



COMISIÓN DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,  
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS  
DROGAS

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2016-CR Y 516/2016-PE; CON TEXTO SUSTITUTORIO, QUE PROPONE LA “LEY QUE AUTORIZA LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA INTERDICCIÓN CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN ZONAS DECLARADAS EN ESTADO DE EMERGENCIA”.

## COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

### PRE DICTAMEN /2017-2018

#### Señor Presidente:

Se han remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, los siguientes proyectos de ley:

- **Proyecto de Ley 206/2016-CR**, presentado por el congresista **Carlos Tubino Arias Schreiber**, por el que propone una “**Ley que autoriza la participación contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en estado de emergencia**”.
- **Proyecto de Ley 516/2016-PE**, Observación del Presidente de la República a la autógrafa de Ley recaída en el Proyecto de Ley 1207/2011-CR, **Ley que declara de necesidad pública, preferente interés nacional y prioritaria ejecución la creación de una Escuela Especializada de Instrucción y Entrenamiento para el personal de las Fuerza Armadas y la Policía Nacional que participe en la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas**; actualizado de conformidad con el Acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2016-2017/CONSEJO-CR de fecha 7 de septiembre del 2016.

En la XXXXX **Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, celebrada XXXX del 2017, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado con modificaciones por (XXXXX) de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de los señores congresistas: (...).

Con la licencia de los señores congresistas (...).

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### I.1 Antecedentes

El Proyecto de Ley 206/2016-CR, “**Ley que autoriza la participación contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en estado de emergencia**”. Ingresó a trámite documentario el 05 de septiembre del 2016 y recibida la propuesta legislativa por la **Comisión Defensa Nacional, Orden Interno,**

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2016-CR Y 516/2016-PE; CON TEXTO SUSTITUTORIO, QUE PROPONE LA “LEY QUE AUTORIZA LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA INTERDICCIÓN CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN ZONAS DECLARADAS EN ESTADO DE EMERGENCIA”.

**Desarrollo Alternativo Y Lucha Contra Las Drogas** esta Comisión el 12 del 2016, de conformidad con el Decreto de Oficialía Mayor se nos designa como única Comisión Dictaminadora.

Este proyecto de ley tiene como antecedente la **Ley N° 30339, “Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional**, promulgada el 24 de agosto del año 2015; que se inició con el Proyecto de Ley N° 2891/2013-CR “Ley que autoriza la Interceptación y Derribamiento de Aeronaves en el Tráfico Ilícito de Drogas en el Espacio Aéreo Peruano”, presentado por el señor congresista Carlos Mario Tubino Arias Shereiber.

**Proyecto de Ley 516/2016-PE**, que actualiza el Proyecto de Ley 1207/2011-CR, “**Ley que declara de necesidad pública, preferente interés nacional y prioritaria ejecución la creación de una Escuela Especializada de Instrucción y Entrenamiento para el personal de las Fuerza Armadas y la Policía Nacional que participe en la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas**”. Está iniciativa legislativa tubo el siguiente trámite en el quinquenio legislativo pasado:

- ✓ Fue decretado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra la Drogas el 12/06/2012; designándosele como única Comisión.
- ✓ La Comisión Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra la Drogas, emitió Dictamen Favorable con Texto Sustitutorio por Unanimidad.
- ✓ Fue Aprobado por el Pleno del Congreso de la República el 31 de octubre del 2012.
- ✓ La Autógrafa fue observada por Presidente de la República el 04 de diciembre del 2012.
- ✓ Remitido a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra la Drogas; está aprobó la Insistencia 05 de marzo del 2013
- ✓ Mediante Oficio 539-2013-2014-CTAS/CR, de fecha 18 de agosto del 2015 el señor Congresista Tubino Arias Schreiber, solicita priorización en la agenda de la Insistencia.
- ✓ Terminado el quinquenio parlamentario no se vio en el Pleno del Congreso la Insistencia.

## **I.2 Opiniones solicitadas**

**El Proyecto de Ley 206/2016-CR, “Ley que autoriza la participación contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en estado de emergencia”.**

- **Presidencia del Consejo de Ministros**

Mediante oficio N° 152-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión al Señor Fernando Zavala Lombardi, Presidente del Consejo de Ministros, se reiteró mediante oficio N° 228-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, recibido el 9 de noviembre del 2016; no habiéndose recibido hasta la fecha respuesta alguna.

- **Ministerio de Defensa**

Mediante oficio N°147-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión al señor Mariano Gonzáles Fernández, en su condición de Ministro de Defensa, recibido el 22 de septiembre del 2016, se reiteró con el oficio N° P.O. N° 205/2016-2017/CDNOIDA-CR, entregado el 15 de noviembre del 2016; habiéndose recibido su opinión.

- **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:**

Mediante oficio N° P.O. N° 154/2016-2017/CDNOIDA-CR, se solicitó opinión a la señora María Soledad Pérez Tello de Rodríguez, condición de Ministra de Justicia y Derechos Humanos, se reiteró el pedido con oficio N° P.O. N° 229/2016-2017/CDNOIDA-CR, habiéndose recibido su opinión.

