



SUMILLA: LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA NACIONAL LA SEGURIDAD CIUDADANA INTEGRAL DEL EMPORIO COMERCIAL DE GAMARRA Y LA CONSTRUCCIÓN DE SU COMISARÍA COMO INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA EN LA LUCHA CONTRA LA INSEGURIDAD CIUDADANA Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA NACIONAL LA SEGURIDAD CIUDADANA INTEGRAL DEL EMPORIO COMERCIAL DE GAMARRA Y LA CONSTRUCCIÓN DE SU COMISARÍA COMO INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA EN LA LUCHA CONTRA LA INSEGURIDAD CIUDADANA Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto declarar de interés y necesidad pública nacional la seguridad ciudadana integral en el ámbito del Emporio Comercial de Gamarra, ubicado en el distrito de La Victoria, provincia y departamento de Lima, disponiendo la adopción de acciones prioritarias orientadas al fortalecimiento de la infraestructura policial, la prevención del delito, la cooperación comunitaria y la modernización tecnológica de los servicios de seguridad pública en zonas de alta concentración comercial.

Artículo 2. Declaración de interés y necesidad pública

Declárase de interés y necesidad pública nacional la construcción, equipamiento y puesta en funcionamiento de una comisaría en el ámbito del Emporio Comercial de Gamarra, concebida como modelo piloto de gestión integral de seguridad ciudadana para los conglomerados comerciales del país, orientado a fortalecer el orden público, la prevención del delito y la respuesta institucional frente al crimen, bajo criterios de eficiencia operativa, interoperabilidad tecnológica y proximidad ciudadana.

Artículo 3. Implementación tecnológica para la seguridad preventiva

El Ministerio del Interior, en coordinación con la Policía Nacional del Perú, la Municipalidad de La Victoria y demás entidades competentes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, diseña, norma, supervisa y promueve la implementación progresiva de un Sistema Integral de Seguridad y Videovigilancia Inteligente en el ámbito del Emporio Comercial de Gamarra, que

incorpore tecnologías de videoprotección, biometría, telemetría, sensores infrarrojos, analítica de video e inteligencia artificial, destinadas a la detección temprana de riesgos, gestión de emergencias y generación de evidencia digital verificable para la investigación penal y administrativa.

El referido sistema debe garantizar su interoperabilidad con las plataformas nacionales de seguridad ciudadana y con el Centro de Monitoreo Urbano de la Policía Nacional del Perú, asegurando la eficiencia, sostenibilidad, confidencialidad y trazabilidad de la información.

Artículo 4. Programa permanente de fortalecimiento de capacidades en seguridad ciudadana

El Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional del Perú, implementa de manera permanente y articulada un Programa Nacional de Fortalecimiento de Capacidades en Seguridad Ciudadana, destinado a consolidar la cooperación entre las autoridades policiales, las juntas vecinales, las organizaciones empresariales y la ciudadanía del Emporio Comercial de Gamarra.

El programa promueve la formación en prevención del delito, cultura de legalidad, gestión de riesgos, primeros auxilios, mediación de conflictos y uso responsable de tecnologías de vigilancia y alerta temprana, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana regulado por la Ley N.º 27933 y sus normas complementarias.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Ejecución y financiamiento

El Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, la Municipalidad Distrital de La Victoria, la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y las organizaciones vecinales y empresariales del Emporio Comercial de Gamarra, establecen mecanismos de coordinación, cooperación técnica e interoperabilidad institucional, a fin de garantizar la ejecución, sostenibilidad y replicabilidad del modelo integral de seguridad ciudadana promovido por la presente Ley.

SEGUNDA.- Coordinación interinstitucional

La ejecución de las acciones y proyectos derivados de la presente Ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales del Ministerio del Interior, de la Municipalidad de La Victoria y de las entidades involucradas, sin demandar créditos suplementarios al Tesoro Público, pudiendo complementarse mediante los mecanismos de Obras por Impuestos, conforme al Decreto Legislativo N.º 1224 y demás normas aplicables.

El Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, reprograman, priorizan o efectúan las modificaciones presupuestarias necesarias para garantizar la ejecución progresiva de las acciones previstas, considerando su condición de interés y necesidad pública nacional y su alto impacto en la seguridad ciudadana y el desarrollo económico del Emporio Comercial de Gamarra.

