



CONGRESISTA SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres"
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
12955/2025-CR RU 2097015

23 OCTUBRE 2025 10:03 a.m.

FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

PROYECTO DE LEY DE INTERVENCIÓN EXCEPCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN APOYO A LA SEGURIDAD CIUDADANA Y RURAL DE NUESTRO PAÍS

El congresista de la República que suscribe, **SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS**, miembro del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, así como de los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente fórmula legal.

I. FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
HA DADO LA LEY SIGUIENTE:

LEY DE INTERVENCIÓN EXCEPCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN APOYO A LA SEGURIDAD CIUDADANA Y RURAL DE NUESTRO PAÍS

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo excepcional y temporal que regula la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú, para el restablecimiento del orden interno y la lucha contra el crimen organizado en zonas críticas de alta convulsión criminal en el nuestro territorio nacional, en el marco de lo dispuesto por los artículos 137, 165 y 166 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 2. Finalidad

La presente Ley tiene como finalidad:

- Coadyuvar al restablecimiento del orden interno en zonas donde la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú haya sido objetivamente sobrepasada por la intensidad y organización de la actividad criminal.
- Combatir eficazmente a las organizaciones criminales dedicadas al sicariato, extorsión, tráfico ilícito de drogas y otros delitos conexos que atentan gravemente contra la seguridad ciudadana.
- Proteger la vida, la integridad física y el patrimonio de las personas frente a la violencia criminal organizada.
- Garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos y las libertades fundamentales durante las operaciones conjuntas entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.
- Establecer mecanismos permanentes de control civil y rendición de cuentas.



Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente Ley se aplica en las zonas geográficas que sean declaradas como Zonas de Intervención Temporal (ZIT) conforme a los procedimientos y requisitos establecidos en el Título II; con la finalidad de prevenir y combatir eficazmente a las organizaciones criminales dedicadas al sicariato, extorsión, tráfico ilícito de drogas y otros delitos conexos que atentan gravemente contra la seguridad ciudadana y rural a nivel nacional.)

Artículo 4. Principios rectores generales

La participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú se rige por los siguientes principios rectores generales:

- 
- a) **Excepcionalidad:** La intervención de las Fuerzas Armadas constituye una medida de carácter excepcional y subsidiario, aplicable en vista de haberse agotado los recursos ordinarios de la Policía Nacional del Perú.
 - b) **Temporalidad:** La participación de las Fuerzas Armadas es estrictamente temporal y está sujeta a planes y estrategias definidas, con evaluaciones periódicas de su necesidad y efectividad.
 - c) **Subsidiariedad:** Las Fuerzas Armadas actúan en apoyo complementario a la Policía Nacional del Perú, quien mantiene la dirección operativa y la responsabilidad primaria sobre las acciones de seguridad ciudadana y rural de nuestro país.
 - d) **Proporcionalidad:** El empleo de la fuerza y los medios utilizados son estrictamente proporcionales a la amenaza enfrentada y al objetivo legítimo perseguido, respetando los derechos humanos de la sociedad.
 - e) **Legalidad:** Todas las acciones se desarrollan en estricto cumplimiento de la Constitución, las leyes, los tratados internacionales sobre derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, a excepción de la flagrancia delictiva en cuanto corresponda.

Artículo 5. Principios rectores específicos

Adicionalmente, se observan los siguientes principios:

- f) **Respeto a los derechos humanos:** Se garantiza en todo momento el respeto irrestricto a la dignidad humana, los derechos fundamentales y las libertades públicas.
- g) **Coordinación interinstitucional:** Se asegura la coordinación efectiva, directa y permanente entre las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial.
- h) **Rendición de cuentas:** Todas las acciones están sujetas a supervisión, control político y evaluación por parte del Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo y los órganos de control constitucional.
- i) **Fortalecimiento institucional paralelo:** La participación militar se acompaña obligatoriamente de un plan estratégico, operativo y de fortalecimiento de las capacidades permanente de la Policía Nacional del Perú, con la participación activa de las Fuerzas Armadas de nuestro país.

Artículo 6. Definiciones

Para efectos de la presente Ley, se entiende por:



- a) **Zona de Intervención Temporal (ZIT):** Ámbito geográfico delimitado donde concurren objetivamente los indicadores de crisis de seguridad establecidos en el artículo 8 de la presente Ley.
- b) **Capacidad operativa sobrepasada:** Situación verificable mediante indicadores objetivos en la cual la Policía Nacional del Perú carece de los recursos humanos, materiales o tecnológicos suficientes para controlar efectivamente la actividad criminal en una zona determinada.
- c) **Crimen organizado:** Organizaciones criminales que operan de manera estructurada para cometer delitos graves, conforme a la Ley 30077 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- d) **Apoyo directo:** Participación activa de unidades especializadas de las Fuerzas Armadas en operativos conjuntos con la Policía Nacional del Perú, bajo dirección operativa policial.
- e) **Apoyo indirecto:** Provisión de recursos logísticos, tecnológicos, de inteligencia, transporte o infraestructura por parte de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional del Perú, sin participación directa en operativos.
- f) **Comando de Coordinación Operativa (CCO):** Órgano colegiado responsable de planificar, coordinar y supervisar las operaciones conjuntas en cada Zona de Intervención Temporal, denominada también zona crítica de alta criminalidad.

TÍTULO II

DE LA DECLARATORIA Y DELIMITACIÓN DE ZONAS DE INTERVENCIÓN TEMPORAL

Artículo 7. Competencia para la declaratoria

7.1. La declaratoria de Zonas de Intervención Temporal es competencia del Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Defensa y el Ministro del Interior.

7.2. El Decreto Supremo de declaratoria requiere previamente:

- a) Informe técnico
- b) Opinión del Consejo de Defensa Nacional
- c) Informe presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas

Artículo 8. Informe Técnico Conjunto

8.1. El informe técnico conjunto es elaborado por:

- a) El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, representado por el oficial de turno.
- b) La Dirección General de la Policía Nacional del Perú, representado por el oficial de turno.

El informe es presentado de manera semestral al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y al Congreso de la República, a través de la comisión de Defensa, orden interno (...)

8.2. El informe debe ser aprobado por las dos instituciones y contiene obligatoriamente:

- a) Delimitación geográfica precisa de la zona propuesta, con coordenadas y mapas.
- b) Estadísticas delictivas comparadas de los últimos dos años, desagregadas por tipo de delito.
- c) Evaluación documentada de la capacidad operativa actual de la Policía Nacional del Perú en la zona.



- d) Identificación de las organizaciones criminales operantes, su estructura, modus operandi y áreas de influencia.
- e) Evaluación de riesgos para la población civil y medidas de mitigación.
- f) Plan estratégico y operativo conjunto con objetivos específicos, metas cuantificables, indicadores de logro y cronograma detallado.
- g) Estimación de recursos humanos, materiales logísticos y presupuestales necesarios.
- h) Estrategia de transición para la continuidad o retiro progresivo del apoyo militar.

Artículo 9. Indicadores de declaratoria de zona o lugar de intervención de las FF.AA.

9.1. Para declarar una Zona de Intervención Temporal deben concurrir obligatoriamente al menos cuatro de los siguientes cinco indicadores:

- a) Tasa de homicidios dolosos superior en 100% al promedio nacional, sostenida durante seis meses consecutivos.
- b) Denuncias de extorsión superiores en 200% al promedio nacional, sostenidas durante seis meses consecutivos.
- c) Presencia verificada de dos (2) o más organizaciones criminales operando simultáneamente en la zona, con estructura jerárquica identificada.
- d) Ratio de efectivos policiales operativos inferior a uno por cada quinientos (1/500) habitantes.
- e) Tiempo promedio de respuesta policial ante emergencias superior a treinta (30) minutos en el 80% de los casos, durante los últimos seis meses.

9.2. Los indicadores se miden utilizando información oficial de:

- a) Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
- b) Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
- c) Policía Nacional del Perú
- d) Ministerio Público

9.3. La metodología específica de medición se establece en el Reglamento.

Artículo 10. Contenido del Decreto Supremo de declaratoria de la zona de intervención de las FF.AA.

El Decreto Supremo que declara una Zona de Intervención Temporal contiene obligatoriamente:

- a) Delimitación geográfica precisa de la zona, con coordenadas georreferenciadas.
- b) Indicadores objetivos que justifican la declaratoria, con sus valores específicos.
- c) Objetivos específicos de la intervención, expresados en términos medibles.
- d) Modalidades de apoyo autorizadas (directo, indirecto, o ambos).
- e) Plazo de vigencia inicial, que no puede exceder de doce (12) meses.
- f) Designación de los efectivos militares máximos autorizados a participar.
- g) Aspectos logísticos para la intervención de las FF.AA.
- h) Indicadores de éxito que determinarán la continuidad o conclusión de la intervención.

Artículo 11. Plazo y prórroga

11.1. La declaratoria rige inicialmente por un plazo máximo de doce (12) meses.



11.2. El plazo puede prorrogarse por períodos adicionales de doce (12) meses, mediante nuevo Decreto Supremo que demuestre:

- a) Avances significativos pero insuficientes para conclusión.
- b) Persistencia de los indicadores objetivos.
- c) Evaluación favorable de resultados del período anterior.

11.3. El plazo total de intervención en una misma zona no puede exceder de treinta y seis (36) meses continuos, salvo autorización expresa del Congreso de la República por mayoría calificada.

11.4. A los doce (12) meses de intervención, el Poder Ejecutivo presenta al Congreso evaluación exhaustiva para determinar la continuidad excepcional.

Artículo 12. Control parlamentario previo

12.1. Dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la emisión del Decreto Supremo de declaratoria, el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Defensa y el Ministro del Interior informan al Pleno del Congreso sobre:

- a) El Plan estratégico y operativo, con objetivos y metas concretas que se proyecta atender en defensa de la población a corto y mediano plazo.
- b) Fundamentos técnicos justificados que sustentan el apoyo de las FF.AA a la PNP.
- c) Recursos asignados
- d) Plazo previsto
- e) Mecanismos de supervisión y control del plan a través de los Ministerios del Interior y Defensa.

12.2. El Congreso de la República, puede convocar o citar a la Presidencia del Consejo de Ministros, conjuntamente con los Ministros del interior y Defensa, como parte de sus competencias de control político y de fiscalización, para que informen cualquier situación que agrave la vida y la salud de la población.

TÍTULO III

DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Artículo 13. Modalidades de participación

Las Fuerzas Armadas brindan apoyo a la Policía Nacional del Perú en las siguientes modalidades:

- a) **Apoyo directo limitado:** Mediante Unidades Especializadas en operativos conjuntos bajo dirección operativa policial.
- b) **Apoyo indirecto:** Mediante provisión de recursos logísticos, tecnológicos, de inteligencia, transporte, comunicaciones o infraestructura.
- c) **Control de accesos:** Establecimiento de puntos de verificación en accesos a Zonas de Intervención, siempre en coordinación con la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público, en cuanto corresponda.

Artículo 14. Unidades Especializadas

14.1. El Ministerio de Defensa conforma Unidades Especializadas de las Fuerzas Armadas específicamente para apoyo directo a la PNP.

14.2. El personal de estas unidades cumple obligatoriamente los siguientes requisitos previos:

- a) Capacitación y aprobación del Curso Especializado en Orden Público y Seguridad Ciudadana, con duración mínima de doscientos veinte (220) horas académicas, únicamente para los batallones operativos a excepción de los equipos tácticos y de inteligencia.
- b) Evaluación psicológica favorable específica para interacción con población civil.
- c) Ausencia de antecedentes disciplinarios graves.
- d) Ausencia de investigaciones en curso por presuntas violaciones a derechos humanos.

14.3. Las Unidades Especializadas portan prioritariamente armamento y equipamiento no letal, reservando el armamento letal para situaciones de legítima defensa, salvo estado de emergencia y de sitio declarado por el Poder Ejecutivo.

Artículo 15. Dirección operativa y mando

15.1. En todas las operaciones de apoyo directo, la Policía Nacional del Perú mantiene la dirección operativa y el mando táctico.

15.2. Las Fuerzas Armadas actúan bajo coordinación policial y en cumplimiento de los planes operativos aprobados por el Comando de Coordinación Operativa.

15.3. El oficial de mayor jerarquía de la Policía Nacional del Perú en la región o zona de intervención tiene autoridad y responsabilidad, sobre todas las operaciones conjuntas.

Artículo 16. Comando de Coordinación Operativa (CCO)

16.1. En cada Zona de Intervención se constituye un Comando de Coordinación Operativa presidido por el jefe policial de mayor jerarquía.

16.2. El CCO está integrado por:

- a) Jefe policial de la región o zona de intervención, quien la preside.
- b) Comandante militar designado (miembro)
- c) Fiscal Provincial Especializado en Crimen Organizado (miembro)
- d) Representante de la Defensoría del Pueblo, como observador permanente (miembro)

16.3. El CCO tiene las siguientes funciones:

- a) Aprobar los planes operativos conjuntos.
- b) Autorizar operaciones de alto riesgo.
- c) Establecer protocolos de coordinación específicos.
- d) Supervisar el cumplimiento de reglas de enfrentamiento.
- e) Evaluar semanalmente los resultados operativos.
- f) Atender quejas o denuncias sobre actuación del personal.
- g) Proponer ajustes a la estrategia de intervención, que debe constar en un acta de cada reunión de trabajo.

- 16.4. El CCO sesiona semanalmente de manera ordinaria y extraordinariamente cuando las circunstancias lo requieran, las sesiones se materializan en un acta donde debe constar las agendas, debates y acuerdos a los que se arriben.
- 16.5. Las decisiones operativas del CCO se adoptan por unanimidad o mayoría. En caso de discrepancia, decide el Presidente.