- **Ministerio de Economía y Finanzas:**

Por medio de oficio N° 151/2016-2017/CDNOIDA-CR del 19 de septiembre del 2016, se solicitó opinión al señor Alfredo Thorne Vetter, en su condición de Ministro de Economía y Finanzas en aquél entonces. Se reiteró el pedido a través del oficio N° 225/2016-2017/CDNOIDA-CR del 29 de octubre del 2016, habiéndose recibido su opinión.

- **Fiscalía de la Nación.**

Mediante oficio N° 150-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión al Señor Pablo Sánchez Velarde, Fiscal de la Nación, no habiéndose recibido hasta la fecha respuesta alguna.

- **Director de la Policía Nacional del Perú**

Mediante oficio N° 149-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión al Señor General Vicente Romero Fernández, Director de la Policía Nacional del Perú, recibido el 21 de septiembre del 2016; se reiteró el pedido con oficio N° 222-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, entregado el 1 de diciembre del 2016; no habiéndose recibido hasta la fecha respuesta alguna.

- **Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas**

Mediante oficio N°155-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión al Señor Jorge Moscoso Flores, Jefe del Comando Conjunto de las FFAA, no se recibió opinión.

- **Comandante General del Ejército**

Mediante oficio N° 224-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión al señor Luis Ramos Hume, en su condición de Comandante General del Ejército del Perú, habiéndose recibido su opinión.

- **Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA,**

Mediante oficio N° 148-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión a la señora Carmen Masías Claux, Presidenta Ejecutiva de la Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA, no habiéndose recibido hasta la fecha respuesta alguna.

**Proyecto de Ley 516/2016-PE, que actualiza el Proyecto de Ley 1207/2011-CR, “Ley que declara de necesidad pública, preferente interés nacional y prioritaria ejecución la creación de una Escuela Especializada de Instrucción y Entrenamiento para el personal de las Fuerza Armadas y la Policía Nacional que participe en la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas”.**

- **Ministerio de Defensa**

Mediante oficio N°652-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión al señor Jorge Nieto Montesinos, en su condición de Ministro de Defensa, recibido el 3 de marzo del 2017; habiéndose recibido su opinión.

- **Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas**

Mediante oficio N°651 P.O.-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión al Señor José Luis Paredes Lora, Jefe del Comando Conjunto de las FFAA, no se recibió opinión.

- **Ministerio del Interior**

Mediante oficio N°653 P.O.-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, se solicitó opinión al Señor Carlos Basombrio Iglesias, Ministro del Interior, habiéndose recibido su opinión.

### I.3 Opiniones Recibidas

#### El Proyecto de Ley 206/2016-CR, “Ley que autoriza la participación contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en estado de emergencia”.

- **Ministerio de Defensa**

Así mismo, por oficio N° 015-2017-MINDEF/DM se ha recibido de parte del Ministro de Defensa Jorge Nieto Montesinos opinión alterna sobre el particular elaborada por el Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa, en donde se alcanza el Informe Legal N° 3703-2016-MINDEF/OGAJ que concluye en que el proyecto no es viable por las siguientes razones:

- ✓ Que, el Decreto Legislativo N° 1095, en lo que respecta a las reglas de uso de la fuerza, no hace referencia a acciones de interdicción, en tanto el rol que se cumple es en apoyo de la Policía Nacional y no en replazo de ésta.
- ✓ Que, la creación de la Escuela Especializada de las FFAA y de la PNP contra el tráfico ilícito de drogas conllevaría un incremento de efectivos y la asignación de recursos que no se encuentran considerados.
- ✓ Que, la Fuerza Aérea del Perú mediante oficio NC-165-SGFA-CAAL-N° 3680 señala que no es jurídicamente viable dicho proyecto por cuanto se le está atribuyendo a las FFAA funciones no contempladas en la Constitución Política del Perú, lo que es convalidado por el Director General de Política y Estrategia con documento signado como oficio N° 558-2016-DIGEPE/DIPPED.
- ✓ Que, respecto a la Escuela Especializada de las FFAA y de la PNP contra el tráfico ilícito de drogas, resulta que de acuerdo al artículo 79° de la Constitución los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa legislativa para crear ni aumentar gastos públicos.

- **Jefe del Comando Conjunto**

Mediante oficio N° 942-JCCFFAA/SG del 27 de septiembre del 2016 remitido por parte del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas quien señaló que en atención al procedimiento de atención de pedidos de información formulados por Congresistas de la República, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 800-2015-DE/SG, dicha información deberá ser canalizada a través del Ministerio de Defensa, en tanto la Comisión se ha dirigido directamente a su despacho, no obstante lo cual hace referencia que se ha dispuesto la evaluación pertinente.