TERCERA.- Vigencia de la Norma

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 20 de Octubre de 2025



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 18:18:28-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 14:36:05-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zedith
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 10:36:07-0500



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 15:57:15-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zedith
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 10:36:19-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 16:35:28-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/10/2025 09:57:15-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 16:10:59-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se impulsa a solicitud expresa de la Sociedad Nacional de MYPEs del Perú y de la Junta Vecinal Comunal Zona 12 del Emporio Comercial de Gamarra, conforme a la Carta N.º 045-2025/JVC12, ingresada con Registro Único N.º 2085501 y Registro-0286-2025-2026. Estas organizaciones representan la voz legítima de la sociedad civil organizada, que con profundo compromiso social y espíritu democrático, han manifestado su preocupación por la creciente inseguridad en el entorno comercial y urbano de Gamarra, proponiendo al Congreso de la República una respuesta institucional efectiva y sostenible que garantice la protección de la vida, la integridad y el trabajo de miles de peruanos. La iniciativa, por tanto, nace desde la ciudadanía y las bases productivas del país, reflejando un ejercicio de participación democrática en la formulación de políticas públicas orientadas al desarrollo y la seguridad integral de la nación.

El presente proyecto de ley se enmarca en la urgente necesidad de fortalecer la seguridad ciudadana en el Emporio Comercial de Gamarra, un espacio emblemático de la economía popular urbana y un pilar fundamental del emprendimiento nacional. Este territorio concentra miles de micro y pequeñas empresas que constituyen una cadena productiva vital para el país, pero que, al mismo tiempo, enfrenta severos desafíos vinculados al incremento de la criminalidad, la informalidad y la debilidad de la infraestructura de seguridad. En ese contexto, la presente iniciativa legislativa busca declarar de interés y necesidad pública nacional la seguridad integral de dicho emporio, proponiendo medidas concretas que articulan la prevención del delito, la cooperación comunitaria y la modernización tecnológica del sistema policial.

La seguridad ciudadana, entendida como un derecho humano y una condición esencial para el desarrollo sostenible, exige un enfoque integral basado en la prevención y la corresponsabilidad social. Como sostiene Kliksberg (2011), la seguridad no puede concebirse únicamente desde la represión del delito, sino desde una política pública que ataque las causas estructurales de la violencia y que fomente la cohesión social y la confianza institucional¹. En esa línea, la presente propuesta de ley busca reposicionar al Estado como garante activo del orden público en un espacio donde la convivencia y la actividad económica confluyen intensamente, reconociendo que la inseguridad genera un impacto directo en la productividad, la inversión y la calidad de vida de la ciudadanía.

El Emporio Comercial de Gamarra representa una realidad singular dentro del tejido urbano de Lima. Por su magnitud económica y densidad poblacional, constituye un microcosmos de los desafíos nacionales en materia de seguridad y desarrollo urbano. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 45% de los delitos reportados en Lima Metropolitana se concentran en zonas de alto comercio y tránsito, lo que revela la necesidad de contar con modelos de seguridad específicos y adaptativos². La presente propuesta de ley introduce, en este sentido, una visión moderna y tecnológica

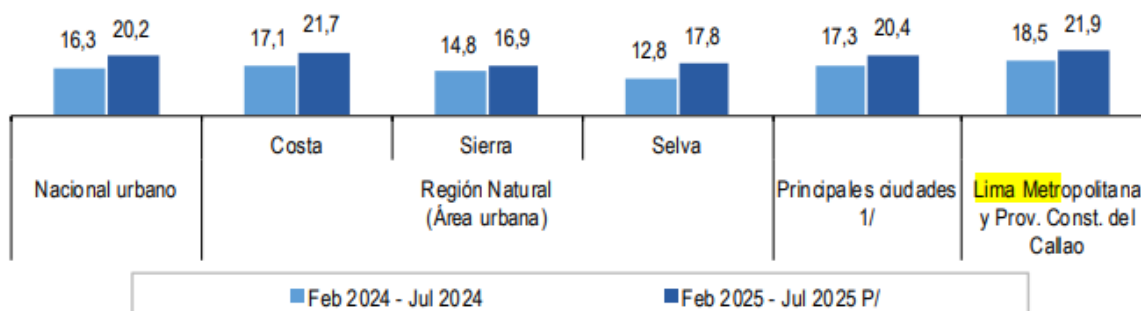
¹ Kliksberg, B. (2011). *Más ética, más desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.

² Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2023). *Estadísticas de criminalidad y victimización en Lima Metropolitana*. INEI.

de la seguridad pública, mediante la creación de una comisaría modelo y la implementación de un sistema inteligente de videovigilancia y monitoreo, que integra herramientas de inteligencia artificial, biometría y analítica de datos.