Artículo 17. Órdenes de operación

17.1. Toda operación conjunta requiere una orden de operación escrita que especifica:

- a) Objetivo de la operación
- b) Unidades participantes (policiales y militares)
- c) Oficial policial – militar responsables
- d) Zona geográfica de actuación
- e) Duración estimada
- f) Medios autorizados
- g) Reglas de enfrentamiento aplicables
- h) Medidas de protección de población civil
- i) Procedimientos y protocolos de coordinación
- j) Reportes requeridos

17.2. Las órdenes de operación son aprobadas por el CCO y registradas para cualquier control o auditoría posterior.

TÍTULO IV

DEL USO DE LA FUERZA Y GARANTÍAS FUNDAMENTALES

Artículo 18. Régimen aplicable

El personal de las Fuerzas Armadas que participa en operaciones de apoyo a la Policía Nacional del Perú, aplica el mismo régimen de uso de la fuerza establecido para el personal policial, conforme a los alcances establecidos en el Decreto Legislativo N°1186.

Artículo 19. Principios del uso de la fuerza

El uso de la fuerza cumple obligatoriamente los siguientes principios:

- a) **Legalidad:** Se dirige a un objetivo legítimo reconocido por la ley.
- b) **Necesidad:** Se aplica únicamente cuando se agotan previamente los medios no violentos disponibles.
- c) **Proporcionalidad:** Se gradúa según el nivel de resistencia o amenaza efectivamente enfrentada.
- d) **Precaución:** Se adoptan todas las medidas razonables para evitar daños innecesarios a personas y bienes.



Artículo 20. Niveles de uso de la fuerza

20.1. El uso de la fuerza se aplica de manera progresiva:

Nivel preventivo:

- Presencia uniformada
- Verbalización
- Control visual

Nivel reactivo de baja intensidad:

- Control físico sin armas
- Técnicas de inmovilización

Nivel reactivo de mediana intensidad:

- Uso de medios no letales (gases lacrimógenos, balas de goma, dispositivos eléctricos no letales)

Nivel reactivo de alta intensidad:

- Uso de armas de fuego (solo bajo las condiciones del artículo 21 de la presente ley)

20.2. La progresión entre niveles debe ser gradual, salvo que la situación de amenaza requiera respuesta inmediata en nivel superior.

Artículo 21. Uso de armas de fuego

21.1. El uso de armas de fuego procede únicamente cuando:

- a) Existe amenaza inminente de muerte o lesión grave contra el personal actuante o terceras personas; Y
- b) Resultan insuficientes medidas menos extremas; Y
- c) Se da advertencia previa cuando las circunstancias lo permitan; Y
- d) El uso se dirige exclusivamente a neutralizar la amenaza específica.

21.2. Queda prohibido:

- Disparar contra personas en fuga que no representen amenaza inminente
- Uso indiscriminado de armas de fuego
- Disparos de advertencia al aire en zonas pobladas
- Disparar desde vehículos en movimiento en zonas pobladas
- Uso de armas de fuego para disolver manifestaciones

21.3. Todo uso de armas de fuego que cause muerte o lesiones graves es investigado inmediatamente por:

- El Ministerio Público (investigación penal)
- La Inspectoría competente (investigación administrativa)
- La Defensoría del Pueblo (supervisión de DDHH)



Artículo 22. Salvaguardias de derechos fundamentales

22.1. En ningún caso las operaciones reguladas en la presente Ley pueden:

- a) Suspender el derecho al debido proceso
- b) Aplicar torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes
- c) Restringir el derecho de defensa legal
- d) Vulnerar la presunción de inocencia
- e) Realizar detenciones sin causa legal
- f) Impedir el acceso a comunicación con familiares o abogado
- g) Negar atención médica urgente

22.2. Todo acto que contravenga estas garantías es nulo de pleno derecho y genera responsabilidad administrativa, civil y penal para sus autores y superiores que lo autorizaron o toleraron.

Artículo 23. Protocolos post-incidente

23.1. En caso de uso de fuerza que resulte en personas heridas o fallecidas, el personal actuante adopta inmediatamente las siguientes acciones:

- a) Facilitar atención médica urgente sin discriminación
- b) Notificar inmediatamente al superior y al CCO
- c) Preservar la escena y la cadena de custodia
- d) Identificar testigos
- e) Notificar a familiares
- f) Elaborar informe preliminar en un plazo máximo de seis (6) horas

23.2. El comandante de la operación presenta informe detallado al CCO dentro de las veinticuatro (24) horas, especificando:

- a) Fecha, hora y lugar preciso del incidente
- b) Unidades participantes
- c) Secuencia fáctica de eventos
- d) Nivel de fuerza empleado y justificación
- e) Resultado: detenidos, heridos, fallecidos
- f) Evidencias recopiladas
- g) Testigos identificados
- h) Medidas adoptadas

23.3. El informe se remite simultáneamente al Ministerio Público, la Inspectoría correspondiente de la PNP y de las FF.AA y la Defensoría del Pueblo, para las acciones que resulten pertinentes.

Artículo 24. Detenciones

24.1. Las detenciones realizadas por personal militar se rigen por las normas del Código Procesal Penal aplicables a la Policía Nacional y el Ministerio Público.

24.2. Toda persona detenida es entregada inmediatamente a la autoridad policial competente, quien asume la conducción del procedimiento.





- 24.3. No se establecen centros de detención militar. Los detenidos son trasladados a dependencias policiales o del Ministerio Público, según la gravedad de los hechos.

TÍTULO V

CONTROL, SUPERVISIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Artículo 25. Control parlamentario periódico

- 25.1. El Ministro de Defensa y el Ministro del Interior informan cada seis (6) meses a la Comisión de Defensa Nacional del Congreso de la República sobre:

- a) Zonas de Intervención Temporal vigentes y justificación de su continuidad
- b) Efectivos militares participantes
- c) Operaciones realizadas y resultados cuantitativos y cualitativos
- d) Evolución de indicadores delictivos
- e) Denuncias recibidas y su estado
- f) Incidentes graves ocurridos
- g) Ejecución presupuestal
- h) Avances y cumplimiento del plan estratégico y de fortalecimiento policial

- 25.2. Los informes son públicos, salvo información clasificada que comprometa operaciones en curso o seguridad del personal.

- 25.3. La Comisión de Defensa y Orden Interno (...) del Congreso de la República, puede citar a los representantes del Comando de Coordinación Operativa (CCO) para alguna aclaración en caso corresponda.

Artículo 26. Supervisión de la Defensoría del Pueblo

- 26.1. La Defensoría del Pueblo supervisa permanentemente el respeto a los derechos humanos durante las operaciones, mediante:

- a) Presencia de observadores en las regiones o zonas de intervención
- b) Visitas inopinadas a instalaciones policiales y militares
- c) Recepción y seguimiento de denuncias ciudadanas
- d) Entrevistas con población afectada
- e) Revisión de informes operacionales
- f) Participación en el CCO como observador permanente

- 26.2. La Defensoría elabora informes públicos trimestrales con recomendaciones al Poder Ejecutivo, que deben ser atendidas en quince (15) días hábiles con respuesta fundamentada.

- 26.3. Cuando la Defensoría identifica patrones sistemáticos de violaciones a derechos humanos, puede recomendar la suspensión inmediata de la intervención, lo que el Poder Ejecutivo atiende en setenta y dos (72) horas, después de notificado.

Artículo 27. Investigación de incidentes

- 27.1. Todo incidente que cause muerte, lesiones graves o presuntas violaciones a derechos fundamentales es investigado inmediatamente y con prioridad absoluta por:





- a) El Ministerio Público (ámbito penal)
- b) La Inspectoría General de la Policía Nacional o la Inspectoría General de las Fuerzas Armadas, según corresponda (ámbito administrativo-disciplinario)
- c) La Defensoría del Pueblo (ámbito de supervisión de derechos humanos)

27.2. Las investigaciones se conducen de manera independiente y coordinada.

27.3. Las investigaciones penales concluyen en un plazo máximo de noventa (90) días hábiles. Excepcionalmente, y por complejidad del caso, el Fiscal puede extender el plazo por treinta (30) días adicionales mediante resolución motivada.

Artículo 28. Jurisdicción aplicable

28.1. Los miembros de las Fuerzas Armadas que participan en operaciones reguladas por la presente Ley son juzgados por la justicia ordinaria por los delitos que cometan contra la vida, la integridad personal, la libertad y otros derechos fundamentales, conforme al artículo 173 de la Constitución.

28.2. La jurisdicción militar se limita a faltas puramente disciplinarias que no constituyan delitos comunes.

Artículo 29. Responsabilidad del superior jerárquico

29.1. Los superiores jerárquicos, tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional, incurren en responsabilidad administrativa, disciplinaria y penal cuando:

- a) Tienen conocimiento de que sus subordinados cometen o van a cometer violaciones a la presente Ley o a derechos humanos, y no adoptan medidas para prevenirlas.
- b) No investigan ni sancionan las violaciones cometidas por sus subordinados.
- c) Ordenan o toleran el uso indebido de la fuerza.
- d) Encubren o dificultan las investigaciones de incidentes.

29.2. La responsabilidad del superior es independiente y adicional a la responsabilidad individual de los subordinados.

Artículo 30. Transparencia y acceso a la información

30.1. El Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior publican en sus portales institucionales, con periodicidad mensual, información estadística sobre:

- a) Zonas de Intervención donde hayan participado en acciones conjuntas entre la PNP y las FF.AA.
- b) Efectivos militares participantes
- c) Operaciones realizadas (cantidad y tipo)
- d) Resultados: detenciones, incautaciones, desarticulación de bandas
- e) Evolución de indicadores delictivos
- f) Denuncias recibidas por presuntas irregularidades
- g) Ejecución presupuestal según corresponda.

30.2. Se exceptúa de publicación inmediata la información clasificada que comprometa operaciones en curso o seguridad del personal, la cual se publica una vez concluida la operación o cesado el riesgo.

TÍTULO VI

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Artículo 31. Obligatoriedad del fortalecimiento paralelo

31.1. Como condición de sostenibilidad de la estrategia de seguridad, el Estado implementa obligatoriamente, de manera simultánea a la intervención militar, un Plan de Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional del Perú.

31.2. El objetivo del Plan es desarrollar las capacidades permanentes de la Policía Nacional para asumir autónomamente las funciones de seguridad ciudadana al concluir el apoyo militar.

Artículo 32. Componentes del Plan de Fortalecimiento

El Plan de Fortalecimiento Institucional incluye obligatoriamente los siguientes componentes:

a) Incremento de recursos humanos:

- Convocatorias extraordinarias para incorporar nuevos efectivos
- Meta: alcanzar ratio de 1 policía operativo por cada 250 habitantes en Zonas de Intervención, zonas de emergencias, seguridad de fronteras y similares.
- Programas de formación acelerada mínima de seis (6) ha doce (12) meses

b) Mejora de condiciones laborales y remunerativas:

- Incremento salarial diferenciado para personal especializado que prestan servicio en zonas críticas o de alta criminalidad.
- Mejora de beneficios de salud, vivienda y educación
- Mejorar los programas de bienestar familiar

c) Modernización de equipamiento:

- Implementación o renovación de parque automotor
- Adquisición de chalecos antibalas vigentes para todo el personal operativo
- Equipamiento de comunicaciones moderno
- Tecnología de información en inteligencia criminal

d) Infraestructura:

- Construcción o refacción de comisarías en Zonas de Intervención declaradas zonas críticas o de alta criminalidad.
- Implementación de centros de comando y control
- Mejora de instalaciones de detención preliminar

e) Capacitación especializada:

- Formación en investigación de crimen organizado
- Técnicas de inteligencia criminal
- Uso diferenciado de la fuerza
- En derechos humanos



- Prevención de la corrupción

f) Sistemas de inteligencia criminal:

- Fortalecimiento de la Dirección de Inteligencia (DIRIN) y de anticorrupción de la PNP.
- Integración de bases de datos, debidamente autorizadas por los Ministerios de Interior y Defensa.
- Análisis predictivo de patrones criminales

g) Integridad institucional:

- Evaluaciones de confiabilidad periódicas
- Mecanismos de prevención de corrupción
- Sistema de denuncias internas
- Sanción efectiva al personal sobre presuntos actos de corrupción.

Artículo 33. Creación de la Unidad Especializada contra el Crimen Organizado

33.1. Créase la **Unidad Especializada de la Policía Nacional del Perú contra el Crimen Organizado (UECOC-PNP)** como órgano especializado de carácter permanente, adscrito a la Dirección General de la Policía Nacional del Perú.

33.2. La UECOC-PNP tiene las siguientes funciones:

- a) Investigar, prevenir y combatir organizaciones criminales dedicadas al sicariato, extorsión, secuestro, tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.
- b) Ejecutar operaciones de inteligencia criminal para identificación, seguimiento y desarticulación de redes criminales.
- c) Coordinar permanentemente con el Ministerio Público para ejecución de investigaciones complejas contra el crimen organizado.
- d) Mantener actualizado el registro nacional de organizaciones criminales, sus miembros, modus operandi y áreas de influencia.
- e) Proporcionar análisis estratégico sobre amenazas del crimen organizado a las autoridades competentes.
- f) Capacitación permanente a los efectivos policiales en técnicas especializadas de combate al crimen organizado. Para este fin, deben considerarse mayormente a los efectivos policiales (Sub-oficiales y oficiales) que ostentan una segunda especialidad o carreras afines a la función policial (derecho, educación, ingeniería, medicina), con la finalidad de optimizar los recursos y se obtengan los resultados esperados en beneficio del Estado y la sociedad.

33.3. El personal de la UECOC-PNP es seleccionado mediante concurso público que evalúa:

- Capacidades profesionales, debidamente demostrada conforme al inciso f) del numeral 33.2 del artículo 33 de la presente ley.
- Integridad y ausencia de antecedentes
- Evaluación psicológica
- Examen de confiabilidad



33.4. El personal de la UECOC-PNP recibe capacitación especializada obligatoria en:

- Técnicas avanzadas de investigación criminal
- Inteligencia estratégica y operativa
- Análisis forense digital
- Crimen organizado transnacional
- Lavado de activos

33.5. El Reglamento establece la estructura organizacional, procedimientos operativos y protocolos de coordinación interinstitucional de la UECOC-PNP.