- **Comandancia General del Ejército**

De igual forma por oficio N° 01942-2016/COTEN-1 se recibió opinión institucional de dicho proyecto por parte del General del Ejército a cargo del

Comando de Operaciones Terrestres con opinión contraria al proyecto basado en los siguientes puntos básicos:

- ✓ Que, el artículo 18.2 transgrede la esencia de la misión que por Constitución Política corresponde a las Fuerzas Armadas (Art 165°) asumiendo garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República, asumiendo responsabilidades directas de la Policía Nacional del Perú.
- ✓ Que, el personal del ejército no está capacitado para realizar operaciones contra el tráfico de drogas.
- ✓ Que, el Manual de Derecho Internacional Humanitario de las Fuerzas Armadas del Perú, aprobado por Resolución Ministerial N° 1394-2014-DE/CCFFAA/CDIH-FFAA del 01 de diciembre del 2004 establece que “las Fuerzas Armadas no son policías cuando realizan una operación de seguridad interna pues sólo ayudan a la Policía Nacional a restablecer el orden interno, lo que es concordante con el Decreto Legislativo N° 1095 (Reglas de Empleo y Uso de la Fuerza).
- ✓ Que, no existe marco legal que permita emplear a las FFAA con su armamento de dotación de armas de guerra contra grupos criminales como los involucrados en el tráfico ilícito de drogas.
- ✓ Que, se podrá continuar con control del orden interno apoyando a la Policía Nacional en cumplimiento a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1241.
- ✓ Que, la inteligencia del Ejército está apta a colaborar con la Policía Nacional del Perú, en cumplimiento con lo estipulado en el Decreto Legislativo N° 1241 y en aras a un comando unificado.
- ✓ Que, la interdicción terrestre debe realizarse con la policía antidrogas, órgano especializado de la Policía Nacional.
- ✓ Que, realizar operaciones contra el TID podría generar distorsiones en el accionar de las FFAA, lo que originaría denuncias y el consiguiente desprestigio institucional.
- ✓ Que, se está impartiendo instrucción básica al personal del ejército que es cambiado en colocación al VRAEM, por lo que no es necesario que acudan a una escuela de especialización.
- ✓ Que, en todo caso se requiere de la implementación de políticas públicas multisectoriales, el dotar de mayores y mejores medios a la Policía Nacional del Perú, entre otros aspectos de infraestructura.

• **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:**

Mediante oficio N° 084-2017-JUS/DM del 30 de enero del 2017 remitido por parte de la Ministra de Justicia y Derechos Humanos haciendo llegar un Informe remitido por el Gabinete de Asesores de dicha entidad signado con N° 013-2017-JUS/GA, el mismo que desaprueba dicho proyecto por las siguientes razones:

- ✓ Que, desnaturalizaría las competencias y funciones de las FFAA.
- ✓ Que, en relación a la creación de la a la Escuela Especializada de las FFAA y de la PNP contra el tráfico ilícito de drogas requeriría necesariamente asignar un presupuesto para un gasto corriente, lo que constituye una iniciativa de gasto.

• **Ministerio de Economía y Finanzas:**

Por oficio N° 1988-2016-EF/10.01 del 23 de noviembre del 2016 remitido por parte del Ministro de Economía y Finanzas haciendo llegar un Informe elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público signado con N° 157-2016-EF/50.04 de dicho Ministerio, en cuyas conclusiones formula observación a dicho proyecto basado en:

- ✓ Las competencias de Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) se encuentran establecidas en las leyes marco de la administración financiera y en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, por lo que carece de competencia dicha Dirección para pronunciarse sobre declaratorias de interés nacional y/o necesidad pública.
- ✓ Que las propuestas contenidas en el proyecto podrían generar un gasto no previsto en la Ley del Sector Público, debiendo especificarse su financiamiento a fin de que no conlleve mayores recursos.
- ✓ Que, el mencionado proyecto debe contar con evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios.

Por oficio N° 732-2017-EF/10.01 del 29 de marzo del 2017 remitido por parte del Ministro de Economía y Finanzas haciendo llegar un Informe adicional remitido por la Dirección General de Presupuesto Público Informe N° 0170-EF/50.06 de dicho Ministerio, que de igual manera formula observación al proyecto reiterando fundamentalmente en los mismos argumentos.

### **I.3 Opiniones ciudadanas recibidas en el Portal del Congreso**

Mediante oficio N° 2245-2017/OPPEC-OM-CR, la Jefa de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el ciudadano del Congreso de la República alcanzó a esta comisión las opiniones ciudadanas que se remiten al autor de la iniciativa.

- **Del Sr. Fernando Elías Zegarra López, con fecha del 7 de julio de 2017 (3:39 p.m.)**

Señala que si bien es cierto las FFAA no se preparan para la lucha contra las drogas, cuya labor es exclusiva de la PNP, pero al tratarse de una operación de interdicción, se refiere a una operación específica, la misma que tiene por objeto tomar por asalto un determinado espacio, para lo cual

las FFAA están capacitadas, cuyo inconveniente sería más en el conocimiento de la fuerza, dispositivo y composición del adversario, información que maneja exclusivamente la PNP.

Es importante señalar lo manifestado en la Exposición de Motivos del presente proyecto de ley, que sugiere la ineficacia e ineficiencia en el uso de los medios por no emplear las tropas, en la lucha contra las drogas, en las diferentes zonas del VRAEM donde la PNP no tiene acceso.