POBLACIÓN VÍCTIMA DE ALGÚN HECHO DELICTIVO EN LOS ÚLTIMOS DOCE MESES QUE REALIZÓ LA DENUNCIA, POR ÁMBITO DE ESTUDIO

Semestre móvil: Febrero – Julio 2025
(Porcentaje)



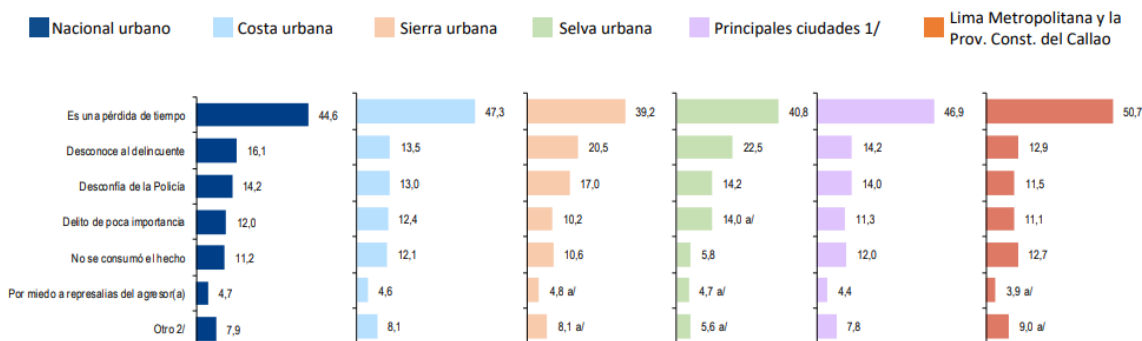
1/ Comprende 28 ciudades principales: 24 ciudades capitales (Arequipa, Trujillo, Ayacucho, Cajamarca, Cerro de Pasco, Chiclayo, Cusco, Huancayo, Huánuco, Ica, Iquitos, Piura, Pucallpa, Puno, Tacna, Abancay, Huaraz, Moquegua, Puerto Maldonado, Tumbes, Chachapoyas, Huancavelica, Moyobamba y Lima Metropolitana (43 distritos de la Provincia de Lima)) y las ciudades de Chimbote, Juliaca, Tarapoto y la Provincia Constitucional del Callao.

P/ Información preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES.

POBLACIÓN VÍCTIMA DE ALGÚN HECHO DELICTIVO, POR MOTIVO DE LA NO DENUNCIA, EN LOS ÚLTIMOS DOCE MESES, SEGÚN ÁMBITO DE ESTUDIO

Semestre móvil: Febrero – Julio 2025 P/
(Porcentaje)



1/ Comprende 28 ciudades principales: 24 ciudades capitales (Arequipa, Trujillo, Ayacucho, Cajamarca, Cerro de Pasco, Chiclayo, Cusco, Huancayo, Huánuco, Ica, Iquitos, Piura, Pucallpa, Puno, Tacna, Abancay, Huaraz, Moquegua, Puerto Maldonado, Tumbes, Chachapoyas, Huancavelica, Moyobamba y Lima Metropolitana (43 distritos de la Provincia de Lima)) y las ciudades de Chimbote, Juliaca, Tarapoto y la Provincia Constitucional del Callao.

2/ Comprende: Recuperó sus bienes por cuenta propia, falta de pruebas y conocía al delincuente.

a/ Los resultados son considerados referenciales porque el número de casos en la muestra para este nivel no es suficiente y presentan un coeficiente de variación mayor al 15%.

P/ Información preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES.

Diversos estudios en gestión pública han demostrado que el uso de tecnologías aplicadas a la seguridad mejora significativamente los tiempos de respuesta y la capacidad de disuasión del delito³. Para autores como Castells (2009), el tránsito hacia ciudades seguras requiere de "infraestructuras inteligentes" que integren información, conectividad y acción institucional coordinada, fortaleciendo la gobernanza local y la participación

³ Sánchez, R., & Vega, M. (2020). *Innovación tecnológica y gestión de la seguridad urbana en América Latina*. Universidad de Salamanca.

ciudadana⁴. En coherencia con esa perspectiva, la presente iniciativa legislativa apuesta por un modelo de seguridad integral que combine innovación tecnológica, infraestructura moderna y capital humano capacitado.

La inclusión de un Programa Permanente de Fortalecimiento de Capacidades en Seguridad Ciudadana constituye un componente esencial de la presente propuesta de ley, ya que orienta la acción estatal hacia la educación cívica y la prevención participativa. De acuerdo con Bauman (2013), las sociedades contemporáneas requieren reconstruir los lazos de confianza y solidaridad comunitaria para enfrentar los miedos colectivos que genera la inseguridad urbana⁵. En ese sentido, la formación conjunta de autoridades, empresarios y ciudadanos promueve una cultura de legalidad, cooperación y corresponsabilidad que se traduce en entornos más seguros y cohesionados.

Asimismo, la iniciativa plantea un modelo de gobernanza colaborativa que articula la acción del Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, la Municipalidad de La Victoria y la Universidad Nacional de Ingeniería, junto con las organizaciones empresariales y vecinales del emporio. Este enfoque responde a la doctrina contemporánea de la seguridad humana promovida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), según la cual la protección efectiva de las personas requiere la cooperación multisectorial y la participación directa de la sociedad civil⁶. La comisaría de Gamarra, concebida como infraestructura estratégica, se proyecta así como un laboratorio de innovación institucional, replicable en otros conglomerados comerciales del país.