Artículo 34. Recursos presupuestales

34.1. El Ministerio de Economía y Finanzas asegura la asignación presupuestal necesaria para la implementación del Plan estratégico y de fortalecimiento institucional, tanto de la PNP así como de las FF.AA.

34.2. Los recursos se programan en el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público de cada ejercicio fiscal, con carácter prioritario.

34.3. El Poder Ejecutivo incorpora en su proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal siguiente recursos suficientes para:

- a) Convocatorias extraordinarias de manera permanente promoviendo nuevos efectivos policiales
- b) Incrementos remunerativos del personal policial
- c) Adquisición de equipamiento moderno
- d) Infraestructura policial
- e) Capacitación especializada
- f) Implementación, funcionamiento y sostenibilidad de la UECOC-PNP

Artículo 35. Evaluación de capacidad operativa

35.1. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana evalúa cada seis (6) meses la recuperación de la capacidad operativa autónoma de la Policía Nacional en las Zonas de Intervención.

35.2. La evaluación verifica:

- a) Incremento real de efectivos policiales operativos
- b) Mejora en tiempo de respuesta ante emergencias
- c) Capacidad de realizar operativos complejos sin apoyo militar
- d) Desarrollo de capacidades de inteligencia criminal
- e) Reducción sostenida de indicadores delictivos

35.3. Cuando se verifica recuperación satisfactoria de la capacidad operativa (cumplimiento de al menos 4 de los 5 criterios del numeral anterior), el Poder Ejecutivo procede al retiro progresivo del apoyo militar.



TÍTULO VII

RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL SICARIATO

Artículo 36. Tratamiento procesal especial del sicariato agravado

36.1. El sicariato ejecutado por miembros de organizaciones criminales o mediante retribución económica recibe tratamiento procesal especial que permite:

- a) Aplicación de técnicas especiales de investigación conforme al Decreto Legislativo N° 1106 (agente encubierto, entrega vigilada, interceptación de comunicaciones).
- b) Prisión preventiva cuando existan elementos de convicción suficientes sobre pertenencia a organización criminal, sin exigencia de pronóstico de pena superior a 4 años.
- c) Protección especial de testigos y colaboradores eficaces conforme a la Ley N° 27378.
- d) Investigación preferente con plazos procesales reducidos.

36.2. El Ministerio Público asigna fiscales especializados con dedicación exclusiva a la investigación y persecución de estos delitos.

Artículo 37. Órdenes de captura inmediatas

37.1. Los jueces penales emiten órdenes de captura en casos de sicariato y de criminalidad con elementos de convicción suficientes en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas desde la solicitud fundamentada del Ministerio Público.

37.2. La Policía Nacional prioriza la ejecución de órdenes de captura por sicariato y de la criminalidad.

Artículo 38. Juzgados especializados

38.1. El Poder Judicial implementa juzgados especializados en sicariato y crimen organizado que tramitan estos procesos con carácter prioritario.

38.2. Estos juzgados reducen al mínimo legal los plazos procesales, concentran audiencias y priorizan la celeridad sin afectar el debido proceso.

TÍTULO VIII

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Modificaciones al Decreto Legislativo N°1095, Ley de Organización y Funciones de las Fuerzas Armadas.

Se modifica el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1095, Ley de Organización y Funciones de las Fuerzas Armadas, incorporando el numeral 4.4 con el siguiente texto:

"Artículo 4.- Funciones de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas tienen las siguientes funciones generales:



[...]

4.4. Proporcionar apoyo temporal y excepcional a la Policía Nacional del Perú, para el restablecimiento del orden interno en Zonas de Intervención declaradas por ley, como zonas críticas y de alta criminalidad, bajo los principios de excepcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y proporcionalidad, manteniendo la Policía Nacional la dirección operativa de las acciones."

SEGUNDA. Modificaciones al artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.

Se modifica el artículo 2 de la Ley N° 1267, modificado por el Decreto Legislativo 1604, Ley de la Policía Nacional del Perú, incorporando el numeral 31 con el siguiente texto:

"Artículo 2.- Funciones

Son funciones de la Policía Nacional del Perú:

[...]

31. Planificar y dirigir operativamente las acciones conjuntas con las Fuerzas Armadas cuando estas brinden apoyo temporal en Zonas de Intervención, consideradas como zonas críticas y de alta criminalidad, manteniendo el profesionalismo y la responsabilidad primaria sobre la seguridad ciudadana y el orden interno conforme a la Constitución y la ley especial."

TERCERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Defensa y el Ministro del Interior, reglamentan la presente Ley, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario desde su entrada en vigencia.

El Reglamento desarrolla específicamente:

- a) Metodología de medición de indicadores objetivos
- b) Protocolos operativos detallados de coordinación
- c) Procedimientos para elaboración del informe técnico conjunto
- d) Reglas de enfrentamiento específicas por escenario
- e) Contenido del Curso Especializado para personal militar
- f) Protocolos de supervisión y evaluación
- g) Estructura organizacional de la UECOC-PNP
- h) Formatos de informes y reportes
- i) Otros aspectos técnicos necesarios para aplicación efectiva de la Ley

CUARTA. Coordinación con gobiernos subnacionales

Los gobiernos regionales y locales de las Zonas de Intervención Temporal coordinan con el Comando de Coordinación Operativa las acciones de prevención social del delito, recuperación de espacios públicos y apoyo logístico complementario, en el marco de sus competencias.

QUINTA. Financiamiento

- 5.1. La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público para el ejercicio fiscal en curso.
- 5.2. Para los ejercicios fiscales siguientes, el Poder Ejecutivo incluye en el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público los recursos necesarios, para su cumplimiento.
- 5.3. El Poder Ejecutivo incorpora en el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año fiscal los recursos necesarios para:
 - a) Capacitación especializada del personal militar (220 horas académicas)
 - b) Equipamiento no letal para Unidades Especializadas
 - c) Funcionamiento de los Comandos de Coordinación Operativa
 - d) Actividades de supervisión y evaluación
 - e) Implementación del Plan Estratégico y de Fortalecimiento de la Policía Nacional
 - f) Creación y funcionamiento de la UECOC-PNP

SEXTA. Evaluación legislativa obligatoria

- 6.1. El Congreso de la República evalúa obligatoriamente la eficacia y constitucionalidad de la presente Ley:
 - A los doce (12) meses: Evaluación preliminar de resultados
 - A los veinticuatro (24) meses: Evaluación intermedia completa
 - A los treinta y seis (36) meses: Evaluación final para determinar continuidad, modificación o derogación
- 6.2. Para cada evaluación, el Poder Ejecutivo presenta informe exhaustivo conteniendo:
 - a) Evolución de indicadores delictivos en Zonas de Intervención crítica y de alta criminalidad.
 - b) Análisis costo-beneficio del plan estratégico y de fortalecimiento de la PNP.
 - c) Estado de denuncias e investigaciones sobre violaciones a derechos humanos
 - d) Avances en el fortalecimiento de la Policía Nacional
 - e) Recomendaciones para mejora de la política de seguridad ciudadana
 - f) Propuesta sobre continuidad, modificación o conclusión de la Ley

SETIMA. Vigencia

La presente Ley entra en vigor a los treinta (30) días calendario de su publicación, plazo en el cual el Poder Ejecutivo:

- a) Elabora y aprueba el Reglamento
- b) Asigna recursos presupuestales
- c) Implementa el Programa de Capacitación Especializada
- d) Conformar las Unidades Especializadas
- e) Establece protocolos de coordinación interinstitucional

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Implementación gradual

Las declaratorias de Zonas de Intervención Temporal se implementan gradualmente, priorizando las zonas con índices más críticos de criminalidad violenta y de manera paralela en todas las regiones del país.

SEGUNDA. Capacitación previa obligatoria

El Ministerio de Defensa inicia inmediatamente el Programa de Capacitación Especializada para conformación de las Unidades Especializadas.

Hasta que el personal militar complete satisfactoriamente las doscientas veinte (220) horas de capacitación especializada, la participación de las Fuerzas Armadas se limita exclusivamente a apoyo indirecto.

TERCERA. Adecuación de intervenciones vigentes

Los estados de emergencia vigentes al momento de entrada en vigor de la presente Ley que involucren la participación de las Fuerzas Armadas, en tareas de seguridad ciudadana continúan rigiéndose por las normas de estados de excepción.

Al concluir el estado de emergencia en una zona, si persisten los indicadores de criminalidad, puede declararse Zona de Intervención Temporal conforme a los procedimientos de la presente Ley.

CUARTA. Conformación de la UECOC-PNP

El Ministerio del Interior conforma la UECOC-PNP en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, al día siguiente de entrada en vigor la presente ley.

Durante el primer año de funcionamiento, la UECOC-PNP contará con un mínimo de doscientos cincuenta (250) efectivos especializados, incrementándose progresivamente hasta alcanzar quinientos (500) efectivos en el segundo año.

QUINTA. Plan de Fortalecimiento Policial

El Ministerio del Interior presenta el Plan de Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional del Perú dentro de los treinta (30) días posteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley.

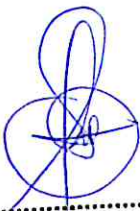
El Plan establece el árbol del problema, objetivos y metas anuales cuantificables para cada componente del fortalecimiento.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación de normas incompatibles

Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

Lima, 15 de octubre del 2025


SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


Américo
Gonzales


JOSÉ MARÍA BALCAZAR DELADA


Kelly Potatatu Avals.


Flavio Cruz Mamani


FLAVIO CRUZ MAMANI
VOCERO

II EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

2.1.1. Fundamento normativo de la propuesta

El artículo 44 de la Constitución Política establece como deberes primordiales del Estado defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Este mandato constitucional constituye el fundamento primario de la presente iniciativa, pues el Estado peruano enfrenta actualmente una situación excepcional donde las amenazas contra la seguridad de la población han alcanzado niveles críticos que requieren medidas extraordinarias, pero constitucionalmente reguladas.

En concordancia con lo anterior, el artículo 163 de la Constitución señala que el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional, el cual es integral y permanente, desarrollándose en los ámbitos interno y externo. Esta disposición reconoce que la seguridad nacional no se limita únicamente a las amenazas externas, sino que comprende también aquellas situaciones internas que, por su gravedad y magnitud, pueden afectar la estabilidad del Estado y el bienestar de la población.

El artículo 165 de la Constitución establece que las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, teniendo como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República, y que asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución. Por su parte, el artículo 166 señala que la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno, prestando protección y ayuda a las personas y a la comunidad, garantizando el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado, previniendo, investigando y combatiendo la delincuencia, y vigilando y controlando las fronteras.

La interpretación sistemática de estas disposiciones constitucionales, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, permite establecer que si bien la Policía Nacional tiene la responsabilidad primaria del orden interno, en situaciones excepcionales donde su capacidad operativa sea objetivamente sobrepasada, las Fuerzas Armadas pueden brindar apoyo temporal y subsidiario, siempre que dicha participación esté debidamente regulada por ley y sujeta a estrictos controles constitucionales.

2.2. Fundamento Jurisprudencial

El Tribunal Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial consistente sobre la participación excepcional de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior. En el fundamento 329 del **Expediente N° 00022-2011-PI/TC**, el Tribunal estableció que la normativa internacional admite, de manera excepcional, el uso de la fuerza en situaciones de legítima defensa, y que será la propia legislación interna la encargada de regular aquellas situaciones de insurgencia que ameriten un uso legítimo de la fuerza, habilitándola en nuestro caso para la defensa del orden constitucional o prohibiéndola como actos que afrentan la ley y el orden interno.



Posteriormente, en el fundamento 389 del mismo expediente, el Tribunal reconoció que en la lógica de excepcionalidad y temporalidad que caracteriza a cualquier uso de la fuerza, es legítimo considerar la facultad de las Fuerzas Armadas de apoyar en la restauración o restablecimiento del control del orden interno en las zonas que no han sido declaradas en estado de emergencia y solo cuando se supere la capacidad de control del orden interno de la Policía Nacional. En este caso, se le reconoce a las Fuerzas Armadas funciones de policía para preservar la paz y la seguridad en situaciones de apremio, que no son consideradas de emergencia, pero que requieren de una respuesta rápida por parte de los elementos de la fuerza pública ante la imposibilidad de la PNP de contrarrestar esta situación por sus propios medios.

Asimismo, en el fundamento 393 del citado expediente, el Tribunal consideró que existen situaciones concretas en que a veces se impondría como razonable el apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional a fin de garantizar una serie de bienes constitucionales que puedan encontrarse comprometidos, tales situaciones excepcionales deben armonizarse con las restricciones impuestas desde el ordenamiento internacional, especialmente el Derecho Internacional Humanitario. Esta interpretación constitucional permite establecer un marco jurídico claro para la participación excepcional de las Fuerzas Armadas, siempre que se respeten los principios de excepcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y proporcionalidad.

En el **Expediente 0002-2008-PI/TC**, el Tribunal Constitucional precisó aún más los alcances de esta participación excepcional, señalando que 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, circunscribiendo esto única y exclusivamente para las siguientes situaciones: narcotráfico, terrorismo y la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país. Esta jurisprudencia establece parámetros claros que la presente iniciativa legislativa busca incorporar al texto constitucional para otorgar mayor seguridad jurídica y predictibilidad a esta facultad excepcional.

2.3. Fundamento Técnico de la propuesta

2.3.1. Diagnóstico de la crisis de seguridad ciudadana

El Perú atraviesa actualmente la crisis de seguridad ciudadana más grave de su historia republicana reciente. Según el Informe Temático N° 201 sobre Inseguridad Ciudadana al 2025 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Informe Técnico de Estadísticas de Seguridad Ciudadana a julio 2025 del Ministerio del Interior, los indicadores delictivos han alcanzado niveles alarmantes que evidencian el colapso de la capacidad operativa del Estado para garantizar la seguridad de la población.

