



PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE AMPLÍA LA DETENCIÓN EN CASO DE FLAGRANCIA EN LOS DELITOS DE SECUESTRO, EXTORSIÓN, SICARIATO Y CRIMINALIDAD SISTEMÁTICA

El Congresista de la República **Ilich Fredy López Ureña**, y los Congresistas integrantes del Grupo Parlamentario **Acción Popular**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE AMPLÍA LA DETENCIÓN EN CASO DE FLAGRANCIA EN LOS DELITOS DE SECUESTRO, EXTORSIÓN, SICARIATO Y CRIMINALIDAD SISTEMÁTICA

Artículo 1.– Objeto

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto modificar la Constitución Política del Perú de 1993 y el Código Procesal Penal fortaleciendo el marco normativo para otorgar mayor claridad y precisión a los plazos de detención policial en delitos graves. Todo ello en atención a reducir la percepción de impunidad y mejorar la seguridad ciudadana

Artículo 2.– Finalidad

La presente iniciativa legislativa tiene por finalidad definir con mayor exactitud los derechos de los detenidos y delimitar las competencias policiales en situaciones de flagrancia, contribuyendo a una respuesta penal más eficiente y oportuna, garantizando siempre el respeto estricto a los derechos humanos para prevenir posibles abusos y la violencia institucional.

Artículo 3.– Modificación del segundo párrafo del literal f, numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú de 1993.

Se modifica el segundo párrafo del literal f, numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú de 1993, con la siguiente redacción:

"[...] Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

f. Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. La detención no durará más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las investigaciones y, en todo caso, el detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas o en el término de la distancia.

Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas, **secuestro, extorsión, sicariato, criminalidad sistemática**; y, delitos cometidos por organizaciones criminales. En tales casos, las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los presuntos implicados por un término no mayor de quince días naturales. Deben dar cuenta al Ministerio Público y al juez, quien puede asumir jurisdicción antes de vencido dicho término [...]."

Artículo 4.– Modificación de los numerales 3 y 4 del artículo 259 del Código Procesal Penal.

Se modifican los numerales 3 y 4 del artículo 259 del Código Procesal Penal, con la siguiente redacción:

"Artículo 259.- Detención Policial

La Policía Nacional del Perú detiene, sin mandato judicial, a quien sorprenda en flagrante delito. Existe flagrancia cuando

1. El agente es descubierto en la realización del hecho punible.
2. El agente acaba de cometer el hecho punible y es descubierto.
3. El agente ha huido y ha sido identificado durante o inmediatamente después de la perpetración del hecho punible, sea por el agraviado o por otra persona que

haya presenciado el hecho, o por medio audiovisual, dispositivos o equipos con cuya tecnología se haya registrado su imagen, y es encontrado dentro de las veinticuatro (24) horas de producido el hecho punible; **a excepción de delitos de terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas, secuestro, extorsión, sicariato, criminalidad sistemática y delitos cometidos por organizaciones criminales, en cuyo caso será 72 (setenta y dos) horas.**

4. El agente es encontrado dentro de las veinticuatro (24) horas después de la perpetración del hecho punible con efectos o instrumentos del delito, o con señales en sí mismo o en su vestimenta que indiquen su probable autoría o participación en el hecho punible; **a excepción de delitos de terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas, secuestro, extorsión, sicariato, criminalidad sistemática y delitos cometidos por organizaciones criminales, en cuyo caso será 72 (setenta y dos) horas”.**

Artículo 5.– Modificación del numeral 4 del artículo 264 del Código Procesal Penal

Se modifica el numeral 4 del artículo 264 del Código Procesal Penal, con la siguiente redacción:

[...] “Artículo 264 Plazo de la detención. -

4. La detención policial o la detención preliminar puede durar hasta un plazo no mayor de quince (15) días en los delitos de terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas, **secuestro, extorsión, sicariato, criminalidad sistemática** y delitos cometidos por organizaciones criminales [...]”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.– Vigencia de la ley

La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA Ilich Fredy
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 10:51:59-0500

ILICH FREDY LÓPEZ UREÑA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 11:02:54-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 11:03:13-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 11:12:04-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 11:33:28-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Bvis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 11:21:27-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 11:28:27-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 Antecedentes

La inseguridad ciudadana se define como el temor ante la posibilidad de sufrir agresiones, robos, secuestros, violaciones y otros actos delictivos que amenazan a los ciudadanos. Esta inseguridad se manifiesta a través de la violencia y la delincuencia. Desde su formación como República, el país ha enfrentado episodios de violencia, como la crisis de los años ochenta que causó cerca de treinta mil muertes y pérdidas económicas por aproximadamente veinticinco mil millones de dólares, resultado del terrorismo. Actualmente, los índices de violencia e inseguridad no solo persisten sino que aumentan, agravados por factores adicionales como el narcotráfico, la violación de derechos humanos, la violencia doméstica contra niños y mujeres, accidentes de tránsito y la delincuencia en general. Esta situación ha generado progresivamente un sentimiento generalizado de inseguridad; de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, en 2017, a nivel urbano nacional, el 86.9% de la población mayor de 15 años percibía que en los próximos doce meses podría ser víctima de un delito que atentara contra su seguridad.