Desde una perspectiva de política pública, la presente propuesta de ley contribuye al fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana regulado por la Ley N.º 27933, actualizando su enfoque operativo y tecnológico. La incorporación de mecanismos de videoprotección, sensores y analítica predictiva responde a la necesidad de anticipar conductas delictivas, gestionar emergencias con eficacia y asegurar evidencias digitales verificables. Como indica Muggah (2014), las políticas de seguridad sostenibles son aquellas que equilibran la prevención social y la vigilancia tecnológica bajo marcos normativos transparentes y respetuosos de los derechos fundamentales⁷.

El financiamiento previsto mediante los presupuestos institucionales y mecanismos de Obras por Impuestos refuerza el carácter autosostenible y descentralizado del proyecto, permitiendo su ejecución progresiva sin generar presión fiscal. Este modelo de cooperación público-privada se alinea con las recomendaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que promueve la inversión en seguridad ciudadana como catalizador del desarrollo económico y la confianza empresarial. De este modo, el presente proyecto de ley no solo aborda el problema de la inseguridad, sino que consolida una política de Estado que articula seguridad, productividad y bienestar social.

⁴ Castells, M. (2009). *Communication Power*. Oxford University Press.

⁵ Bauman, Z. (2013). *Miedo líquido: La sociedad contemporánea y sus temores*. Paidós.

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). *Informe sobre seguridad humana en América Latina y el Caribe*. PNUD.

⁷ Muggah, R. (2014). *Urban Violence and Humanitarian Challenges*. *International Review of the Red Cross*, 96(894), 483–505.

➤ ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

El presente proyecto de ley se enmarca en el siguiente conjunto de normas que guardan coherencia con los objetivos de fortalecer la seguridad ciudadana integral, la infraestructura policial, la prevención del delito y la modernización tecnológica en el ámbito del Emporio Comercial de Gamarra:

- Constitución Política del Perú.
- Ley N.º 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC).
- Ley N.º 30037 – Ley que previene y sanciona la violencia en los espectáculos deportivos.
- Ley N.º 30822 – Ley que fortalece la lucha contra la inseguridad ciudadana.
- Decreto Legislativo N.º 1266 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.
- Decreto Supremo N.º 011-2014-IN – Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Ley N.º 28611 – Ley General del Ambiente.
- Ley N.º 30477 – Ley de Obras por Impuestos.
- Ley N.º 31313 – Ley del Gobierno Digital.
- Ley N.º 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley N.º 29733 – Ley de Protección de Datos Personales.
- Ley N.º 30714 – Ley que regula el uso y control de cámaras de videovigilancia en la seguridad ciudadana.
- Ley N.º 31666 – Ley que fortalece la participación vecinal en la seguridad ciudadana.
- Decreto Supremo N.º 009-2022-IN – Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030.
- Ley N.º 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM – Lineamientos de Coordinación Intergubernamental.
- Ley N.º 30225 – Ley de Contrataciones del Estado.
- Ley N.º 31816 – Ley que fortalece las juntas vecinales de seguridad ciudadana.
- Decreto Supremo N.º 026-2021-PCM – Estrategia Nacional de Gobierno Digital y Transformación Digital 2021-2025.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente propuesta de ley surge en respuesta a una problemática estructural que afecta al principal centro de actividad económica popular urbana del país: el Emporio Comercial de Gamarra. Este espacio, que concentra una elevada densidad de trabajadores, empresarios, consumidores y visitantes, se ha convertido en un ecosistema productivo y social de enorme relevancia nacional, pero también en un entorno vulnerable frente a la criminalidad, la informalidad y la precariedad de la infraestructura de seguridad pública. En ese contexto, el presente proyecto de ley plantea la necesidad de declarar de interés y necesidad pública nacional la seguridad integral del Emporio Comercial de Gamarra, estableciendo un marco normativo que permita articular la acción estatal, la cooperación comunitaria y la modernización tecnológica en materia de prevención del delito y protección ciudadana.

Desde el punto de vista doctrinario, la seguridad ciudadana constituye un bien jurídico de carácter colectivo que el Estado tiene la obligación de garantizar mediante políticas integrales y sostenibles. Como señala García Méndez (2008), la seguridad no puede entenderse únicamente como represión del delito, sino como "la construcción de condiciones sociales, institucionales y territoriales que reduzcan la vulnerabilidad de las personas frente al riesgo criminal" (p. 41)⁸. En esa línea, el presente proyecto de ley busca fortalecer la infraestructura institucional y operativa de la Policía Nacional del Perú en un ámbito donde confluyen miles de micro y pequeñas empresas que, pese a su aporte tributario y laboral, operan en condiciones de riesgo por la limitada presencia del Estado.