La tasa de homicidios se ha incrementado en 60.3% entre 2020 y 2025, alcanzando 12.5 por cada 100,000 habitantes según las proyecciones para el cierre del año, ubicando al Perú por encima del promedio regional latinoamericano y triplicando la tasa de países vecinos como Chile (4.5) o Argentina (4.7). Este incremento no responde a factores circunstanciales o coyunturales, sino a la consolidación de estructuras criminales que utilizan la violencia letal como herramienta sistemática de control territorial y económico.

Las denuncias por extorsión han registrado un incremento aún más dramático, aumentando en 300% entre 2020 y 2024, pasando de 3,421 denuncias en 2020 a 13,684 en 2024. Las proyecciones para 2025 indican que se superarán las 17,500 denuncias anuales. Este delito afecta principalmente a pequeños y medianos empresarios, comerciantes, transportistas y profesionales independientes que constituyen la base del tejido productivo nacional. El impacto económico directo de la extorsión se estima en 1,500 millones de soles anuales en pagos de cupos, más 800 millones adicionales en costos de cierre de negocios, despidos laborales y abandono de actividades económicas.

La magnitud del problema se evidencia en la proliferación de organizaciones criminales que operan con altos niveles de sofisticación y violencia. Se han identificado 195 organizaciones criminales operando en territorio nacional al cierre de julio 2025, lo que representa un incremento del 52.3% respecto al año 2020 cuando se registraban 128 organizaciones. Estas estructuras han demostrado capacidad para controlar territorios, cobrar cupos, ejecutar asesinatos selectivos y desafiar abiertamente la autoridad del Estado.

El caso emblemático de Pataz en La Libertad ilustra esta realidad, donde bandas criminales utilizan armamento de guerra como rifles AR-15, AK-47 y granadas para imponer su dominio territorial sobre las zonas de explotación minera, cobrando cupos mensuales que ascienden a 8 millones de soles según estimaciones de la Fiscalía especializada. Similar situación se registra en el Vraem, donde organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico controlan extensas áreas del territorio nacional, en Tumbes y Piura con grupos dedicados al sicariato y extorsión, y en Lima Metropolitana y Callao donde operan células del Tren de Aragua, La Cota 905, Los Pulpos, Los Malditos y otras organizaciones que han convertido distritos enteros en zonas de alto riesgo.

La percepción de inseguridad ciudadana refleja el impacto social de esta crisis. El 70% de la población nacional identifica la inseguridad como el principal problema del país según la Encuesta Nacional de Hogares 2025 del INEI, superando incluso a la preocupación por la economía, el empleo o la corrupción. Solo el 7% de los encuestados manifiesta sentirse seguro en su zona de residencia, mientras que el 36% se siente "muy inseguro" y el 34% "inseguro". Esta percepción generalizada de inseguridad afecta negativamente el desarrollo económico, desincentiva la inversión privada, limita las libertades ciudadanas y erosiona la confianza en las instituciones democráticas.

El fenómeno delictivo ha adquirido además una dimensión transnacional preocupante. Organizaciones criminales extranjeras como el Tren de Aragua (Venezuela), La Cota 905 (Venezuela), Los Tiguerones (Ecuador) y diversas bandas colombianas dedicadas al cobro de "gota a gota" han establecido células operativas en territorio nacional, introduciendo modalidades delictivas más violentas y estableciendo alianzas con grupos criminales locales. Esta situación configura una amenaza no solo a la seguridad ciudadana sino también a la seguridad nacional, al comprometer la capacidad del Estado para ejercer soberanía efectiva sobre su territorio.

2.3.2. Evaluación de la capacidad operativa de la Policía Nacional

La Policía Nacional del Perú enfrenta limitaciones estructurales críticas que impiden una respuesta efectiva ante la magnitud de la crisis delictiva. Con aproximadamente 140,000 efectivos para una población de 33 millones de habitantes, la ratio de cobertura policial es de 1 policía por cada 235

habitantes, significativamente inferior al estándar internacional de 1 por cada 150 habitantes recomendado por las Naciones Unidas. Esta deficiencia cuantitativa se agrava al considerar que solo el 60% de los efectivos (84,000 policías) realizan labores operativas, mientras que el resto cumple funciones administrativas o de apoyo, resultando en un ratio efectivo de apenas 1 policía operativo por cada 393 habitantes.

Las limitaciones materiales y tecnológicas profundizan la brecha operativa. El 40% del equipamiento policial tiene más de 10 años de antigüedad, lo que compromete su efectividad y confiabilidad en situaciones críticas. Solo 8,500 de los 15,000 patrulleros requeridos están operativos, representando un déficit del 43.3%. Únicamente el 60% del equipamiento se considera moderno, cuando el estándar mínimo debería ser 90%. Apenas 45,000 de los 84,000 chalecos antibalas necesarios están vigentes, dejando a casi la mitad de los efectivos operativos sin protección adecuada.

El tiempo promedio de respuesta ante emergencias es de 25 minutos en zonas urbanas y 90 minutos en zonas rurales, periodos que resultan incompatibles con la naturaleza dinámica y violenta de la criminalidad actual. En las zonas identificadas como críticas de alta convulsión criminal, estos indicadores son aún más deficientes, con ratios inferiores a 1 policía operativo por cada 500 habitantes y tiempos de respuesta superiores a 30 minutos en el 80% de las emergencias.

La infraestructura policial presenta déficits significativos. De las 2,500 comisarias necesarias para brindar cobertura adecuada, solo 1,876 están implementadas (25% de déficit). Únicamente 12 de los 25 centros de inteligencia requeridos están operativos (52% de déficit). Las instalaciones existentes en su mayoría presentan deterioro por antigüedad y falta de mantenimiento, comprometiendo las condiciones de trabajo del personal policial.

El presupuesto asignado a seguridad ciudadana representa apenas el 1.8% del Producto Bruto Interno, por debajo del promedio regional de 2.5% y muy inferior al de países con índices de seguridad satisfactorios como Chile (2.3%), Uruguay (2.4%) o Colombia (3.2%). El presupuesto per cápita en seguridad ciudadana es de 185 soles por habitante, cuando el estándar mínimo debería ser 280 soles, representando un déficit del 33.9%. Esta situación ha generado un círculo vicioso donde la falta de recursos impide mejorar la capacidad operativa, lo que a su vez facilita el avance de la criminalidad y reduce la legitimidad institucional de la Policía Nacional ante la ciudadanía.

2.3.3. Caracterización del crimen organizado

El mapeo del crimen organizado revela la complejidad, sofisticación y transnacionalización del fenómeno delictivo en el Perú. Las 195 organizaciones criminales identificadas al cierre de julio 2025 operan con estructuras jerárquicas definidas, división de funciones especializadas, uso de tecnología avanzada para comunicaciones y operaciones, y capacidad de corrupción de funcionarios públicos.

Las organizaciones transnacionales presentan características particularmente preocupantes:

El Tren de Aragua ha establecido 8 células operativas en territorio peruano, especializadas en extorsión a comerciantes venezolanos y peruanos, sicariato por encargo, trata de personas con fines de explotación sexual, y tráfico de drogas. Su estructura jerárquica mantiene comunicación directa con



líderes en Venezuela, y han demostrado capacidad para ejecutar asesinatos selectivos contra autoridades y testigos. Se les atribuyen al menos 45 homicidios en 2024-2025.

La Cota 905 opera principalmente en Lima Norte y Callao, con especialización en secuestros express, secuestros con pedido de rescate, extorsión a empresarios, y sicariato. Han introducido modalidades delictivas de extrema violencia, incluyendo descuartizamiento de víctimas como mensaje intimidatorio. Se les atribuyen 23 secuestros en 2024.

Los Tiguerones mantienen 5 células operativas en la región norte, especializadas en sicariato por encargo (tarifas de \$500 a \$3,000 USD por ejecución), tráfico de cocaína hacia Ecuador, y extorsión a empresarios agrícolas. Utilizan motocicletas de alta cilindrada y armamento de guerra. Se les atribuyen 67 homicidios en 2024-2025.

Bandas colombianas de "gota a gota" operan 12 grupos que otorgan préstamos usurarios con intereses del 20% diario, utilizando la extorsión y amenazas de muerte para cobranza. Cuando las víctimas no pueden pagar, son forzadas a cometer delitos o entregar propiedades. Se estiman 8,500 víctimas activas en 2025.

Las organizaciones nacionales también presentan alto grado de peligrosidad:

Los Pulpos controlan la minería ilegal en Pataz (La Libertad) y zonas de Madre de Dios, cobrando cupos mensuales estimados en 8 millones de soles. Utilizan rifles AR-15, AK-47 y granadas. Han asesinado a 12 mineros formales que se resistieron a pagar cupos. Mantienen vínculos con remanentes de Sendero Luminoso para provisión de armamento y explosivos.

Los Malditos de Canto Grande operan desde el penal de Lurigancho, dirigiendo extorsiones, sicarios y narcotráfico mediante teléfonos celulares introducidos ilegalmente. Se les atribuyen 89 extorsiones y 34 homicidios en 2024. Sus líderes mantienen comunicación con el exterior pese a estar internos en establecimientos penitenciarios de supuesta alta seguridad.

Barrio King es la organización con mayor número de clicas (22) dedicadas a micro-comercialización de drogas. Reclutan adolescentes y jóvenes como distribuidores y sicarios. Se les atribuye el 35% de homicidios vinculados a disputas por control territorial de puntos de venta de drogas en Lima y Callao.

La sofisticación operativa de estas organizaciones incluye:

- Uso de teléfonos encriptados y aplicaciones de mensajería con autodestrucción de mensajes.
- Sistemas de vigilancia con drones para identificar presencia policial.
- Reclutamiento de menores de edad para ejecución de delitos, aprovechando tratamiento penal diferenciado.
- Corrupción sistemática de policías, fiscales, jueces y personal penitenciario.
- Lavado de activos mediante empresas fachada, inversiones inmobiliarias y casinos.
- Vínculos internacionales para provisión de armamento, drogas y refugio de líderes.

2.3.4. Justificación del apoyo excepcional de las Fuerzas Armadas

La participación temporal y excepcional de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional se justifica en la convergencia de factores objetivos que configuran una situación de emergencia nacional que requiere respuesta inmediata del Estado:

Primer factor: Desborde objetivo de la capacidad operativa policial

Los indicadores presentados demuestran que en múltiples zonas del territorio nacional, la Policía Nacional ha sido objetivamente sobrepasada por la intensidad, organización y violencia de la actividad criminal. Tasas de homicidios que superan en 200-300% el promedio nacional, índices de extorsión que superan en 300-400% el promedio nacional, ratios de cobertura policial de 1 efectivo por cada 800-1,200 habitantes (cuando el estándar es 1/150), y tiempos de respuesta de 40-90 minutos (cuando el estándar es menos de 15 minutos) configuran una situación de incapacidad fáctica del Estado para garantizar la seguridad en esas zonas.

Segundo factor: Control territorial por organizaciones criminales

En zonas como Pataz (La Libertad), amplios sectores del VRAEM, distritos de Lima Norte y Callao, y áreas de Tumbes y Piura, las organizaciones criminales ejercen control territorial efectivo, cobran cupos, imponen "toques de queda", ejecutan "juicios" sumarios y asesinatos selectivos, y desafían abiertamente la autoridad del Estado. Esta situación no constituye solo un problema de seguridad ciudadana, sino una amenaza directa a la soberanía estatal y la integridad territorial.

Tercer factor: Dimensión transnacional de la amenaza

La presencia y operación de organizaciones criminales extranjeras (Tren de Aragua, La Cota 905, Los Tiguerones, cárteles colombianos y mexicanos) configura una amenaza a la seguridad nacional que requiere respuesta coordinada de todas las capacidades del Estado. Estas organizaciones mantienen vínculos con sus países de origen, introducen modalidades delictivas más violentas, y facilitan el tráfico internacional de drogas, armas y personas.

Cuarto factor: Impacto en el sistema democrático

La percepción del 70% de la población de que el Estado no puede garantizar su seguridad erosiona gravemente la legitimidad del sistema democrático. El cierre de 4,500 negocios por extorsión en 2024, el abandono de zonas rurales por amenazas criminales, y la limitación fáctica del ejercicio de libertades fundamentales por temor a la violencia, configuran una situación de crisis institucional que requiere respuesta inmediata y efectiva.

Las Fuerzas Armadas poseen capacidades logísticas, tecnológicas y organizacionales que, empleadas de manera subsidiaria y bajo estricto control civil, pueden contribuir decisivamente a restablecer las condiciones mínimas de seguridad en las zonas más afectadas por la violencia criminal:

- Capacidad logística: Helicópteros, aviones, vehículos blindados y equipamiento especializado que puede transportarse rápidamente a zonas críticas.

- Capacidad tecnológica: Sistemas de inteligencia electrónica, vigilancia satelital, drones de largo alcance, y equipos de interceptación de comunicaciones.
- Capacidad organizacional: Estructura de comando y control efectiva, personal entrenado en operaciones en terreno difícil, y experiencia en operaciones contra el narcotráfico en el VRAEM.
- Capacidad de control territorial: Personal y equipamiento para establecer puntos de control en accesos a zonas críticas, impidiendo el ingreso de armamento, explosivos y criminales.

Su participación no implica una militarización de la seguridad ciudadana, sino un apoyo temporal orientado a recuperar el control territorial mientras se implementa un plan integral de fortalecimiento de la Policía Nacional que garantice su capacidad autónoma para cumplir su misión constitucional.