En tal sentido da opinión favorable, dando la siguiente observación: “No debería considerar de Interés nacional la creación de una escuela especializada de las FFAA y PNP para instrucción y entrenamiento con el Tráfico Ilícito de Drogas, pues su ejecución e implementación es competencia del Poder Ejecutivo.”

**Proyecto de Ley 516/2016-PE, que actualiza el Proyecto de Ley 1207/2011-CR, “Ley que declara de necesidad pública, preferente interés nacional y prioritaria ejecución la creación de una Escuela Especializada de Instrucción y Entrenamiento para el personal de las Fuerza Armadas y la Policía Nacional que participe en la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas”.**

- **Ministro del Interior.**

Mediante Oficio N° 787-2017/IN/DN, el Ministro del Interior, Carlos Basombrio Iglesias, remite copia del informe N° 109-2017-PNPENFP-COAS/ACB, del Jefe del Comité de Asesoramiento CRNL - PNP César Arredondo Ramos, donde hace suya la opinión desfavorable con respecto al Proyecto de Ley 516/2016-CR.

En relación a la creación de un Centro de Entrenamiento para Personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, que participa en la lucha contra el Terrorismo y el narcotráfico, existe una opinión dada en la observación a la autógrafa sobre el proyecto de creación del centro de entrenamiento para personal de las fuerzas armadas y de la policía Nacional del Perú, por parte del ex presidente Ollanta Humala Tasso y del ex Presidente del Consejo de Ministros Juan Jiménez Mayor, donde consideran que antes de sustentar la creación de la Escuela, se debe de garantizar que la infraestructura donde se impartirían las clases debe estar ubicada en un ambiente geográfico de clima similar al del VRAEM, además de no contar con los recursos programados para su financiamiento, además de vulnerar el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, que establece la que los representantes del congreso no tienen iniciativa de Gasto.

La Policía Nacional del Perú cuenta con diversos convenios para la formación y profesionalización de su personal tanto en el ámbito nacional como internacional, según lo establece el Decreto Legislativo 1318 del 9 de setiembre

de 2017 en su artículo 14° (“La Escuela Nacional de Formación Profesional Policial, a través de sus escuelas suscribe convenios y alianzas estratégicas con instituciones educativas (...) nacionales y extranjeras, con el objeto de optimizar los proceso formativos de la PNP.”

- **Al Ministro de Defensa.**

Mediante Oficio N° 312-2017-MINDEF/DM, de fecha 3 de abril de 2017, el ministro de Defensa, Jorge Nieto Montesinos, remite copia del informe legal N°496-2017-MINDEFE/OGAJ, del Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica del ministerio de Defensa, Mary Ramos Barrientos, donde hace suya la opinión desfavorable en relación al Proyecto de Ley 516/2016-CR.

Que ambas instituciones involucradas tienen fines distintos, mientras las Fuerzas Armadas garantiza la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República, solo asume el control interno cuando lo dispone el Presidente de la República, a diferencia de la Policía Nacional Del Perú garantiza, mantiene y restablece el orden interno, presta protección, ayuda a las personas y a la comunidad, entre otras funciones.

La creación de la escuela resultaría impertinente ya que las acciones realización para la formación de los militares de las instituciones que conforman las Fuerzas Armadas son diferentes entre sí e incluso diferentes a las de la PNP, de acuerdo a sus obligaciones constitucionales; además de vulnerar el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, que establece la que los representantes del congreso no tienen iniciativa de Gasto.

## **II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS**

El proyecto en estudio propone la autorización de la participación de las Fuerzas Armadas en la interdicción contra el Tráfico Ilícito de Drogas en Zonas declaradas en Estado de Emergencia, el cual está basado en lo siguiente:

- Modificar los artículos 18, 19 y 20 del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas.
- Se declare el Interés Nacional de la creación de una Escuela Especializada de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú de instrucción y entrenamiento contra el tráfico ilícito de drogas.

La propuesta legislativa tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que Fortalece la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, con el fin de que las Fuerzas Armadas del Perú, en cumplimiento de su función constitucional de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la

República, realicen acciones de interdicción terrestre, acuática y aérea contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en emergencia, en concordancia con los artículos 8 y 44 de la Constitución que señalan, respectivamente, que el Estado combate y sanciona el tráfico ilícito de drogas y tiene como deberes primordiales defender la soberanía nacional y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; así como de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de los expedientes 0002-2008-AI/TC y 0022-2011-A1/TC.