El fortalecimiento de la seguridad en Gamarra requiere una visión de gestión territorial integral, en la que confluyan la política urbana, la planificación comercial y la protección ciudadana. Tal como sostiene Borja (2015), las ciudades contemporáneas deben incorporar la seguridad como una dimensión del derecho a la ciudad, garantizando entornos urbanos seguros, inclusivos y sostenibles (p. 103)⁹. La presente iniciativa legislativa se inscribe en esa perspectiva, al concebir la seguridad no solo como función policial, sino como parte de una política pública articulada que promueva la convivencia pacífica, la prevención social del delito y la confianza en las instituciones.

Un elemento esencial del presente proyecto de ley es la incorporación de un modelo de seguridad inteligente basado en la innovación tecnológica. Diversos estudios han demostrado que el uso de sistemas de videovigilancia, analítica predictiva e inteligencia artificial incrementa significativamente la capacidad del Estado para anticipar conductas delictivas y responder con eficacia ante emergencias urbanas (González, 2021, p. 72)¹⁰. La implementación de un Sistema Integral de Seguridad y Videovigilancia Inteligente en el Emporio Comercial de Gamarra representa, por tanto, un salto cualitativo hacia un enfoque preventivo y tecnológicamente robusto, coherente con las tendencias internacionales en materia de seguridad urbana sostenible.

La presente propuesta de ley también se sustenta en el principio de participación ciudadana y corresponsabilidad social en materia de seguridad. Como destaca Larraín (2012), "las políticas de seguridad más efectivas son aquellas que involucran activamente a la comunidad en la identificación de riesgos, la vigilancia colectiva y la cultura de prevención" (p. 57)¹¹. Bajo ese enfoque, el proyecto promueve la articulación entre la Policía Nacional, las juntas vecinales, las organizaciones empresariales y las instituciones académicas, consolidando un modelo de cooperación público-comunitario orientado al fortalecimiento del tejido social y al empoderamiento ciudadano.

De igual modo, la propuesta reconoce la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales mediante programas permanentes de formación y actualización en seguridad ciudadana. Según PNUD (2018), la sostenibilidad de las políticas de seguridad

⁸ García Méndez, E. (2008). *Seguridad ciudadana y justicia penal: nuevos desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

⁹ Borja, J. (2015). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

¹⁰ González, R. (2021). *Innovación tecnológica y seguridad urbana: análisis de modelos inteligentes de prevención del delito*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

¹¹ Larraín, J. (2012). *Participación ciudadana y seguridad pública en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.

depende de la capacitación continua de los actores involucrados y de la incorporación de metodologías participativas en la gestión de riesgos (p. 89) ¹². Por ello, el proyecto plantea la creación de un Programa Nacional de Fortalecimiento de Capacidades en Seguridad Ciudadana, que brinde herramientas prácticas en prevención del delito, mediación de conflictos, primeros auxilios y uso responsable de tecnologías de vigilancia.

El carácter estratégico de la presente iniciativa legislativa radica en que propone un modelo replicable en otros conglomerados comerciales del país, combinando innovación tecnológica, descentralización operativa y sostenibilidad financiera. La coordinación interinstitucional prevista entre el Ministerio del Interior, la Municipalidad de La Victoria, la Universidad Nacional de Ingeniería y los sectores empresariales permite generar un ecosistema de seguridad integral que responda simultáneamente a las necesidades de protección, desarrollo y confianza pública. Este diseño institucional se alinea con la visión de gobernanza colaborativa defendida por Osborne (2010), quien señala que "las políticas públicas efectivas requieren alianzas multinivel que combinen capacidades estatales, comunitarias y privadas" (p. 24) ¹³.

En ese marco, el presente proyecto de ley no solo busca enfrentar el problema inmediato de la inseguridad en Gamarra, sino también sentar las bases de una política nacional de seguridad integral para conglomerados económicos urbanos. Su aprobación implica avanzar hacia un Estado que articula tecnología, prevención, participación y sostenibilidad, reafirmando su rol de garante de los derechos fundamentales y del orden público, conforme al artículo 44 de la Constitución Política del Perú.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El presente proyecto de ley surge como respuesta a una problemática estructural que afecta al Emporio Comercial de Gamarra, considerado el núcleo de la economía popular urbana del país y uno de los espacios de mayor densidad económica y social de Lima Metropolitana. La inseguridad ciudadana en esta zona no solo amenaza la integridad física y patrimonial de comerciantes y consumidores, sino que además incide negativamente en la confianza del mercado, la formalización empresarial y el desarrollo económico sostenible del territorio. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), los delitos contra el patrimonio representan más del 55% de los casos reportados en zonas comerciales de alta concentración, lo que evidencia la necesidad de un enfoque territorial específico de seguridad urbana ¹⁴.

La presente iniciativa legislativa identifica que el problema no radica únicamente en la comisión de delitos comunes —como robos, extorsiones o fraudes—, sino en la ausencia de un modelo integral de seguridad ciudadana con enfoque tecnológico, preventivo y comunitario. La infraestructura policial disponible resulta insuficiente frente a la magnitud del territorio y la densidad poblacional flotante de Gamarra, que alcanza más de medio millón de visitantes diarios. Ello genera un déficit operativo en la respuesta institucional y

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). *Informe Regional sobre Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en América Latina*. Nueva York: PNUD.