2.3.5. Creación de la Unidad Especializada contra el Crimen Organizado (UECOC-PNP)

La experiencia internacional y nacional demuestra que el combate efectivo contra el crimen organizado requiere estructuras policiales especializadas, permanentes y dotadas de capacidades tecnológicas avanzadas. La creación de la UECOC-PNP responde a esta necesidad, estableciendo un órgano especializado que concentra las mejores capacidades de inteligencia, investigación y operaciones de la Policía Nacional.

a) Justificación técnica:

El modelo tradicional de investigación criminal, basado en comisarias territoriales con funciones generales, ha demostrado ser insuficiente para enfrentar organizaciones criminales que operan con estructura jerárquica, división de funciones, tecnología avanzada y ámbito transnacional. Se requiere una unidad especializada que:

- Concentre personal altamente capacitado en técnicas avanzadas de investigación criminal.
- Disponga de tecnología de punta para inteligencia, vigilancia y análisis de datos.
- Mantenga bases de datos integradas sobre organizaciones criminales, sus miembros, modus operandi y vínculos.
- Opere de manera coordinada a nivel nacional, sin limitaciones territoriales.
- Articule permanentemente con el Ministerio Público y el Poder Judicial.

b) Articulación interinstitucional:

Esta Unidad se distingue por su articulación permanente con el Ministerio Público y el Poder Judicial, superando las tradicionales barreras interinstitucionales que han dificultado la persecución efectiva del crimen organizado. El modelo de trabajo conjunto, con fiscales especializados y personal policial operando en equipos integrados, ha demostrado su efectividad en países como:

- Italia: Las fuerzas anti-mafia (Direzione Investigativa Antimafia - DIA) operan con fiscales especializados, logrando desarticular organizaciones como la Cosa Nostra, 'Ndrangheta y Camorra. La clave del éxito fue la especialización de fiscales y policías, la integración de bases de datos, y el uso de técnicas especiales de investigación.



- Colombia: La Fiscalía General trabaja con unidades especializadas de la Policía Nacional (DIJIN, SIJIN) en la lucha contra cárteles de droga y grupos armados. La creación de Unidades de Reacción Inmediata (URI) que integran fiscales y policías logró aumentar en 40% la efectividad de capturas.
- España: La Audiencia Nacional y unidades especializadas como la Unidad de Drogas y Crimen Organizado (UDYCO) trabajan articuladamente, logrando dismantelar células de ETA, cárteles de droga y redes de trata de personas.

2.3.6. Tratamiento agravado del sicariato

El sicariato constituye actualmente una de las manifestaciones más graves y desestabilizadoras del crimen organizado en el Perú. Los 395 sicariatos proyectados para 2025 representan un incremento del 343.8% respecto a 2020, evidenciando la consolidación de esta modalidad delictiva como herramienta sistemática de las organizaciones criminales.

Características del sicariato en el Perú:

- Profesionalización: Existen sicarios especializados que cobran tarifas de \$500 a \$3,000 USD por ejecución, según la dificultad del objetivo y el riesgo involucrado.
- Uso de menores de edad: El 35% de sicariatos son ejecutados por menores de 18 años, reclutados por organizaciones criminales que aprovechan el tratamiento penal diferenciado y la dificultad de rastreo.
- Modalidad operativa: El 78% de sicariatos se ejecutan con motocicletas, generalmente con dos personas (conductor y sicario), en horarios de alto tráfico vehicular para facilitar escape.
- Impunidad: Solo el 12% de sicariatos son esclarecidos y terminan en condena, debido a falta de testigos, dificultad de identificación de autores, y capacidad de las organizaciones criminales para amenazar testigos y corromper funcionarios.

2.3.7. Justificación de la tipificación agravada:

El tratamiento del sicariato como delito común ha resultado insuficiente para desarticular las redes que operan esta forma de criminalidad. La configuración del sicariato agravado como delito de especial gravedad, con tratamiento procesal especial, responde a:

1. **Naturaleza sistemática y organizada:** El sicariato no es un delito individual sino una actividad sistemática ejecutada por estructuras criminales organizadas, similar al terrorismo en su capacidad de generar terror colectivo.
2. **Impacto devastador:** El asesinato por encargo de empresarios, comerciantes, autoridades y ciudadanos genera terror generalizado, paraliza actividades económicas, y erosiona gravemente la confianza en la capacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos.
3. **Herramientas procesales más eficaces:** El tratamiento procesal especial permite utilizar técnicas especiales de investigación (interceptación de comunicaciones, agentes encubiertos, entrega vigilada), prisión preventiva con menores requisitos, y prohibición de beneficios penitenciarios.

4. **Proporcionalidad:** El bien jurídico vida es el más importante protegido por el ordenamiento jurídico. Su vulneración sistemática y organizada con fines de lucro amerita la máxima respuesta punitiva del Estado.

2.3.8. Cuadros E Indicadores Estadísticos

Los indicadores delictivos presentan una tendencia alarmante que evidencia el colapso progresivo de la capacidad estatal para garantizar la seguridad de la población peruana y de incluso han sobrepasado todo tipo de control estatal, por lo que amerita legislar con urgencia en esta materia. A continuación se muestran las estadísticas que de por sí explican la problemática que existe en la inseguridad ciudadana.

CUADRO N° 1: EVOLUCIÓN DE PRINCIPALES INDICADORES DELICTIVOS 2020-2025

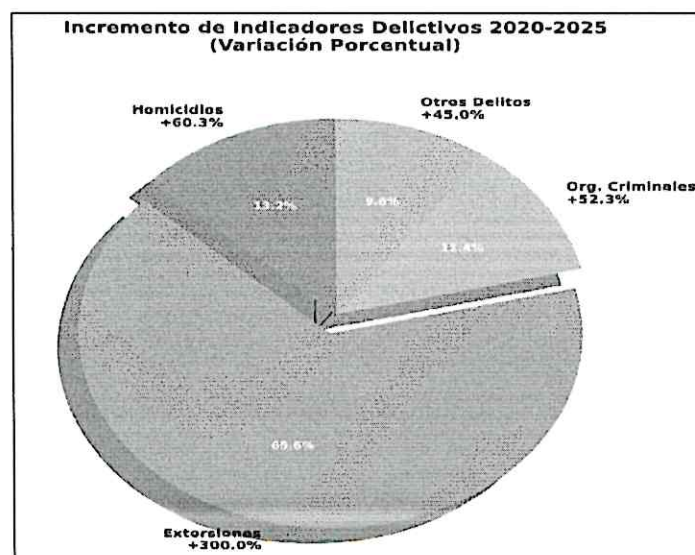
INDICADOR	2020	2021	2022	2023	2024	2025(*)	Var.% 2020-2025
Tasa de homicidios (x 100,000 hab.)	7.8	8.2	9.1	10.3	11.2	12.5	+60.3%
Denuncias por extorsión	3,421	4,856	7,234	10,245	13,684	8,421(**)	+300.0%
Robos registrados	45,234	49,848	80,120	106,608	125,342	78,234(**)	+177.0%
Organizaciones criminales identificadas	128	142	156	168	180	195	+52.3%
Feminicidios	132	136	138	142	148	89(**)	+12.1%
Secuestros	234	267	312	389	456	287(**)	+94.9%

Proyección anual basada en datos a julio 2025 (*) Datos acumulados a julio 2025 Fuente: INEI, Ministerio del Interior, Policía Nacional del Perú

EVOLUCIÓN DE INDICADORES DELICTIVOS 2020-2025

INDICADOR	2020	2024	Variación
Tasa de homicidios (x 100,000 hab.)	7.8	11.2	+60.3%
Denuncias por extorsión	3,421	13,684	+300.0%

Gráfico 1: Incremento de Indicadores Delictivos por Tipo



La distribución territorial del fenómeno delictivo muestra una concentración preocupante en determinadas zonas que han sido catalogadas como críticas:

CUADRO N° 2: ZONAS CRÍTICAS DE ALTA CONVULSIÓN CRIMINAL - INDICADORES 2025

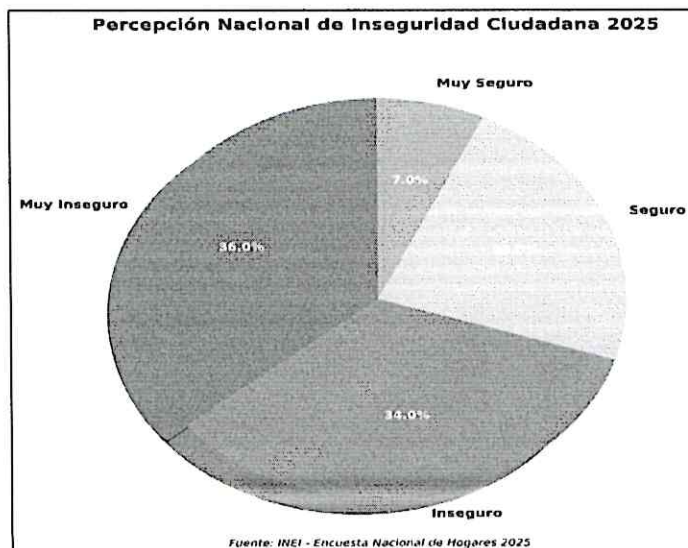
ZONA/DISTRITO	Tasa Homicidios	Índice Extorsión	Ratio PNP/Hab	Tiempo Respuesta	Bandas Criminales
LIMA METROPOLITANA					
San Juan de Lurigancho	22.8	312	1/825	42 min	12
Ate	19.6	287	1/750	38 min	8
Villa El Salvador	24.3	298	1/680	45 min	9
Comas	18.2	256	1/720	35 min	7
CALLAO					
Ventanilla	28.4	342	1/920	48 min	14
Mi Perú	25.7	318	1/890	52 min	11
LA LIBERTAD					
Trujillo	21.3	278	1/650	32 min	10
El Porvenir	26.8	324	1/980	55 min	13
La Esperanza	23.5	296	1/870	48 min	9
Pataz	35.2	156	1/1,200	90 min	5
PIURA					
Piura	17.9	234	1/580	30 min	8
Sullana	19.2	267	1/620	35 min	7
Promedio Nacional	11.2	100	1/235	25 min	3.2
Estándar ONU	< 10	-	1/150	< 15 min	-

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, PNP, Ministerio del Interior

PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD CIUDADANA

Muy Inseguro	Inseguro	Seguro	Muy Seguro
36%	34%	23%	7%

Gráfico 2: Distribución Nacional de Percepción de Inseguridad



Variables de medición y criterios objetivos

Para determinar objetivamente la condición de "zona crítica de alta convulsión criminal", se han establecido las siguientes variables e indicadores medibles:

CUADRO N° 3: MATRIZ DE VARIABLES PARA DECLARATORIA DE ZONA CRÍTICA

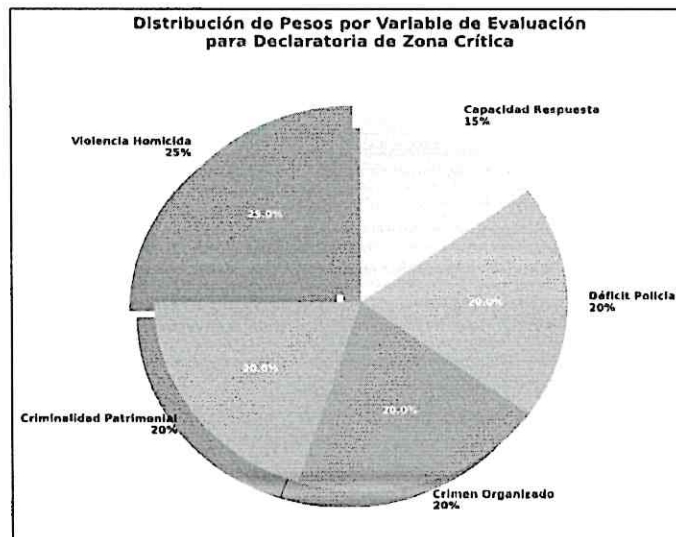
VARIABLE	INDICADOR	UMBRAL CRÍTICO	PESO (%)	MÉTODO DE CÁLCULO
VIOLENCIA HOMICIDA	Tasa de homicidios	> 100% promedio nacional	25%	(Homicidios zona/Población) x 100,000
CRIMINALIDAD PATRIMONIAL	Índice de extorsión	> 200% promedio nacional	20%	Denuncias extorsión/1,000 habitantes
CRIMEN ORGANIZADO	Presencia de bandas	≥ 3 organizaciones	20%	N° organizaciones identificadas
DÉFICIT POLICIAL	Ratio efectivos	< 1/500 habitantes	20%	Efectivos operativos/Población
CAPACIDAD RESPUESTA	Tiempo promedio	> 30 minutos	15%	Promedio tiempo llegada emergencias
ÍNDICE AGREGADO		≥ 70 puntos	100%	Suma ponderada de variables

Fuente: Elaboración propia en base a estándares internacionales

VARIABLES PARA DECLARATORIA DE ZONA CRÍTICA

VARIABLE	UMBRAL CRÍTICO	PESO (%)
Violencia Homicida	> 100% promedio nacional	25%
Criminalidad Patrimonial	> 200% promedio nacional	20%
Crimen Organizado	≥ 3 organizaciones	20%

Gráfico 3: Distribución de Pesos por Variable de Evaluación



La percepción ciudadana constituye una variable complementaria fundamental:

CUADRO N° 4: PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD CIUDADANA POR ÁMBITO GEOGRÁFICO 2025

ÁMBITO	Muy Inseguro	Inseguro	Seguro	Muy Seguro	Índice Percepción(*)
Lima Metropolitana	45%	33%	18%	4%	78.5
Resto Costa	38%	35%	22%	5%	72.3
Sierra	28%	32%	33%	7%	61.5
Selva	35%	38%	21%	6%	70.8
NACIONAL	36%	34%	23%	7%	70.0

(*) Índice de 0-100 donde 100 = máxima percepción de inseguridad Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2025