### **III. MARCO NORMATIVO**

#### **a. Marco Nacional**

- Artículos 44, 137, 163, 164, 165 y 166 de la Constitución Política del Perú.
- Decreto Legislativo 1134, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa.
- Ley 24150, Establecen normas que deben cumplirse en los estados de excepción en que las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno, en todo o en parte del territorio
- Decreto Legislativo 1136, Ley del Comando Conjunto.
- Decreto Legislativo 1137, Ley del Ejército Peruano
- Decreto Legislativo 1138, Ley de la Marina de Guerra del Perú
- Decreto Legislativo 1139, Ley de la Fuerza Aérea del Perú
- Artículo 296 del Decreto Legislativo 635, Código Penal
- Decreto Legislativo 753, Ley de Bases de la Estrategia Integral de Desarrollo Alternativo para Erradicar el Tráfico Ilícito de Drogas con la participación de la Población
- Decreto Legislativo 749, Modifican el Artículo 5 de la Ley 24150 a fin de regular las relaciones del comando político militar de las zonas declaradas en Emergencia con diversas autoridades de su jurisdicción
- Decreto Legislativo 741, Establecen normas a las que deben sujetarse las Fuerzas Armadas al intervenir en las zonas no declaradas en Estado de Emergencia
- Decreto Legislativo 738, Establecen normas a las que deben sujetarse las Fuerzas Armadas al intervenir en las zonas no declaradas en Estado de Emergencia
- Decreto Legislativo 824, Ley de Lucha contra el tráfico ilícito de drogas.
- Decreto Legislativo 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional
- Decreto Legislativo 1241 que fortalece la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas.
- Decreto Supremo 006-2016-IN que reglamenta el Decreto Legislativo 1241.
- Decreto Supremo 061-2017-PCM que aprueba la Estrategia Nacional de

Lucha contra las Drogas 2017 – 2021.

- Ley 27936, Ley de condiciones del Ejército en Legítima Defensa y Cumplimiento el Deber.
- Ley 30339, Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional.
- Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017.
- Ley 30519, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017
- Sentencias del Tribunal Constitucional (EXP N° 0002-2008-PI/TC-9 y STC 9992-2008-AI/TC) sobre reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las Fuerzas Armadas en el Territorio Nacional.

#### b. Marco Internacional

Convenio de Chicago

### IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

#### IV.1 Análisis técnico

El proyecto de ley materia de análisis está motivado en la situación actual de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en las zonas de emergencia en nuestro país, en el que se constata la insuficiencia de las fuerzas de la Policía Nacional del Perú para enfrentarlo eficazmente y, a la vez, la existencia de una serie de bases militares en dichas zonas, las que –por limitaciones de índole legal– no pueden participar en esa lucha, en particular para enfrentar el narcotráfico, delito que está íntimamente enraizado con las actividades terroristas en dichos lugares, las que se retroalimentan de las ganancias que proceden del comercio ilícito de la hoja de coca y sus derivados estupefacientes.

Las Fuerzas Armadas, y en particular el Ejército Peruano, pueden intervenir para combatir el narcotráfico pero sólo como apoyo a la Policía Nacional y a pedido de ésta. Así, el artículo 18 de del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, señala:

*Artículo 18.- Apoyo del Ejército del Perú*  
*El Ejército del Perú en cumplimiento de su función constitucional de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República, contribuye con la Policía Nacional del Perú durante la ejecución de operaciones policiales de interdicción al tráfico ilícito de drogas, **a pedido de ésta cuando las circunstancias existentes rebasan la capacidad operativa policial.***

De su contenido queda claro que el Ejército Peruano puede actuar en acciones de interdicción sólo a pedido de la Policía Nacional.

El problema es que hay muchos lugares en los que habiendo bases militares, no existen comisarías o están muy alejadas, y ante la presencia de acciones de producción y transporte de drogas no pueden realizar interdicción en forma independiente, lo cual es imperativo en aquellos lugares en los que habiendo bases militares, no existen comisarías o están muy alejadas, sin perjuicio de darles cuenta en el término de la distancia. Siendo que las zonas declaradas en emergencia son de naturaleza rural y están ubicadas en selva alta y baja, resulta imposible o muy dificultosa la previa coordinación entre la Policía Nacional y el Ejército Peruano para realizar operativos conjuntos en todos los casos.

Esto es particularmente cierto en las bases militares que están en las orillas de los ríos navegables, por donde circula el grueso de los cargamentos de droga y no pueden intervenir las embarcaciones para verificar el contenido de sus bodegas. Tampoco pueden intervenir a los “mochileros” que eventualmente detectan las patrullas militares.

De esta forma el Estado está desperdiciando recursos que están disponibles en la lucha contra el narcotráfico y no son utilizados. La Comisión ha constatado que, conforme se señala en la exposición de motivos del proyecto de ley, sólo en la zona del VRAEM hay 57 bases contraterroristas del Ejército que reúnen a un promedio de 8 mil efectivos con toda una logística para actuar en esa zona. No se puede continuar con esta política bajo el pretexto que las fuerzas armadas deben concentrarse en la lucha contra el terrorismo. En el VRAEM y otras zonas, como la del Putumayo, existe una simbiosis entre el narcotráfico y el terrorismo, de forma tal que resulta iluso que se pueda combatirse a uno sin atacar al otro.

Por ello, la Comisión considera pertinente la modificación del artículo 18 del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico de drogas, de forma tal que se autorice expresamente que el Ejército pueda realizar acciones interdicción contra el tráfico ilícito de drogas, exclusivamente en zonas declaradas en estado de emergencia, precisado que luego de realizadas dichas acciones ponga a disposición de la Policía Nacional y el Ministerio Público a los detenidos, drogas y especies decomisadas para que continúen con las investigaciones.