¹³ Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2023). *Estadísticas de criminalidad y seguridad ciudadana 2023*. Lima: INEI.

una percepción constante de inseguridad que afecta la competitividad y sostenibilidad del emporio¹⁵.

Autores como Bayley (2006) sostienen que la seguridad ciudadana debe ser concebida como un bien público, cuya provisión implica una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, y no únicamente como una función represiva de las fuerzas policiales¹⁶. En ese sentido, el presente proyecto de ley propone un cambio de paradigma, donde la cooperación entre comerciantes, vecinos y autoridades locales se articula bajo un esquema de prevención activa y vigilancia inteligente. Esta aproximación responde al enfoque integral de seguridad promovido por Naciones Unidas, que plantea la combinación de medidas institucionales, tecnológicas y sociales para reducir los factores de riesgo y fortalecer la cohesión comunitaria¹⁷.

La presente propuesta de ley también identifica que uno de los factores agravantes del problema es la fragmentación institucional. La falta de interoperabilidad tecnológica entre las plataformas del Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú y las municipalidades genera duplicidad de esfuerzos, descoordinación en la respuesta y pérdida de trazabilidad en la gestión de incidentes. Como advierte Sozzo (2011), la modernización de la seguridad ciudadana requiere superar la visión "reaccionaria" del Estado e incorporar herramientas de gobernanza inteligente basadas en la evidencia y el uso estratégico de datos¹⁸.

Asimismo, la ausencia de un centro policial propio en el Emporio Comercial de Gamarra impide contar con una base de operaciones adecuada para el control del orden público y la atención oportuna de emergencias. Esta carencia repercute en la eficacia de la labor policial y en la sensación de abandono institucional que experimentan los comerciantes. La construcción de una comisaría moderna con infraestructura tecnológica avanzada se plantea, por tanto, como un elemento esencial del modelo de gestión integral de seguridad propuesto por la presente iniciativa legislativa.

Por otro lado, la prevención del delito en zonas de comercio masivo demanda la incorporación de sistemas de videovigilancia inteligentes, sensores biométricos y herramientas de análisis predictivo que permitan identificar patrones delictivos antes de su materialización. Autores como Clarke (1997) y Ekblom (2005) señalan que la "prevención situacional del delito" constituye una de las estrategias más eficaces para disminuir los índices de criminalidad urbana, al modificar las condiciones ambientales que facilitan la comisión de delitos¹⁹. Bajo esta perspectiva, la implementación de un sistema integral de videoprotección con inteligencia artificial en Gamarra no solo permitirá una detección temprana de riesgos, sino también la generación de evidencia digital verificable para las investigaciones fiscales y judiciales.

¹⁵ Defensoría del Pueblo. (2022). *Informe sobre seguridad ciudadana en zonas de alta concentración comercial: el caso de Gamarra*. Lima: DP.

¹⁶ Bayley, D. (2006). *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*. Oxford University Press.

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas. (2019). *Informe sobre políticas integrales de seguridad ciudadana y prevención de la violencia en América Latina*. Nueva York: ONU.

¹⁸ Sozzo, M. (2011). *Gobernar la inseguridad: hacia una sociología política del control del delito*. Buenos Aires: CLACSO.

¹⁹ Clarke, R. V. (1997). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. Albany: Harrow and Heston; Ekblom, P. (2005). *Designing Products Against Crime*. Taylor & Francis.

La presente propuesta de ley, en consecuencia, reconoce que la inseguridad en el Emporio Comercial de Gamarra no es un fenómeno aislado, sino el resultado de una combinación de factores estructurales: la concentración poblacional, la informalidad comercial, la limitada capacidad de control policial y la carencia de herramientas tecnológicas integradas. Como lo indica PNUD (2013), la seguridad ciudadana debe abordarse desde un enfoque multidimensional que incluya la prevención, la participación comunitaria, la educación cívica y el fortalecimiento institucional²⁰. Solo mediante un modelo integral, articulado y tecnológicamente avanzado, será posible transformar el actual escenario de vulnerabilidad en un entorno seguro, productivo y sostenible.

IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley tiene un impacto normativo relevante dentro del sistema jurídico nacional, al introducir un marco de articulación interinstitucional que refuerza el cumplimiento efectivo del artículo 166 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que la Policía Nacional tiene como finalidad garantizar, mantener y restablecer el orden interno, así como prevenir, investigar y combatir la delincuencia. En esa línea, la presente propuesta de ley no crea una nueva estructura paralela, sino que fortalece el sistema de seguridad ciudadana existente, armonizando sus disposiciones con la Ley N.º 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º 011-2014-IN, al promover una intervención integral y coordinada en los espacios de alta densidad comercial, donde la criminalidad presenta mayores índices de incidencia.