Evaluación de la capacidad operativa de la Policía Nacional

Los indicadores de capacidad operativa de la Policía Nacional, revela un preocupante déficit estructurales críticos, conforme se muestran las cifras a continuación:

CUADRO N° 5: INDICADORES DE CAPACIDAD OPERATIVA PNP 2025

INDICADOR	VALOR ACTUAL	ESTÁNDAR MÍNIMO	DÉFICIT	BRECHA %
RECURSOS HUMANOS				
Total efectivos PNP	140,000	220,000	-80,000	-36.4%
Efectivos operativos	84,000	154,000	-70,000	-45.5%
Ratio policía/habitante	1/235	1/150	-	-36.2%
RECURSOS MATERIALES				
Patrulleros operativos	8,500	15,000	-6,500	-43.3%
Equipamiento moderno	60%	90%	-30%	-33.3%
Chalecos antibalas vigentes	45,000	84,000	-39,000	-46.4%
INFRAESTRUCTURA				
Comisarías implementadas	1,876	2,500	-624	-25.0%
Centros de inteligencia	12	25	-13	-52.0%
PRESUPUESTO				
% del PBI en seguridad	1.8%	2.5%	-0.7%	-28.0%
Presupuesto per cápita (S/)	185	280	-95	-33.9%

Fuente: Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Finanzas

La comparación regional evidencia el rezago del Perú en materia de seguridad:

CUADRO N° 6: COMPARATIVO REGIONAL DE INDICADORES DE SEGURIDAD 2024

PAÍS	Tasa Homicidios	Ratio Policía	% PBI Seguridad	Tiempo Respuesta	Percepción Inseguridad
Chile	4.5	1/195	2.3%	12 min	42%
Uruguay	11.2	1/180	2.4%	15 min	38%
Argentina	4.7	1/210	2.1%	18 min	55%
PERÚ	11.2	1/235	1.8%	25 min	70%
Colombia	25.4	1/220	3.2%	20 min	65%
Brasil	22.4	1/250	2.8%	22 min	68%
Ecuador	25.9	1/280	2.6%	28 min	72%
México	28.1	1/320	1.5%	30 min	75%

Fuente: UNODC, BID-Seguridad Ciudadana, Latinobarómetro 2024

Caracterización del crimen organizado

El mapeo del crimen organizado revela la complejidad y transnacionalización del fenómeno:

CUADRO N° 7: ORGANIZACIONES CRIMINALES OPERANDO EN PERÚ 2025

TIPO DE ORGANIZACIÓN	ORIGEN	CANTIDAD	PRINCIPALES ACTIVIDADES	ZONAS DE OPERACIÓN
BANDAS TRANSNACIONALES				
Tren de Aragua	Venezuela	8 células	Extorsión, sicariato, trata	Lima, Callao, Tumbes
La Cota 905	Venezuela	3 células	Secuestro, extorsión	Lima Norte
Los Tiguerones	Ecuador	5 células	Sicariato, drogas	Tumbes, Piura
Gota a Gota	Colombia	12 grupos	Préstamos extorsivos	Lima, La Libertad
BANDAS NACIONALES				
Los Pulpos	Perú	15 células	Extorsión, minería ilegal	Pataz, Madre de Dios
Los Malditos	Perú	8 células	Sicariato, extorsión	Lima Este, Callao
Barrio King	Perú	22 clicas	Micro-comercialización	Lima, Callao
Los Injertos	Perú	6 células	Extorsión, transportes, sicariato	Lima, Junín, Huancayo
Los intocables de Chorrillos	Perú	5 células	Extorsión sicariato, drogas	Lima Sur
ORGANIZACIONES NARCOTRAFICO				
Remanentes Sendero Luminoso	Perú	4 columnas	Narcotráfico, terrorismo	VRAEEM, Huallaga
Carteles colombianos (alianzas)	Colombia	8 células	Narcotráfico, lavado, activos	Selva central, Lima
Clanes mexicanos (vinculos)	México	3 en laces	Narcotráfico internacional	Lima, Callao, Cusco
TOTAL		195		

Fuente: Dirección de Inteligencia PNP, DIRANDRO, Ministerio Público

Proyecciones y escenarios

Los modelos de proyección indican un agravamiento crítico de no tomarse medidas excepcionales:

CUADRO N° 8: PROYECCIONES DE INDICADORES DELICTIVOS 2025-2030

AÑO	ESCENARIO SIN INTERVENCIÓN	ESCENARIO CON APOYO FFAA	DIFERENCIA
	Tasa Homicidios	Extorsiones	Tasa Homicidios
2025	12.5	17,500	12.5
2026	14.8	22,750	11.2
2027	17.5	29,575	10.1
2028	20.7	38,447	9.5
2029	24.5	49,981	9.0
2030	29.0	64,975	8.5

Fuente: Modelación estadística - Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)

Supuestos del escenario sin intervención:

- Crecimiento vegetativo de organizaciones criminales al ritmo actual (8-10% anual).
- Mantenimiento de la brecha operativa de la PNP sin fortalecimiento institucional.
- Consolidación territorial de bandas transnacionales.
- Incremento de violencia por disputas entre organizaciones por control de territorios.

Supuestos del escenario con intervención integral:

- Apoyo temporal de Fuerzas Armadas en zonas críticas (12-36 meses) permite recuperación de control territorial y por ende bajara de manera positiva el índice de criminalidad en el país.
- UECOC-PNP desarticula 60% de organizaciones criminales identificadas en 3 años.
- SINAVI aumenta en 40% la tasa de esclarecimiento de delitos.
- RENAMOR reduce en 70% el uso de motocicletas en sicariatos.
- Fortalecimiento integral de PNP con 20,000 efectivos adicionales en el plazo de 2 a 3 años y la mejora de equipamiento y tecnología.

Análisis de sensibilidad:

Incluso en escenarios conservadores donde la efectividad de las medidas sea menor a la proyectada, se espera:

- **Escenario conservador** (50% efectividad): Reducción del 30% en homicidios y 35% en extorsiones para 2030.
- **Escenario moderado** (75% efectividad): Reducción del 55% en homicidios y 65% en extorsiones para 2030.
- **Escenario optimista** (100% efectividad): Reducción del 70% en homicidios y 91% en extorsiones para 2030 (cifras del cuadro).

2.3.9. Experiencia comparada:

- **Colombia:** El sicariato está tipificado como delito agravado con penas de 50 años de prisión sin posibilidad de beneficios penitenciarios. Esta medida contribuyó a reducir en 60% los sicariatos entre 2010 y 2020 en Medellín.
- **México:** El sicariato vinculado al crimen organizado recibe tratamiento de "delincuencia organizada" que permite prisión preventiva oficiosa, arraigo domiciliario, y uso de técnicas especiales de investigación.
- **Italia:** El homicidio por encargo vinculado a organizaciones mafiosas recibe el máximo tratamiento punitivo (cadena perpetua) y permite la aplicación del régimen de "cárcel dura" (41-bis) con aislamiento total del condenado.

3. DERECHO COMPARADO

3.1. Experiencias internacionales en el uso de fuerzas armadas para seguridad ciudadana

El análisis comparado de experiencias internacionales en la utilización de fuerzas militares para tareas de seguridad ciudadana revela lecciones fundamentales sobre las condiciones de éxito, riesgos asociados y salvaguardias necesarias para garantizar la efectividad operativa sin comprometer los principios democráticos y el respeto a los derechos humanos. Las experiencias de Colombia, México, Brasil, El Salvador, Italia y otros países ofrecen un panorama diverso de resultados que permiten identificar las mejores prácticas aplicables al contexto peruano.

3.2. La experiencia colombiana: un modelo de éxito con matices

Colombia constituye probablemente el caso más exitoso y relevante de utilización de fuerzas militares en el combate al crimen organizado y la recuperación del control territorial estatal en América Latina. Desde la implementación de la Política de Seguridad Democrática en el año 2002, Colombia ha desarrollado un marco normativo robusto y mecanismos institucionales de control civil que han permitido utilizar las capacidades de las Fuerzas Militares en tareas de seguridad pública manteniendo el respeto al Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

El marco jurídico colombiano se fundamenta en la Ley 684 de 2001, que autorizó la participación de las Fuerzas Militares en tareas de policía judicial y seguridad ciudadana bajo condiciones estrictamente reguladas. Esta ley fue complementada por el Decreto 2002 de 2002 que estableció el régimen de "zonas de rehabilitación y consolidación" donde las autoridades militares asumen temporalmente funciones de seguridad bajo coordinación con la Policía Nacional. La Corte Constitucional de Colombia validó la constitucionalidad de este esquema mediante la Sentencia C-251 de 2002, estableciendo que la participación militar debe regirse por los principios de subsidiariedad, temporalidad y proporcionalidad, y debe estar sujeta a estrictos controles institucionales para prevenir abusos.

Los resultados cuantitativos de la estrategia colombiana son significativos y verificables. La tasa de homicidios se redujo del 69 por cada 100,000 habitantes en el año 2002 a 25 por cada 100,000 habitantes en 2020, lo que representa una disminución del 46% en casi dos décadas. Los secuestros, que constituían una de las principales amenazas a la seguridad ciudadana con 2,882 casos en 2002, se redujeron a apenas 86 casos en 2020, una disminución del 73%. El control territorial fue recuperado progresivamente, pasando de una situación en 2002 donde aproximadamente 400 municipios (de 1,100 totales) presentaban presencia de grupos armados ilegales, a una situación en 2020 donde solo 80 municipios mantienen algún nivel de presencia de grupos residuales. Ocho grandes cárteles de droga fueron desarticulados, incluyendo los cárteles de Medellín, Cali, Norte del Valle, y diversas organizaciones sucesoras. Veinticuatro grupos paramilitares se desmovilizaron o fueron desarticulados mediante operaciones conjuntas de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

El modelo colombiano presenta características institucionales que explican su relativo éxito. En primer lugar, las Fuerzas Militares crearon unidades especializadas específicamente entrenadas para tareas de seguridad ciudadana, diferentes a las unidades de combate tradicionales. Estas unidades reciben capacitación intensiva en derechos humanos, uso diferenciado de la fuerza, técnicas de interacción con población civil, y derecho internacional humanitario. En segundo lugar, el control civil se ejerce mediante múltiples mecanismos simultáneos: la Fiscalía General de la Nación investiga todos los casos de uso letal de la fuerza por militares, la Defensoría del Pueblo supervisa permanentemente el respeto a los derechos humanos en las zonas de operaciones, la Procuraduría General ejerce control disciplinario sobre militares y policías, y el Congreso recibe informes periódicos sobre las operaciones y sus resultados. En tercer lugar, la estrategia nunca consideró a las Fuerzas Militares como solución permanente, sino como apoyo temporal mientras se fortalecía la capacidad institucional de la Policía Nacional mediante incremento de efectivos, mejora de equipamiento, construcción de infraestructura y desarrollo de capacidades de inteligencia criminal.



Las lecciones aprendidas de la experiencia colombiana incluyen tanto aspectos positivos como desafíos persistentes. Entre los aspectos positivos destaca que la participación militar debe estar estrictamente regulada por ley, con indicadores objetivos que determinen cuándo es necesaria y cuándo debe concluir. Las unidades militares que participan en seguridad ciudadana requieren entrenamiento especializado sustancialmente diferente al entrenamiento militar tradicional, con énfasis en derechos humanos, uso proporcional de la fuerza y técnicas de desescalamiento. El control civil mediante múltiples instituciones (Fiscalía, Defensoría, Procuraduría, Congreso) es esencial para prevenir abusos y garantizar rendición de cuentas. La temporalidad debe ser efectiva, no meramente declarativa, requiriendo un plan concreto de fortalecimiento de las capacidades policiales para asumir progresivamente las funciones. El respeto a los derechos humanos debe ser componente central y transversal de toda la estrategia, no un añadido cosmético.

Sin embargo, la experiencia colombiana también evidencia desafíos y riesgos que deben considerarse. A pesar de los controles institucionales, se han documentado casos de violaciones a derechos humanos por parte de miembros de las Fuerzas Militares, incluyendo los denominados "falsos positivos" (ejecuciones extrajudiciales presentadas como bajas en combate) que afectaron a miles de víctimas entre 2002 y 2010, generando una grave crisis institucional y proceso de justicia transicional. La prolongación indefinida de la participación militar ha generado cierta dependencia institucional, dificultando la consolidación de capacidades policiales autónomas en algunas regiones. La fragmentación de grandes organizaciones criminales en múltiples grupos más pequeños y violentos ha generado nuevas dinámicas de violencia, demostrando que la estrategia militar debe complementarse con enfoque integral que incluya desarrollo social, fortalecimiento institucional local y programas de prevención.

3.3. El caso mexicano: un ejemplo de los riesgos de la militarización

México constituye el contraejemplo que ilustra los graves riesgos asociados a la militarización de la seguridad pública cuando no existen controles civiles efectivos, marco normativo claro, temporalidad definida y estrategia integral de fortalecimiento institucional. La denominada "Guerra contra el Narcotráfico" iniciada en diciembre de 2006 por el presidente Felipe Calderón, que implicó el despliegue masivo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en sustitución de las policías estatales y municipales consideradas infiltradas y corrompidas, ha generado resultados desastrosos tanto en términos de seguridad como de respeto a los derechos humanos.

El marco normativo mexicano ha sido caracterizado por su ambigüedad y controversia constitucional. La Ley de Seguridad Interior aprobada en diciembre de 2017 intentó regular formalmente la participación militar en seguridad pública, pero fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en noviembre de 2018 por considerar que violaba principios constitucionales fundamentales, carecía de controles adecuados y no establecía límites temporales efectivos. Posteriormente se creó la Guardia Nacional en 2019 mediante reforma constitucional, configurada como un cuerpo híbrido de naturaleza formalmente civil pero con estructura, mando y operación militar, generando controversia sobre su verdadera naturaleza jurídica. El gobierno actual ha emitido acuerdos presidenciales que autorizan la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública hasta el año 2028, pero sin el marco regulatorio detallado que exigen los estándares internacionales.