Con ello, también queda claro que el Ejército no sólo cumple labores de apoyo a la Policía Nacional sino que también tienen una participación directa en acciones de interdicción.

Por otro lado, en cuanto a la Marina de Guerra del Perú, el Decreto Legislativo 1241, que fortalece la lucha contra el tráfico de drogas, la autoriza a la

interceptación de embarcaciones nacionales y extranjeras a efecto de establecer su identificación y destino final, sólo en apoyo de la Policía Nacional:

*“Artículo 19.- Apoyo de la Marina de Guerra del Perú*

*19.1 La Marina de Guerra del Perú, en observancia de su misión constitucional de resguardar la defensa y la soberanía nacional, dentro de la jurisdicción del dominio marítimo del Estado, en los puertos del litoral nacional; así como en los puertos fluviales y lacustres existentes en las zonas de producción cocaleras o de adormidera y su área de influencia, que sirvan para la elaboración ilegal de drogas del país, **en apoyo a la Policía Nacional del Perú**, intercepta embarcaciones nacionales o extranjeras a efecto de establecer su identificación y destino final. Si como consecuencia de dicha participación, se aprecia indicios del delito de tráfico ilícito de drogas, este hecho es puesto de inmediato en conocimiento de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público para los efectos de Ley.*

*19.2 La Marina de Guerra del Perú a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, Autoridad Marítima Nacional, en el cumplimiento de sus funciones y facultades otorgadas por ley, **apoya la interdicción contra el tráfico ilícito de drogas que efectúa la unidad especializada antidrogas de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público**, en forma coordinada, en el ámbito de su competencia”.*

Nuevamente, al igual que en el caso del Ejército Peruano, no se autoriza a la Marina de Guerra a actuar por propia iniciativa en labores de interdicción, lo cual resulta grave pues la Policía Nacional no tiene elementos y equipos navegables para detener el transporte ilícito de drogas que se realiza mediante barcos, lanchas u otras embarcaciones.

El transporte de la droga en el Perú se realiza principalmente a través de medios acuáticos, ríos navegables o el océano, y también una parte importante de los insumos químicos fiscalizados, necesarios para elaborarla.

De resultas que muchas veces las embarcaciones de las mafias de narco-trafficantes pasan delante de las patrulleras navales de la Marina de Guerra sin que su tripulación pueda hacer nada si es que antes no se ha coordinado con la Policía Nacional. Esto debe ser corregido y la Comisión considera que el proyecto de ley bajo análisis realiza proposiciones de modificación correctas del decreto legislativo en mención.

Otro aspecto es el referido a los lugares en los cuales ejerce la Marina de Guerra su misión constitucional. El artículo 19.1, del decreto legislativo ya citado señala que se realiza en el dominio marítimo del Estado y en los puertos del litoral y los fluviales y lacustres. De ese modo la Marina no podría, por ejemplo, intervenir

embarcaciones que están navegando el curso de los ríos o en el cauce de los lagos, pues no están acoderados en un puerto. Por ello, hace bien el proyecto en proponer la modificación del artículo aludido.

Tampoco puede pasarse por alto que la Marina de Guerra también cuenta con infantes, los que en zonas de emergencia realizan patrullajes. Por ello que, al igual que el personal del Ejército Peruano, deben ser autorizados a realizar interdicción sin necesidad de tener autorización por parte de la Policía Nacional o el Ministerio Público, sin perjuicio de darles cuenta inmediatamente de los operativos que hayan realizado, poniendo a su disposición los detenidos, drogas y especies decomisadas.

En relación a la Fuerza Aérea del Perú, es necesario precisar que por Ley 30339, Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional, ya ha sido autorizada a interceptar, en vuelo o en superficie, aeronaves consideradas hostiles, entre las que se incluye aquellas sobre las cuales existe evidencia o sospecha razonable que esté siendo utilizada para la comisión del delito de tráfico ilícito de drogas (artículo 5.2 g), sin embargo no indica nada sobre las acciones de interdicción, en cuanto se refiere a la detención de sospechosos y decomiso de droga, insumos y especies, por lo que el proyecto de ley en comentario llena este vacío legal, proponiendo modificar el artículo 20.2 del Decreto Legislativo 1241.

Finalmente, como es conocido, las tres ramas de las fuerzas armadas realizan patrullaje, incluida la Fuerza Aérea del Perú<sup>1</sup>. Siendo así, al igual que el personal de infantería del Ejército y de la Marina de Guerra, deben ser autorizados a realizar labores de interdicción.

La comisión considera que la propuesta está limitando la participación de las FFAA a las zonas en las se ha declarado Régimen de Excepción, establecido en la Constitución en caso de perturbación de la paz o el orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación, como es en la zona del VRAEM donde se han aliado los terroristas con el narcotráfico.

Finalmente, el proyecto de ley propone un artículo 3, por el que se declara de necesidad pública, preferente interés nacional y prioritaria ejecución la creación de una Escuela Especializada de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú que proporcione instrucción y entrenamiento a todo el personal militar y policial que interviene en la lucha contra el delito de tráfico ilícito de drogas.