La relación entre crecimiento económico y criminalidad está ampliamente avalada por estudios económicos, como el análisis titulado "Criminalidad y crecimiento económico regional en México", que presentó evidencia empírica sobre el impacto negativo que la delincuencia común y los delitos federales tienen sobre el crecimiento económico regional en México. Este estudio también señala que delitos de alto impacto, incluidos homicidios, robos y lesiones dolosas, afectan de manera adversa el crecimiento económico global. Investigaciones adicionales realizadas en ese país concluyen que entre 1997 y 2012 la criminalidad influyó negativamente en el crecimiento económico y en la inversión productiva en los estados mexicanos.

Estudios elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo —BID, en 2017, estiman que el costo promedio del crimen en Latinoamérica equivale al 3.6% del Producto Bruto Interno (PBI), mientras que en Perú varía entre el 1% y 3%, generando un incremento en el gasto en infraestructura y afectando el ingreso del 30% más pobre de la región. Según la investigación "La inseguridad en el Perú" de la Comisión Económica para América Latina —CEPAL, en Perú y en toda América Latina existe un alto nivel de inseguridad ciudadana, originada principalmente por la violencia y delincuencia, lo que incide directamente en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Finalmente, el estudio titulado "Costo Económico de la Delincuencia Organizada en el Perú", elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito —UNODC, aporta datos relevantes sobre esta problemática.

1.2 Contexto

El Perú enfrenta un creciente desafío en la lucha contra la criminalidad organizada y delitos complejos que requieren respuestas rápidas y eficaces de las instituciones encargadas de la seguridad y justicia; donde la sociedad peruana enfrenta un incremento sostenido de la criminalidad, especialmente en delitos cometidos en flagrancia. Según el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), en 2024 había 101,432 personas privadas de libertad, de las cuales el 35.4% no contaba con sentencia firme, lo que evidencia una sobrecarga del sistema penal y una alta proporción de detenciones preventivas prolongadas (INPE, 2024). El Ministerio Público reportó 48,200 detenciones en flagrancia en 2023, mientras que la Defensoría del Pueblo identificó que el 12% de las detenciones fueron revertidas por ilegalidad, lo que revela vacíos normativos y deficiencias en el control judicial (Defensoría del Pueblo, 2024).

La falta de control judicial oportuno y la discrecionalidad policial han generado preocupación en la ciudadanía y en organismos de derechos humanos, pues se han documentado casos de detenciones arbitrarias y vulneraciones al debido proceso; además, la sobrepoblación carcelaria y la demora en la resolución de procesos penales afectan la reinserción social y la confianza en el sistema de justicia.

Ante esta realidad, la Ley N.º 30558 (2017) ya amplió el plazo de detención en flagrancia de 24 a 48 horas y extendió el plazo hasta 15 días para delitos graves vinculados al crimen organizado y terrorismo, normas que fueron incorporadas en el literal f) del numeral 24 del artículo 2º constitucional; sin embargo, informes recientes de la Defensoría del Pueblo evidencian que existen vacíos en la regulación y aplicación efectiva de estos plazos, lo que ha propiciado situaciones de detenciones arbitrarias y vulneración del derecho a la libertad personal. El equilibrio entre eficacia investigativa y respeto a las garantías constitucionales requiere una regulación precisa y un control judicial oportuno. **(ver tabla N°1 y 2)**

Tabla 1.- Datos relevantes

Indicador	Valor	Fuente
Personas privadas de libertad	101,432	Instituto Nacional Penitenciario (INPE), 2024
Porcentaje sin sentencia firme	35.4%	Instituto Nacional Penitenciario (INPE), 2024
Detenciones en flagrancia 2023	48,200	Ministerio Público, 2024
Reversiones por detención ilegal	12%	Defensoría del Pueblo, 2024

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.- Indicadores sobre detención en flagrancia y justicia penal (2024-2025) a nivel nacional

Indicador	Dato	Fuente
Unidades de flagrancia creadas	33	Resolución 045-2025-MP-FN
Personas detenidas en flagrancia	48,200	Ministerio Público, 2024
Plazo máximo de detención	48h/15 días	Ley N.º 32348, 2025

Fuente: Elaboración propia

Estos datos revelan la urgente necesidad de reforzar la regulación para proteger la libertad personal y garantizar un debido proceso.