Desde una perspectiva doctrinaria, la iniciativa se inserta dentro de la tendencia moderna del derecho administrativo contemporáneo, que propugna la coordinación entre distintos niveles de gobierno y la participación de actores sociales para garantizar la eficacia de las políticas públicas (Gordillo, 2011)²¹. De esta forma, el presente proyecto de ley genera una adecuación funcional del marco normativo vigente, sin modificar sus pilares, pero sí ampliando la capacidad operativa y tecnológica del Estado en materia de seguridad ciudadana, al introducir la videovigilancia inteligente, la biometría y la analítica de datos como herramientas de prevención y control. Ello supone un avance hacia la digitalización del servicio público de seguridad, en coherencia con el Decreto Legislativo N.º 1412, que regula la Política Nacional de Transformación Digital, y el Decreto Supremo N.º 157-2021-PCM, que aprueba la Estrategia Nacional de Gobierno Digital 2021–2025.

La presente iniciativa legislativa también incide en la consolidación del principio de subsidiariedad del Estado en materia de seguridad, al promover la cooperación entre el sector público y el privado mediante mecanismos de Obras por Impuestos (Decreto Legislativo N.º 1224). Este mecanismo fortalece el rol de las empresas dentro del marco de responsabilidad social y contribución al desarrollo territorial, sin sustituir las competencias del Estado, sino complementándolas conforme al modelo de cogestión

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.

²¹ Gordillo, A. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

pública y privada propuesto por la doctrina de la gobernanza participativa (Rhodes, 1996)²².

Asimismo, el proyecto contribuye al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, particularmente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 16, que promueve sociedades pacíficas, justas e inclusivas, fortaleciendo las instituciones públicas responsables y transparentes. En este contexto, la creación de un modelo piloto de comisaría moderna en el Emporio Comercial de Gamarra permite generar evidencia institucional para su posterior replicabilidad en otros conglomerados urbanos del país, conforme al enfoque de políticas públicas basadas en resultados (Mayntz, 2009)²³. El presente proyecto de ley, al reforzar la cooperación entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, los gobiernos locales, la academia y la ciudadanía, no genera conflicto ni derogación de normas vigentes, sino que las complementa y actualiza. Su incorporación al ordenamiento jurídico amplía el ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y promueve una gestión territorial moderna, tecnológica y socialmente inclusiva. De este modo, la propuesta contribuye al fortalecimiento institucional del Estado, en tanto mejora la capacidad de respuesta ante el delito, asegura la trazabilidad de la información y consolida un modelo de gobernanza urbana que integra prevención, tecnología y participación ciudadana como componentes estructurales del derecho a la seguridad pública (Ferrajoli, 2011)²⁴.

V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley representa una inversión social y económica de alto impacto, sustentada en la necesidad de reducir la inseguridad ciudadana y fortalecer el desarrollo económico sostenible del Emporio Comercial de Gamarra, considerado uno de los principales motores productivos del país. Desde una perspectiva costo-beneficio, la presente iniciativa legislativa busca optimizar los recursos públicos mediante la implementación de un modelo integral de seguridad que combina infraestructura policial moderna, tecnología avanzada e inclusión comunitaria en la gestión de la seguridad urbana.

El costo directo más relevante corresponde a la construcción, equipamiento y mantenimiento de la nueva comisaría, así como a la implementación tecnológica del sistema de videovigilancia y analítica inteligente. Sin embargo, estos costos iniciales se ven compensados por los beneficios tangibles e intangibles que genera la reducción de delitos, el fortalecimiento de la confianza ciudadana, el incremento de la productividad comercial y la revalorización del territorio urbano. De acuerdo con la teoría económica del capital social, la inversión en seguridad pública no solo previene pérdidas, sino que produce rendimientos sociales al generar entornos de cooperación y confianza institucional (Putnam, 1993)²⁵. En términos de eficiencia pública, la presente propuesta de ley busca maximizar el valor social de cada sol invertido a través de la interoperabilidad

²² Rhodes, R. A. W. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies, 44(4), 652–667.

²³ Mayntz, R. (2009). *El Estado y la sociedad civil: nuevos enfoques de gobernanza*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

²⁴ Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.

²⁵ Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

tecnológica y la articulación interinstitucional, evitando la duplicidad de esfuerzos entre la Policía Nacional, la Municipalidad de La Victoria y las entidades académicas y empresariales involucradas. La literatura en gestión pública ha demostrado que los modelos de gobernanza colaborativa en materia de seguridad reducen hasta un 30% los costos operativos cuando se aplican esquemas de cooperación público–privada (Osborne, 2010)²⁶.