Con respecto a esta propuesta, debe advertirse que el Congreso de la República ya ha aprobado un proyecto de ley, el 1207/2011-CR, presentado también por el congresista Carlos Tubino Schreiber, con igual redacción al que es materia de

---

<sup>1</sup> <http://diariocorreo.pe/ciudad/comandos-de-la-fap-entrenan-para-el-vraem-86777/>

estudio; sin embargo, la autógrafa fue observada por el Poder Ejecutivo mediante oficio del 04 de diciembre del 2012, y esta Comisión emitió nuevo dictamen de insistencia el 05 de marzo del 2013.

El citado proyecto ha sido reenumerado con el N° 516/2016-PE y regresado para ser nuevamente dictaminado por el esta Comisión, por lo que ha sido acumulado con el proyecto 206/2016-CR para ser dictaminados conjuntamente.

## IV.2 ANALISIS CONSTITUCIONAL

La Constitución Política ha reservado a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional finalidades distintas:

### **“Finalidad de las Fuerzas Armadas**

*Artículo 165.- 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.***

### **“Finalidad de la Policía Nacional**

*Artículo 166.- 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.***

No obstante ello, la Comisión considera que no son compartimientos estancos, sino que, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 00461-2001-HC/TC, *“la lucha contra el narcotráfico involucra a todas las ramas del Estado dado el impacto que esta tiene en la sociedad y el Tribunal Constitucional ha señalado con claridad que la actuación de los poderes públicos y de los órganos constitucionales debe efectuarse conforme al principio constitucional de cooperación y colaboración”.*

Así, el mismo Tribunal Constitucional ha establecido en su sentencia 9992-2008-AI/TC, que las fuerzas armadas están constitucionalmente habilitadas para apoyar a la Policía Nacional en la lucha contra el terrorismo y del narcotráfico; señalando que:

*“46. Sin embargo, una interpretación de los artículos 8° y 44° de la Constitución permitiría que en casos de especial gravedad y de forma restrictiva, las **Fuerzas Armadas puedan apoyar a la Policía Nacional en el mantenimiento del orden interno, pero circunscribiendo esto única y exclusivamente para las siguientes situaciones: (1) NARCOTRÁFICO; (11) TERRORISMO; y (111) la***

***protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, tales como puertos, aeropuertos, centrales hidroeléctricas y de hidrocarburos, yacimientos petrolíferos o represas.***

*47. el artículo 8° de la Constitución señala que el Estado combate y sanciona el tráfico ilícito de drogas. Como se puede constatar, la carta reconoce de forma expresa que el combate al narcotráfico debe involucrar a todas las ramas del Estado dado el impacto que esta tiene en la sociedad.*

(...)

*49. En este sentido, LOS CASOS DE NARCOTRÁFICO Y TERRORISMO y la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, por ser situaciones específicas de singular gravedad, REQUIEREN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS aun cuando no se declare un estado de emergencia."*

Así pues, la Comisión considera que la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico en forma conjunta por parte de la Policía y la Fuerzas Armadas resulta constitucionalmente legítima.

## V. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios.

La comisión considera que respecto a la propuesta de interdicción por parte de las FFAA no conlleva iniciativa de gasto al erario nacional; por el contrario, su aprobación permitirá combatir decididamente el tráfico ilícito de drogas en el territorio nacional de las zonas de producción y comercialización de drogas ilícitas que tiene un grave impacto en la economía nacional y sus secuelas en el aspecto social de la vida nacional.

En cuanto la implementación de una Escuela Especializada de las FFAA y PNP de instrucción y entrenamiento contra el tráfico ilícito de drogas siendo una norma declarativa, no irrogaría gasto pero si establece la priorización del Estado de una escuela de capacitación de la nueva función que cumplirán las FFAA y PNP.

El gran beneficio de la norma es que la FFAA que ya combaten el terrorismo luchen



COMISIÓN DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,  
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS  
DROGAS

**DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2016-CR Y 516/2016-PE; CON TEXTO SUSTITUTORIO, QUE PROPONE LA “LEY QUE AUTORIZA LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA INTERDICCIÓN CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN ZONAS DECLARADAS EN ESTADO DE EMERGENCIA”.**

ahora contra la alianza comercial del terrorismo –narcotráfico, que constituye la nueva gran amenaza de nuestra sociedad y Estado.

## **V. CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70º del Reglamento del Congreso de la República, la **aprobación con TEXTO SUSTITUTORIO** del dictamen recaído en el Proyecto de Ley **206/2016-CR Y 516/2016-PE; “Ley que autoriza la participación de las fuerzas armadas en la interdicción contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en estado de emergencia”.**

El Congreso de la República.

Ha dado la Ley siguiente:

### **FÓRMULA LEGAL CON TEXTO SUSTITUTORIO**

#### **LEY QUE AUTORIZA LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA INTERDICCIÓN CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN ZONAS DECLARADAS EN ESTADO DE EMERGENCIA**

##### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que Fortalece la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, con el fin de que las Fuerzas Armadas del Perú, en cumplimiento de su función constitucional de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República, realicen acciones de interdicción terrestre, acuática y aérea contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en estado de emergencia, en concordancia con los artículos 8 y 44 de la Constitución Política del; así como, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de los expedientes 0002-2008-AI/TC y 0022-2011-AI/TC.