1.3 Criminalidad en el Perú

En el Perú, las principales denuncias debido a la inseguridad ciudadana tienen como principal causal las de delitos con 403,701 denuncias contra el patrimonio, contra la vida, el cuerpo y la salud, la seguridad pública y la libertad, denuncias por vehículos robados, por accidentes de tránsito, denuncias de trata de personas y personas detenidas; en

segundo lugar, las denuncias por comisión de faltas y 240,875 denuncias por violencia familiar tanto física como psicológica, asó como 9,840 denuncias por violencia sexual

1.4 Análisis Técnico

El proyecto de ley propone modificar el marco constitucional y procesal penal para precisar los plazos y procedimientos de detención en flagrancia, estableciendo la obligación de control judicial inmediato y la comunicación al Ministerio Público. La reciente Ley N.º 32348 (2025) crea el Sistema Nacional de Justicia Especializado en Flagrancia Delictiva, que integra a diversas instituciones y busca una respuesta más rápida y coordinada ante delitos flagrantes.

La implementación de unidades de flagrancia delictiva permite que los detenidos sean trasladados de manera inmediata a estas unidades, donde se determina su situación jurídica bajo responsabilidad funcional. Sin embargo, existen retos logísticos, como la distancia entre las comisarías y las unidades de flagrancia, especialmente en zonas rurales o alejadas.

El predictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos advierte que la detención preliminar judicial puede ser utilizada de manera abusiva, afectando derechos fundamentales como el debido proceso y la integridad personal. Por ello, se recomienda incorporar criterios de necesidad y urgencia, así como la realización de audiencias posteriores a la detención para garantizar la legalidad y proporcionalidad de la medida.

La evidencia muestra que solo el 5.4% de los casos con detenidos en flagrancia en Lima Norte (enero-noviembre 2023) fueron objeto de incoación de proceso inmediato, lo que indica que la mayoría de los casos se resuelven en comisarías mediante principios de oportunidad o acuerdos inmediatos. Esto revela la necesidad de fortalecer el control judicial y la articulación interinstitucional para evitar abusos y garantizar la protección de derechos fundamentales.

1.5 Marco normativo

- Constitución Política del Perú de 1993.

- Código Procesal Penal, Decreto Legislativo N°957.
- Ley N.º 30558, que modificó la detención en flagrancia.
- Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC N.º 025-2008-PI/TC y STC N°007-2009-PI/TC) que establece estándares para la protección de la libertad personal.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Tratados internacionales sobre derechos humanos, especialmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

1.6 Constitución Política del Perú 1993¹:

La Constitución Política del Perú de 1993, defiende el derecho al trabajo establecido en los siguientes artículos, en los que se menciona lo siguiente:

[...]“ Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

f. Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. La detención no durará más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las investigaciones y, en todo caso, el detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas o en el término de la distancia.

Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas y a los delitos cometidos por organizaciones criminales. En tales casos, las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los presuntos implicados por un término no mayor de quince días naturales. Deben dar cuenta al Ministerio Público y al juez, quien puede asumir jurisdicción antes de vencido dicho término” [...].

Se incorpora un principio consagrado desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que establece que ninguna persona puede ser detenida por un período superior a veinticuatro horas sin la autorización expresa de un juez. No obstante, se

¹ (1993) Constitución política del Estado peruano

contempla una excepción para los casos que involucren los delitos de terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas, permitiendo que las autoridades policiales efectúen una detención preventiva de hasta quince días naturales sin necesidad de intervención judicial inmediata. Esta ampliación del plazo de detención responde a la necesidad de facilitar una investigación policial más exhaustiva, dada la complejidad y organización criminal inherente a tales delitos. Asimismo, la Constitución obliga a que dichos casos sean puestos en conocimiento del Ministerio Público, facultando al juez para asumir la jurisdicción en cualquier momento dentro del plazo máximo establecido, lo que implica la posibilidad de que el magistrado intervenga antes de cumplirse los quince días. Es fundamental vincular esta prerrogativa con la disposición contenida en el literal "h" del mismo artículo constitucional, que prohíbe expresamente la violencia y el trato cruel o degradante, garantías que son especialmente relevantes en el contexto de las detenciones prolongadas para salvaguardar los derechos humanos y evitar abusos durante la custodia policial.