Los resultados cuantitativos de la estrategia mexicana son profundamente preocupantes. La tasa de homicidios se incrementó en un 180% entre 2007 y 2020, pasando de 10 homicidios por cada 100,000 habitantes a 28 por cada 100,000 habitantes, ubicando a México entre los países más violentos de América Latina. Los grandes cárteles que existían en 2006 (principalmente Sinaloa, Golfo, Juárez y Tijuana) se fragmentaron en aproximadamente 198 organizaciones criminales más pequeñas, más violentas y territorialmente dispersas, generando una metástasis criminal que afecta prácticamente todo el territorio nacional. El saldo acumulado entre 2006 y 2024 supera los 400,000 muertos relacionados con violencia criminal y más de 80,000 personas desaparecidas, configurando una crisis humanitaria de proporciones catastróficas. La violencia no solo no disminuyó sino que se intensificó y diversificó, afectando no solo a miembros de organizaciones criminales sino masivamente a población civil, periodistas, activistas de derechos humanos y autoridades locales.



Las violaciones a derechos humanos por parte de militares en México han sido sistemáticas y documentadas extensamente por organismos nacionales e internacionales. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México ha documentado miles de casos de tortura, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y detenciones arbitrarias perpetradas por militares en operaciones de seguridad pública. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recibido más de 5,234 denuncias de violaciones a derechos humanos por parte de militares mexicanos entre 2006 y 2024. Casos emblemáticos como Tlatlaya (2014), Ayotzinapa (2014), Nuevo Laredo (2018) y múltiples masacres perpetradas o facilitadas por militares evidencian la ausencia de controles efectivos. El sistema de justicia militar mexicano tradicionalmente ha juzgado a militares acusados de delitos contra civiles, generando impunidad sistemática, aunque reformas recientes han transferido algunos casos a justicia civil bajo presión internacional.

Las causas del fracaso mexicano son múltiples e interrelacionadas. En primer lugar, la ausencia de marco normativo claro y robusto que estableciera límites, controles, procedimientos y salvaguardias para la participación militar generó discrecionalidad y arbitrariedad. En segundo lugar, la temporalidad indefinida y la ausencia de plan de fortalecimiento policial paralelo convirtió a las Fuerzas Armadas en solución permanente, debilitando progresivamente las capacidades policiales civiles. En tercer lugar, los controles civiles fueron débiles o inexistentes, con fiscalías y órganos de derechos humanos sin capacidad efectiva de supervisión y sanción. En cuarto lugar, el entrenamiento militar tradicional no fue adaptado adecuadamente para tareas de seguridad pública, resultando en uso desproporcionado de la fuerza. En quinto lugar, la estrategia fue exclusivamente militar sin componentes de desarrollo social, fortalecimiento de justicia penal, prevención del delito o atención a causas estructurales de la criminalidad.

Las lecciones negativas del caso mexicano son claras y contundentes para cualquier país que considere utilizar fuerzas militares en seguridad pública. La militarización sin marco normativo claro, controles efectivos y temporalidad definida genera más violencia y violaciones a derechos humanos sin resolver el problema de fondo. El uso de las Fuerzas Armadas como solución permanente en sustitución de policías debilita irreversiblemente las instituciones civiles responsables de la seguridad pública. La ausencia de controles civiles efectivos genera impunidad sistemática para abusos cometidos por militares. El entrenamiento militar tradicional diseñado para neutralizar enemigos en combate es inadecuado y peligroso para interacción con población civil en contextos de seguridad pública. La

estrategia exclusivamente militar sin componentes integrales de desarrollo, justicia y prevención fracasa inevitablemente. La fragmentación de grandes organizaciones criminales sin estrategias de consolidación territorial genera múltiples grupos más pequeños, violentos e impredecibles.

3.4. Brasil: intervenciones militares sin consolidación posterior

Brasil presenta un modelo intermedio de utilización de las Fuerzas Armadas en seguridad pública mediante operaciones denominadas de "Garantía de Ley y Orden" (GLO) que la Constitución Federal autoriza en su artículo 142. Estas operaciones tienen carácter excepcional y temporal, desplegándose principalmente en las favelas de Río de Janeiro y otras grandes ciudades ante situaciones de crisis aguda de violencia. La experiencia brasileña evidencia que intervenciones militares pueden generar resultados positivos de corto plazo en reducción de violencia, pero sin estrategia de consolidación posterior mediante presencia policial permanente y desarrollo social, los efectos positivos se disipan rápidamente y la violencia retorna con mayor intensidad.

El marco normativo brasileño se fundamenta en el artículo 142 de la Constitución Federal que establece que las Fuerzas Armadas se destinan a la defensa de la Patria, garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden. La Ley Complementaria 97 de 1999 regula las atribuciones de las Fuerzas Armadas y establece que la actuación en garantía de ley y orden procede "después de agotados los instrumentos destinados a la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio". El Decreto 3,897 de 2001 establece los procedimientos operacionales para las operaciones GLO, requiriendo solicitud formal de gobernador estatal o presidente del Supremo Tribunal Federal, autorización presidencial mediante decreto, definición de área geográfica y temporal de actuación, y comando unificado bajo autoridad militar durante la operación.

La experiencia más significativa fue la intervención federal en Río de Janeiro decretada en febrero de 2018 por el presidente Michel Temer, que implicó que las Fuerzas Armadas asumieran completamente la seguridad pública del estado durante diez meses. Se desplegaron 8,500 militares en las favelas de Río de Janeiro con mandato de combatir el crimen organizado, especialmente las facciones de narcotráfico que controlan territorialmente numerosas comunidades. Durante el período de intervención se registró una reducción temporal del 23% en la tasa de homicidios en las áreas de operación militar, generando percepción inicial de éxito. Sin embargo, tras la conclusión de la intervención en diciembre de 2018, la violencia retornó con intensidad incrementada, registrándose un repunte del 35% en homicidios durante 2019 respecto al promedio pre-intervención, evidenciando que la reducción fue meramente temporal y no sostenible.

Las operaciones militares en favelas brasileñas han generado serias controversias por el uso de fuerza letal. Durante la intervención de 2018 se documentaron 149 muertes causadas por militares, incluyendo casos de civiles inocentes muertos en fuegos cruzados o por confusión de identidad. Organizaciones de derechos humanos han documentado múltiples casos de uso desproporcionado de fuerza, incluyendo disparos desde helicópteros en áreas densamente pobladas, operaciones sin criterios claros de identificación de objetivos, y ausencia de protocolos adecuados de protección de civiles. La justicia militar brasileña tradicionalmente ha juzgado estos casos, generando impunidad sistemática, aunque

decisiones recientes del Supremo Tribunal Federal han transferido algunos casos graves a la justicia ordinaria.

Las causas del fracaso en consolidar los logros temporales de las intervenciones militares en Brasil incluyen varios factores. En primer lugar, las intervenciones se conciben como operaciones de "pacificación" territorial mediante fuerza militar, pero sin estrategia posterior de consolidación mediante presencia policial permanente, inversión social, fortalecimiento de instituciones locales y programas de prevención. En segundo lugar, la Policía Militar estadual (que en Brasil es la policía uniformada encargada del patrullaje preventivo) no recibe fortalecimiento significativo durante las intervenciones federales, manteniendo los mismos problemas de falta de efectivos, equipamiento, capacitación y corrupción que motivaron la intervención. En tercer lugar, las organizaciones criminales simplemente se repliegan durante la presencia militar masiva, manteniendo sus estructuras y capacidades intactas, para retornar inmediatamente tras el retiro de los militares. En cuarto lugar, la ausencia de estrategia de desarrollo social y económico en las favelas mantiene las condiciones estructurales que facilitan el reclutamiento por organizaciones criminales y la aceptación social de la economía ilegal.

Las lecciones de la experiencia brasileña son claras: las intervenciones militares sin plan de consolidación posterior generan solo efectos temporales de reducción de violencia que se revierten rápidamente tras el retiro de las fuerzas militares. La pacificación territorial requiere presencia policial permanente, no solo militar temporal. El entrenamiento militar tradicional no es adecuado para tareas de seguridad pública en áreas urbanas densamente pobladas. La rendición de cuentas efectiva por uso de fuerza letal es esencial para prevenir abusos. Las intervenciones militares deben ser componente de estrategia integral que incluya fortalecimiento policial permanente, desarrollo social, mejora de servicios públicos básicos y oportunidades económicas legales.

3.5. El Salvador: resultados a corto plazo con cuestionamientos constitucionales

El Salvador representa el caso más reciente y controvertido de utilización masiva de fuerzas militares y policiales contra organizaciones criminales bajo un régimen de excepción que suspende garantías constitucionales fundamentales. Implementado desde marzo de 2022 por el presidente Nayib Bukele, el "régimen de excepción" ha generado resultados espectaculares de corto plazo en reducción de violencia homicida, pero mediante métodos que generan graves cuestionamientos sobre respeto a derechos humanos, debido proceso, presunción de inocencia y sostenibilidad de largo plazo en democracia.

El régimen de excepción fue decretado por la Asamblea Legislativa de El Salvador tras el denominado "fin de semana sangriento" de marzo de 2022 donde se registraron 87 homicidios en tres días, atribuidos a pandillas. El decreto suspende temporalmente garantías constitucionales incluyendo el derecho a ser informado de las razones de detención, el derecho a asistencia letrada desde el momento de la detención, la inviolabilidad de correspondencia y telecomunicaciones, y el plazo máximo de detención administrativa. Se amplía de 72 horas a 15 días el plazo de detención sin cargos formales. Se autoriza interceptación de comunicaciones sin autorización judicial previa. Se permite procesamiento de menores de edad como adultos para ciertos delitos. El régimen ha sido prorrogado sucesivamente cada 30 días desde marzo de 2022, manteniéndose vigente por más de dos años, planteando serios cuestionamientos sobre su carácter supuestamente "temporal".

La estrategia operativa incluye despliegue masivo de 40,000 militares y 10,000 policías en operativos simultáneos en todo el territorio nacional, especialmente en comunidades controladas históricamente por pandillas Mara Salvatrucha (MS-13) y Barrio 18. Se han realizado más de 75,000 detenciones de presuntos pandilleros entre marzo de 2022 y septiembre de 2024, lo que representa aproximadamente el 1.2% de la población total del país.

Los resultados cuantitativos en reducción de violencia homicida son indudablemente significativos. La tasa de homicidios se redujo del 103 por cada 100,000 habitantes en 2015 (uno de los índices más altos del mundo) a 7.8 por cada 100,000 habitantes en 2023, lo que representa una reducción del 92%. Durante 2023 se registraron solo 496 homicidios en todo el país, comparado con 6,656 en 2015. La percepción de seguridad mejoró dramáticamente, con encuestas indicando que el 91% de salvadoreños apoyan la política de seguridad del gobierno. La popularidad del presidente Bukele alcanzó niveles históricos superiores al 90% basada principalmente en la política de seguridad.

Sin embargo, los cuestionamientos sobre métodos y respeto a derechos humanos son graves y extensamente documentados. Organizaciones como Human Rights Watch, Amnistía Internacional, Cristosal (ONG salvadoreña) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han documentado más de 5,000 casos de detención arbitraria de personas sin ninguna vinculación real con pandillas, detenidas por criterios arbitrarios como tatuajes, residencia en comunidades estigmatizadas, apariencia física, o denuncias maliciosas. Se han documentado 235 muertes en custodia estatal durante el régimen de excepción, incluyendo casos de tortura, negación de atención médica, y condiciones inhumanas de detención. El debido proceso se encuentra severamente limitado, con audiencias judiciales masivas donde decenas de detenidos son procesados simultáneamente en pocos minutos, sin posibilidad efectiva de defensa individual.

La sostenibilidad de largo plazo del modelo salvadoreño es cuestionable por múltiples razones. La suspensión indefinida de garantías constitucionales es incompatible con el Estado de Derecho democrático según estándares interamericanos de derechos humanos. La estrategia es exclusivamente punitiva sin componentes de prevención, reinserción social o atención a causas estructurales de la criminalidad. La falta de debido proceso en decenas de miles de casos generará eventualmente crisis de legitimidad cuando inocentes injustamente detenidos sean liberados sin reparación.

Las lecciones del caso salvadoreño son complejas y matizadas. Por un lado, demuestra que la acción estatal decidida y masiva puede efectivamente reducir la violencia criminal a corto plazo cuando existe voluntad política, coordinación institucional y apoyo ciudadano. Por otro lado, evidencia que la efectividad en reducción de criminalidad no valida automáticamente la constitucionalidad y legitimidad democrática de las medidas empleadas. El equilibrio entre seguridad y derechos humanos es esencial en democracia y no puede sacrificarse permanentemente bajo pretextos de emergencia.

3.6. Italia: el modelo de lucha especializada contra organizaciones mafiosas

Italia ofrece una experiencia diferente pero relevante en el combate a organizaciones criminales altamente estructuradas y con control territorial, sin militarización de la seguridad pública pero con especialización extrema de fuerzas de seguridad, inteligencia criminal sofisticada, y régimen penitenciario especial para líderes mafiosos. La lucha italiana contra la Cosa Nostra siciliana, la



'Ndrangheta calabresa y la Camorra napolitana, particularmente durante las décadas de 1980 y 1990, generó innovaciones institucionales y jurídicas que continúan siendo referencia mundial.

El marco institucional italiano incluye la Direzione Investigativa Antimafia (DIA), fuerza de policía especializada compuesta por personal seleccionado de la Policía de Estado, Carabinieri (policía militar) y Guardia di Finanza (policía fiscal), con dedicación exclusiva a investigación de organizaciones mafiosas. La Direzione Nazionale Antimafia (DNA) coordina a nivel nacional las fiscalías especializadas en crimen organizado, asegurando intercambio de información y estrategias coordinadas. Los fiscales antimafias tienen amplias facultades de investigación, acceso a técnicas especiales como interceptaciones telefónicas, agentes encubiertos, colaboradores de justicia protegidos, y pueden solicitar medidas patrimoniales de confiscación de bienes de origen ilícito incluso sin condena penal firme.