El beneficio económico directo se manifiesta en la protección del flujo comercial diario de Gamarra, donde circulan miles de transacciones y empleos dependientes de un entorno seguro. Según la teoría del desarrollo urbano sostenible, la percepción de seguridad constituye un factor determinante para la atracción de inversiones y el aumento del valor inmobiliario (Glaeser, 2011)²⁷. En este sentido, el presente proyecto de ley no debe entenderse como un gasto en seguridad, sino como una inversión estratégica en productividad y competitividad urbana. La reducción de delitos y actos de violencia genera ahorros significativos en costos judiciales, hospitalarios y en pérdidas materiales, que según el Banco Interamericano de Desarrollo equivalen al 3,5% del PIB en América Latina (BID, 2017)²⁸.

Desde la perspectiva tecnológica, la adopción de sistemas de videovigilancia inteligente, biometría y analítica de datos constituye una inversión inicial de alto retorno social, pues permite transformar la seguridad reactiva en seguridad predictiva. La evidencia internacional demuestra que los sistemas de inteligencia artificial aplicados al monitoreo urbano reducen los tiempos de respuesta policial hasta en un 40% y aumentan la tasa de resolución de delitos en zonas de alta concentración comercial (UNODC, 2022)²⁹. De este modo, la presente iniciativa legislativa introduce una política pública basada en evidencia y orientada a resultados medibles, asegurando eficiencia en el uso de recursos y sostenibilidad a largo plazo.

El componente comunitario del proyecto representa otro beneficio esencial. La participación activa de empresarios, juntas vecinales y autoridades locales fortalece la cohesión social y legitima la intervención estatal. Diversos estudios en criminología situacional destacan que la prevención basada en la comunidad reduce los índices de reincidencia y mejora la percepción de seguridad colectiva (Cohen & Felson, 1979)³⁰. Por ello, la presente propuesta de ley no se limita a construir infraestructura policial, sino que crea un ecosistema de corresponsabilidad ciudadana y control social que multiplica los efectos positivos de la inversión inicial. Los beneficios económicos y sociales se amplían al considerar la replicabilidad del modelo a otros conglomerados comerciales del país. La experiencia de Gamarra, como piloto nacional, permitirá generar estándares técnicos, indicadores de desempeño y metodologías de evaluación costo–eficiencia que podrán aplicarse en otras regiones, contribuyendo a una política de seguridad descentralizada. En esta línea, la seguridad urbana, al ser considerada infraestructura pública estratégica,

²⁶ Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.

²⁷ Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. Penguin Press.

²⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). *Los costos del crimen y la violencia: Nuevas evidencias y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.

²⁹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2022). *Smart Policing and Predictive Technologies in Urban Security Management*. United Nations Publications.

³⁰ Cohen, L., & Felson, M. (1979). *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*. *American Sociological Review*, 44(4), 588–608.

genera externalidades positivas en empleo, formalización empresarial y crecimiento económico local (World Bank, 2020) ³¹. En esa línea de ideas, el balance costo–beneficio de la presente iniciativa legislativa demuestra que los costos iniciales son inferiores a los beneficios económicos acumulativos derivados de la reducción del delito, la mejora de la productividad, el fortalecimiento institucional y la atracción de nuevas inversiones. El impacto social proyectado es de carácter multiplicador, pues la inversión en seguridad integral se traduce en estabilidad económica, cohesión social y legitimidad estatal en territorios de alta densidad comercial.

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con los ejes de la Agenda Legislativa del Congreso de la República, que prioriza el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, la lucha contra la criminalidad y la recuperación de los espacios públicos como pilares de la paz social y el desarrollo económico. Asimismo, se articula con los Objetivos de Estado del Acuerdo Nacional, especialmente con el compromiso de garantizar un Estado eficiente, transparente y descentralizado, que asegure la vigencia plena de los derechos fundamentales y la seguridad de las personas.

La declaratoria de interés y necesidad pública nacional de la seguridad integral en el Emporio Comercial de Gamarra contribuye directamente al cumplimiento del Eje Estratégico de “Democracia y Estado de Derecho”, al promover una presencia institucional efectiva en un espacio de alta concentración comercial que requiere atención prioritaria. Además, fortalece el Eje de “Competitividad y Empleo”, al proteger uno de los principales motores de la economía popular urbana del país, garantizando condiciones de seguridad para la inversión y la formalidad.

En este marco, la propuesta legislativa no solo responde a un mandato de política pública del Acuerdo Nacional, sino que materializa una acción concreta de gobernanza cooperativa entre el Estado, la sociedad civil y el sector empresarial. Su aprobación representará un paso decisivo en la modernización de la gestión de la seguridad ciudadana mediante innovación tecnológica, corresponsabilidad social y articulación institucional efectiva, en esa línea de ideas la presente la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral I**. “Democracia y Estado de Derecho”, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 7**. “Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana”, y concordante con el **tema 18**. Medidas en favor de la seguridad ciudadana y el civismo de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR.

³¹ World Bank. (2020). *Safe Cities and Prosperity: The Economic Value of Urban Security*. World Bank Publications.