Ahora bien, la propuesta normativa representa una medida valiosa para el Perú, ya que fortalece el marco normativo al establecer con mayor precisión los plazos máximos para la detención policial en casos de delitos graves. Esto permitirá una definición clara de los derechos de los detenidos y de las competencias de las autoridades policiales en situaciones de flagrancia, garantizando una gestión judicial más eficiente y una respuesta rápida en el sistema penal, aspecto fundamental para reducir la percepción de impunidad y mejorar la seguridad ciudadana. Es imprescindible que estas disposiciones se implementen respetando estrictamente los derechos humanos, a fin de evitar cualquier posible abuso o aumento de la violencia institucional. Además, esta iniciativa promueve una mejora en la calidad del sistema judicial mediante la incorporación de tecnologías para el registro y monitoreo en tiempo real de las detenciones, lo que fortalecerá la fiscalización y la transparencia en los procedimientos policiales. Con mecanismos adecuados de supervisión y participación de la sociedad civil, se asegurará que la reforma contribuya a prevenir abusos y a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones. De este modo, la reforma tendrá impactos positivos significativos en la legislación

nacional, optimizando la eficiencia judicial y promoviendo un sistema de seguridad que respete los derechos fundamentales de los ciudadanos.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa, fortalecerá el marco normativo dotando al sistema legal de una mayor claridad respecto a los plazos de detención policial en casos de delitos graves. Esto contribuirá a una mejor definición de los derechos de los detenidos y a la delimitación de las competencias policiales en situaciones de flagrancia. Asimismo, establecerá un plazo máximo de detención con la finalidad de agilizar los procedimientos judiciales. Esto podría resultar en una respuesta más rápida del sistema penal, lo que es esencial para disminuir la percepción de impunidad y mejorar la seguridad ciudadana. No obstante, será crucial que estas medidas se apliquen con rigor y respeto a los derechos humanos para evitar un incremento de la violencia institucional.

En ese sentido, la implementación de este proyecto de ley no solo elevará la calidad del sistema judicial, sino que también fomentará un enfoque más respetuoso de los derechos fundamentales de los ciudadanos, evitando abusos y garantizando un debido proceso. Asimismo, la utilización de sistemas tecnológicos para el registro y monitoreo en tiempo real de las detenciones fortalecerá la fiscalización y la transparencia en el proceso de detención policial. Esto contribuirá a prevenir abusos, aumentar la rendición de cuentas; y, en consecuencia, fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

Por tanto, la iniciativa legislativa tendrá efectos significativos en la legislación nacional, mejorando la eficiencia del sistema judicial y la seguridad ciudadana, siempre que se implemente con un enfoque centrado en el respeto de los derechos humanos y con mecanismos de supervisión adecuados.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Al respecto, se puede afirmar lo siguiente (*ver cuadro N°1*)

Cuadro 1.- Análisis Costo – Beneficio

Costos	- No implica algún costo adicional que pudiese afectar al Tesoro Público.
Beneficios	- Asegurar recursos suficientes para las unidades especializadas en flagrancia y para el control judicial posibilitaría una respuesta penal más rápida, eficiente y coordinada, disminuyendo la impunidad y mejorando la seguridad ciudadana. - Capacitar a jueces, fiscales y policías en nuevos procedimientos y estándares de derechos humanos elevaría la calidad y eficiencia del sistema judicial, asegurando decisiones más justas y respetuosas de los derechos fundamentales. - Establecer mecanismos de supervisión y evaluación periódica del impacto de la reforma, con involucramiento de la Defensoría del Pueblo y la sociedad civil, garantizaría que las medidas sean revisadas, ajustadas y mejoradas con base en evidencia y aportes sociales. - Implementar de sistemas tecnológicos para el registro y monitoreo en tiempo real de las detenciones permitiría una mayor fiscalización y prevención de abusos, fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones.

Fuente: Elaboración propia

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023 – 2024, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR², en lo referido su objetivo I. Democracia y Estado de Derecho; su política de Estado N°7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.

² <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/wpuploads/2023/10/Proyecto-de-Agenda-Legislativa-2023-2024-2-1.pdf>

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL³

La presente iniciativa legislativa se encuentra vinculada con la Política de Estado N°7, del Acuerdo Nacional, en las que se establece lo siguiente:

"Artículo 17°. Afirmación de la economía social de mercado

Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales.

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada; (b) propiciará una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos; (c) pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; (d) garantizará su presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia; (e) fomentará una cultura de paz a través de una educación y una ética públicas que incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación; (f) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana; (g) promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución; (h) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía.

³ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/7-erradicacion-de-la-violencia-y-fortalecimiento-del-civismo-y-de-la-seguridad-ciudadana/>