##### **Artículo 2. Modificación y adición de un numeral en cada uno de los artículos 18, 19 y 20 del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que Fortalece la Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas.**

Modifícase y adiciónese un numeral cada uno de los artículos 18, 19 y 20 del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que Fortalece la Lucha Contra el Tráfico Ilícito de

Drogas, con el siguiente texto:

**“Artículo 18. Participación del Ejército del Perú**

- 18.1.** *El Ejército del Perú en cumplimiento de su función constitucional de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República, contribuye con la Policía Nacional del Perú durante la ejecución de operaciones policiales de interdicción al Tráfico Ilícito de Drogas, a pedido de esta cuando las circunstancias existentes rebasan la capacidad operativa policial.*
- 18.2.** *Adicionalmente, el Ejército del Perú realiza acciones de interdicción contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en estado de emergencia, debiendo poner a disposición de la Policía Nacional del Perú, con conocimiento del Ministerio Público, a los detenidos, la droga decomisada y especies para las investigaciones del caso; para los efectos de Ley.*

**Artículo 19. Participación de la Marina de Guerra del Perú**

- 19.1.** *La Marina de Guerra del Perú, en observancia de su misión constitucional de guardar la defensa y la soberanía nacional, dentro de la jurisdicción del dominio marítimo del Estado, en los puertos del litoral nacional; **así como en los cursos de los ríos y lagos navegables dentro del territorio nacional**, puertos fluviales y lacustres existentes en las zonas de producción cocaleras o de la adormidera y su área de influencia, que sirvan para la elaboración ilegal de drogas del país, apoyo a la Policía Nacional de Perú, intercepta embarcaciones nacionales o extranjeras a efecto de establecer su identificación y destino final. Si como consecuencia de dicha participación, se aprecia indicios del delito de Tráfico Ilícito de Drogas, **ejecuta las acciones de interdicción correspondientes, debiendo poner a disposición de la Policía Nacional del Perú, con conocimiento del Ministerio Público, a los detenidos, droga decomisada y especies para las investigaciones del caso para los efectos de Ley.***
- 19.2.** *La Marina de Guerra del Perú a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, Autoridad Marítima Nacional, en el cumplimiento de sus funciones y facultades otorgadas por Ley, apoya la interdicción contra el tráfico ilícito de drogas que efectúa la unidad especializada antidrogas de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, en forma coordinada, en el ámbito de su competencia.*
- 19.3.** *Adicionalmente, la Marina de Guerra del Perú a través de sus unidades especializadas terrestres realiza acciones de interdicción contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en emergencia, debiendo poner a disposición de la Policía Nacional del Perú, con conocimiento*

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 206/2016-CR Y 516/2016-PE; CON TEXTO SUSTITUTORIO, QUE PROPONE LA “LEY QUE AUTORIZA LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA INTERDICCIÓN CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN ZONAS DECLARADAS EN ESTADO DE EMERGENCIA”.

***del Ministerio Público, a los detenidos, droga decomisada y especies para las investigaciones del caso para los efectos de Ley.***

**Artículo 20. Participación de la Fuerza Aérea del Perú**

***20.1. La Fuerza Aérea del Perú, en el marco de sus competencias, está facultada para intervenir o interceptar aeronaves nacionales y extranjeras que se encuentren en la Zona de Identificación de Defensa Aérea (ADIZ PERÚ) o las superficies subyacentes a esta, observando lo previsto en la materia por la Ley N° 30339, Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional***

***20.2. Si como consecuencia de dicha intervención, se evidencia la comisión de hechos constitutivos de delito de tráfico ilícito de drogas u otros delitos, la Fuerza Aérea del Perú ejecuta las acciones de interdicción correspondientes, debiendo poner a disposición de la Policía Nacional del Perú, con conocimiento del Ministerio Público, a los detenidos, droga decomisada y especies para las investigaciones del caso para los efectos de Ley***

***20.3. Adicionalmente, la Fuerza Aérea del Perú a través de sus unidades especializadas terrestres realiza acciones de interdicción contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en emergencia, debiendo poner a disposición de la Policía Nacional del Perú, con conocimiento del Ministerio Público, a los detenidos, droga decomisada y especies para las investigaciones del caso par los efectos de Ley.”***

**Artículo 3. Declaración de necesidad pública, preferente de Interés Nacional y prioritaria ejecución la creación de la Escuela Especializada de las Fuerza Armadas y la Policía Nacional del Perú de instrucción y entrenamiento contra el tráfico Ilícito de drogas**

Declárese de necesidad pública, preferente interés nacional y prioritaria ejecución la creación de la Escuela Especializada de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, que proporciona instrucción y entrenamiento a todo el personal que participe en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en el Perú, con la finalidad de garantizar el desempeño exitoso de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en sus labores de interdicción en zonas declaradas en estado de emergencia.

**Dese cuenta.**

**Sala de sesiones.**

**Lima, septiembre de 2017.**