada para realizar acciones de interdicción se limitan a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y solo pueden ser efectuadas en zonas previamente declaradas en estado de emergencia.

(...)

37. Para este Tribunal, la realización directa de operaciones de interdicción por parte de las FF. AA. en zonas declaradas en emergencia no implica desconocer las competencias de la PNP si el titular del Poder Ejecutivo ha dispuesto previamente que asuman el control del orden interno.

38. Efectivamente, las competencias que ejercen las FF. AA. deben ser comprendidas bajo el principio de subsidiariedad; así, sus intervenciones en el ámbito del orden interno se limitan a situaciones en las que el Poder Ejecutivo haya declarado el estado de emergencia y dispuesto, además, su intervención.

39. Precisamente, cuando este Tribunal analizó la constitucionalidad de las normas que deben cumplirse en los estados de excepción cuando las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno, dispuso que las FF. AA. estén subordinadas obligatoriamente al poder constitucional, lo que implica un sometimiento al orden público representado por la Constitución y el sistema de valores que esta consagra (Sentencia 0017-2003-AI/TC, fundamento 50).

(...)

41. En definitiva, la autorización para que las FF. AA. realicen las acciones de interdicción de forma directa, no resulta contrario a la Constitución, si ello ocurre durante los estados de emergencia, y siempre que el Presidente de la República hubiese dispuesto que asuman el control del orden interno.

[...]"

3.35 Estando a la propuesta normativa, y considerando los fundamentos señalados en la precitada sentencia del Tribunal Constitucional, la participación de las Fuerzas Armadas en medida excepcional en estado de emergencia para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno, sería viable siempre que se mantenga el carácter excepcional, temporal y excepcional, prevaleciendo su carácter



subsidiario y no sustitutivo de la función de la PNP; tomando en cuenta la necesidad y la excepcionalidad conforme lo establece la Constitución Política del Estado, teniendo como fin recuperar el orden y la seguridad ciudadana. Para lo cual, como se observa, las Fuerzas Armadas ya viene participando en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas durante el estado de emergencia.

- 3.36 Sin embargo, es de observar como primer punto, que se pretende incorporar lo referente a "criminalidad sistemática", teniendo como finalidad la intervención de las Fuerzas Armadas, a fin de prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración del Estado de Emergencia; por lo que, si bien se propone permitir la participación de las Fuerzas Armadas en la medida excepcional de estado de emergencia, para garantizar la lucha contra la criminalidad y el orden interno; sin embargo, en dicho extremo sobre "criminalidad sistemática" se requeriría delimitar con precisión, entre ellos, aspectos legales, operativos y funcionales para asegurar el respeto a los derechos humanos, y con ello evitar impunidad; para lo cual, se tendría que especificar y/o clarificar sobre la participación de las Fuerzas Armadas sobre criminalidad sistemática; que la intervención militar se aplica ante organizaciones criminales con estructura, jerarquía, continuidad y gran capacidad de fuego, que puede ser el sicariato, la extorsión o secuestro, diferenciándolo de la delincuencia común.
- 3.37 Seguidamente, en cuanto a los límites operativos y funcionales, se tendría que definir que la PNP mantiene la conducción de la investigación criminal y la inteligencia contra la criminalidad, mientras que las Fuerzas Armadas brindarían apoyo en lo que respecta a control territorial y patrullajes en zonas de alto riesgo. Asimismo, se tendría que establecer reglas claras y diferenciadas para el uso de la fuerza letal, centradas en la razonabilidad y proporcionalidad, y la flagrancia, debiendo tomar en cuenta la protección de la población civil. En lo que respecta a la inteligencia conjunta, el cual se considera relevante y esencial, para hacerle frente la criminalidad, debido a la situación de inseguridad ciudadana, se tendría que delimitar mecanismos de intercambio de información a través de los órganos de inteligencia, así como los medios tecnológicos a utilizar en las operaciones de inteligencia el cual puede ser útil para contrarrestar el crimen organizado y transnacional. Por lo tanto, se podría considerar viable siempre y cuando clarifique el contexto normativo sobre la necesidad y excepcionalidad, así como los aspectos operativos-funcionales.
- 3.38 En cuanto al extremo, del segundo punto, que se pretende incorporar el "control migratorio fronterizo", como finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas, así como el ámbito de actuación para que las Fuerzas Armadas puedan actuar en apoyo a la Policía Nacional; es de observar que si bien la PNP tiene entre sus funciones, vigilar y controlar las fronteras; sin embargo, no se encuentra en sus alcances el control migratorio fronterizo, la cual es de competencia exclusiva de la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES).
- 3.39 La PNP tan solo puede prestar apoyo a MIGRACIONES, para el cumplimiento de las disposiciones legales sobre el control migratorio, mas no sobre la rectoría del control migratorio como tal. Motivo por el cual, no sería regular atribuir a la PNP, como si tuviera entre sus funciones el control migratorio fronterizo, a fin que las Fuerzas Armadas puedan actuar en apoyo a la PNP, sobre dicho campo funcional.





Siendo que el proyecto como tal, hace ver que las Fuerzas Armadas puede apoyar a la PNP en casos de control migratorio fronterizo; sin embargo, dicha función no corresponde a la PNP. Por lo tanto, la propuesta normativa entraría en conflicto o contradicción con la normativa vigente de migraciones; por consiguiente, no tiene coherencia normativa.

- 3.40 En atención a ello, el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1130, que crea MIGRACIONES, establece que, MIGRACIONES tiene competencia de alcance nacional en materia 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.
- 3.41 En tal sentido, tomando en cuenta la opinión de la PNP (numeral 3.18) y conforme a los argumentos expuestos en los párrafos precedentes, el Proyecto normativo como tal -materia de análisis- no resulta amparable. Sin perjuicio de lo señalado en los numerales 3.16 y 3.17, del presente informe

IV. CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que 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", **resulta NO VIABLE**, conforme a las consideraciones expuestas en el contenido del análisis del presente informe.

V. RECOMENDACIÓN

Se emite el presente Informe a fin de dar respuesta a la Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
LUISA HERMINIA CUEVA OBANDO
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

(LHCO/gjmh/rjap)