Los resultados de la estrategia italiana incluyen la desarticulación de las principales cúpulas de la Cosa Nostra mediante las mega-operaciones de finales de los años 1980 y 1990, incluyendo la captura de Salvatore Riina (1993), Giovanni Brusca (1996), Bernardo Provenzano (2006) y Matteo Messina Denaro (2023). La tasa de homicidios en Sicilia se redujo del 14.5 por cada 100,000 habitantes en 1991 a 0.6 por cada 100,000 habitantes en 2020. Las organizaciones mafiosas fueron forzadas a operar con menor visibilidad y violencia, abandonando las estrategias de confrontación directa con el Estado que caracterizaron los años 1980-1990.

Las lecciones de la experiencia italiana aplicables al contexto peruano incluyen que la especialización extrema de fuerzas policiales y fiscales en crimen organizado es más efectiva que estrategias generalistas. La coordinación permanente entre policías especializados y fiscales dedicados mediante equipos de trabajo conjunto genera resultados superiores a modelos de simple cooperación eventual. El uso de técnicas especiales de investigación (interceptaciones, agentes encubiertos, colaboradores protegidos) es esencial contra organizaciones criminales sofisticadas. La confiscación de patrimonio ilícito complementa la sanción penal y debilita económicamente a las organizaciones. La protección efectiva de fiscales, jueces y policías que investigan crimen organizado es condición sine qua non de éxito. La lucha contra el crimen organizado requiere visión de largo plazo, consistencia de políticas más allá de cambios de gobierno, e inversión sostenida en capacidades institucionales.

3.7. Síntesis del derecho comparado: lecciones para el modelo peruano

El análisis comparado de experiencias internacionales permite identificar elementos esenciales para el diseño del modelo peruano propuesto en la presente ley, incorporando las mejores prácticas y evitando los errores que han generado fracasos en otros contextos.

Las condiciones de éxito identificadas en las experiencias exitosas incluyen: marco normativo claro, detallado y robusto que establezca con precisión las condiciones para la participación militar, los límites, procedimientos, controles y salvaguardias; temporalidad estrictamente definida y efectivamente aplicada, con evaluaciones periódicas de necesidad y mecanismos claros de conclusión; subsidiariedad real donde las fuerzas militares apoyan sin sustituir a las policías, manteniendo estas la dirección operativa y la responsabilidad primaria; especialización mediante creación de unidades militares específicamente entrenadas para tareas de seguridad ciudadana, con capacitación intensiva en

derechos humanos, uso diferenciado de la fuerza, y técnicas de desescalamiento; controles civiles múltiples y efectivos mediante fiscalías, defensorías de derechos humanos, congresos y poder judicial, con capacidad real de supervisión, investigación y sanción; fortalecimiento paralelo obligatorio de capacidades policiales mediante incremento de efectivos, modernización de equipamiento, mejora de remuneraciones, capacitación especializada, y desarrollo de inteligencia criminal; estrategia integral que combine componentes militares-policiales con justicia penal efectiva, prevención social, desarrollo económico y fortalecimiento institucional local; respeto irrestricto a derechos humanos como principio transversal y no negociable de toda la estrategia, con rendición de cuentas efectiva por cualquier violación; jurisdicción ordinaria para juzgar delitos comunes cometidos por militares contra civiles, evitando impunidad de la justicia militar; y mecanismos de consolidación posterior que garanticen sostenibilidad de los logros mediante presencia policial permanente una vez concluido el apoyo militar.



Los errores a evitar identificados en las experiencias fallidas incluyen: militarización permanente o indefinida que sustituye en lugar de apoyar a las instituciones policiales civiles; ausencia de marco normativo claro que genera discrecionalidad, arbitrariedad y falta de predictibilidad jurídica; controles civiles débiles o meramente formales sin capacidad efectiva de supervisión, investigación y sanción; falta de especialización con uso de unidades militares tradicionales sin entrenamiento adecuado para interacción con población civil; ausencia de estrategia de fortalecimiento policial paralelo que genera dependencia indefinida de fuerzas militares; enfoque exclusivamente militar sin componentes de justicia, prevención y desarrollo social; uso desproporcionado de la fuerza por aplicar doctrina militar tradicional diseñada para combate contra enemigos; impunidad sistemática por jurisdicción militar o ausencia de investigación efectiva de abusos; suspensión de garantías constitucionales o debido proceso como método permanente; y ausencia de plan de consolidación posterior que genera efectos temporales que se revierten tras retiro militar.

El modelo peruano propuesto en la presente ley incorpora conscientemente las mejores prácticas internacionales identificadas. Se establece un marco normativo detallado y robusto que define con precisión los indicadores objetivos para declaratoria de zonas críticas, elimina discrecionalidad mediante criterios cuantitativos verificables, establece procedimientos claros para autorización de operaciones, define reglas de enfrentamiento y uso de la fuerza, y establece múltiples mecanismos de control y rendición de cuentas. La temporalidad es estricta con plazo máximo de seis meses prorrogable únicamente mediante evaluación de resultados, y límite absoluto de treinta y seis meses continuos en una misma zona, forzando consolidación o reconocimiento de fracaso. La subsidiariedad es real mediante establecimiento expreso de que la Policía Nacional mantiene dirección operativa y mando táctico, actuando las Fuerzas Armadas bajo coordinación y cumplimiento de planes operativos aprobados conjuntamente.

La especialización se garantiza mediante creación obligatoria de Unidades Especializadas de las Fuerzas Armadas con requisitos estrictos de selección de personal, capacitación de trescientas veinte horas mínimas en control de orden público, uso diferenciado de la fuerza, derechos humanos y derecho internacional humanitario, evaluación psicológica favorable, y ausencia de antecedentes disciplinarios o investigaciones por violaciones a derechos humanos. Los controles civiles son múltiples y robustos mediante información trimestral obligatoria al Congreso, supervisión permanente de la Defensoría del Pueblo con presencia de observadores en zonas críticas, investigación prioritaria del Ministerio Público

ante cualquier incidente con heridos o fallecidos, jurisdicción ordinaria para delitos comunes cometidos por militares, y participación de la Defensoría como observador permanente en el Comando de Coordinación Operativa.

El fortalecimiento policial paralelo es obligatorio mediante Plan de Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional con líneas estratégicas definidas, asignación presupuestal garantizada, incremento de efectivos, modernización de equipamiento y tecnología, mejora sustancial de remuneraciones, capacitación permanente, y creación de la UECOC-PNP como estructura permanente especializada. La estrategia es integral incorporando componentes de desarticulación de organizaciones criminales mediante inteligencia y operaciones especializadas, control de organizaciones criminales desde establecimientos penitenciarios, control migratorio especializado sobre extranjeros vinculados a criminalidad transnacional, y mandato de proposición de leyes complementarias sobre armas de fuego, sistema penitenciario, videovigilancia y registro de motocicletas.

El respeto a derechos humanos es transversal mediante establecimiento expreso de principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y precaución en uso de la fuerza; prohibición de uso de armas de guerra de alto poder destructivo; uso prioritario de armamento no letal; protocolos obligatorios post-incidente de atención a víctimas; informes obligatorios ante cualquier uso de armas de fuego; investigación inmediata de todo incidente con heridos o fallecidos; responsabilidad del superior por actos de subordinados que conoce y no previene o sanciona; y jurisdicción ordinaria para juzgamiento de delitos comunes. Los mecanismos de consolidación incluyen evaluación semestral obligatoria de recuperación de capacidad operativa policial autónoma, retiro progresivo del apoyo militar cuando se verifica restablecimiento de capacidad policial, presencia permanente de la UECOC-PNP en zonas donde concluye apoyo militar, y transferencia gradual de responsabilidades de fuerzas militares a estructuras policiales fortalecidas.

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

La presente Ley de Apoyo Temporal y Excepcional de las Fuerzas Armadas introduce modificaciones sustanciales al ordenamiento jurídico peruano, estableciendo un nuevo marco normativo para la participación excepcional de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior y creando instituciones permanentes especializadas en la lucha contra el crimen organizado. Esta reforma legislativa se inserta en el sistema jurídico nacional de manera armónica, respetando la jerarquía normativa establecida en el artículo 51 de la Constitución Política y desarrollando mandatos constitucionales que hasta ahora carecían de regulación legal específica, de tal manera que complementa e integra el ordenamiento jurídico en materia de seguridad ciudadana en todo el país, de tal manera que no transgrede ni colisiona con la constitución ni otra norma de rango similar.

4.1. Modificaciones expresas a la legislación vigente

La presente propuesta legislativa, introduce modificaciones expresas y de manera concreta a dos cuerpos normativos fundamentales del sistema de seguridad y defensa nacional, como son:

En primer lugar, se modifica el artículo 4 del Decreto Legislativo N°1095, Ley de Organización y Funciones de las Fuerzas Armadas, mediante la incorporación del numeral 4.4 que establece como

función de las Fuerzas Armadas *"proporcionar apoyo temporal y excepcional a la Policía Nacional del Perú para el restablecimiento del orden interno en Zonas de Intervención Temporal declaradas conforme a la ley especial, bajo los principios de excepcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y proporcionalidad, manteniendo la Policía Nacional la dirección operativa de las acciones"*. Esta modificación resulta necesaria porque el Decreto Legislativo 1095, en su redacción vigente, únicamente regula la participación de las Fuerzas Armadas en el control del orden interno durante estados de emergencia declarados conforme al artículo 137 de la Constitución, existiendo un vacío normativo respecto a la participación excepcional sin declaratoria de emergencia cuando concurren situaciones objetivas de crisis de seguridad ciudadana y rural, que pone en riesgo evidente la vida y la salud y la salud la población, conforme se han sustentado en la información estadística a lo largo de la exposición de motivos se la presente iniciativa legislativa, que justifican que debemos legislar con urgencia en esta materia.

En segundo lugar, se modifica el artículo 2 de la Ley N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, mediante la incorporación del numeral 31 que establece como función de la Policía Nacional *"dirigir operativamente las acciones conjuntas con las Fuerzas Armadas cuando estas brinden apoyo temporal en Zonas de Intervención Temporal, manteniendo la responsabilidad primaria sobre la seguridad ciudadana y el orden interno conforme a la ley especial"*. Esta modificación resulta igualmente necesaria porque la Ley 1267 actualmente no regula expresamente las modalidades de coordinación y dirección operativa en operaciones conjuntas con las Fuerzas Armadas fuera del contexto de estados de emergencia. La incorporación de este numeral garantiza normativamente el principio constitucional de que la Policía Nacional mantiene la responsabilidad primaria sobre el orden interno y la seguridad ciudadana, incluso cuando recibe apoyo excepcional de las Fuerzas Armadas.

4.2. Creación de nueva institucionalidad permanente

La presente Ley crea instituciones permanentes que se incorporan definitivamente al ordenamiento jurídico nacional, más allá del carácter temporal de la participación de las Fuerzas Armadas en zonas críticas. La creación más significativa es la Unidad Especializada de la Policía Nacional del Perú contra el Crimen Organizado (UECOC-PNP), establecida en el artículo 32 como órgano especializado de carácter permanente adscrito a la Dirección General de la Policía Nacional del Perú. Esta Unidad representa una innovación institucional mayor en la estructura de la Policía Nacional, creando por primera vez una entidad especializada con alcance nacional, capacidades tecnológicas avanzadas, y articulación permanente con el Ministerio Público y el Poder Judicial, específicamente diseñada para combatir las formas más sofisticadas de criminalidad organizada.

La UECOC-PNP no constituye una simple reorganización administrativa de estructuras existentes, sino la creación de una nueva institucionalidad con personalidad orgánica propia, presupuesto diferenciado, personal especializado, y autonomía funcional dentro de la Policía Nacional. Su creación responde al reconocimiento de que el combate efectivo contra el crimen organizado requiere capacidades especializadas que trascienden la estructura tradicional de comisarías territoriales con competencias generales.

La presente propuesta legislativa, también propone la creación del Comando de Coordinación Operativa (CCO), establecidos en los artículos 15, 16 y 17 como órgano colegiado de coordinación interinstitucional que integra a representantes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. Este Comando no es una instancia consultiva sino ejecutiva, con facultad de autorizar operaciones, aprobar planes operativos, y supervisar el cumplimiento de reglas de enfrentamiento. Su creación responde a la necesidad de garantizar coordinación efectiva entre instituciones que tradicionalmente operan de manera separada.

4.3. Llenado de vacíos normativos críticos

La presente Ley llena múltiples vacíos normativos que actualmente generan inseguridad jurídica y dificultan la acción estatal efectiva contra el crimen organizado. El vacío más significativo que se llena es la ausencia de regulación legal específica para la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior sin declaratoria de estado de emergencia. Actualmente, la Constitución establece en su artículo 165 que las Fuerzas Armadas "asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137", refiriéndose a los estados de excepción regulados en dicho artículo. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, particularmente en el **Expediente 00022-2011-PI/TC**, reconoció que puede ser legítimo el apoyo de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional en situaciones excepcionales donde la capacidad policial es sobrepasada, incluso sin declaratoria de emergencia.

Un segundo vacío normativo crítico que se llena es la ausencia de tipificación específica y tratamiento procesal agravado para el sicariato ejecutado por organizaciones criminales. Actualmente, el sicariato está tipificado en el artículo 108-C del Código Penal como una modalidad agravada de homicidio, con pena de cadena perpetua. Sin embargo, su tratamiento procesal es el del delito común. En ese orden la presente propuesta legislativa llena este vacío conforme está considerado en la fórmula legal en los artículos 36, 37 y 38, que el sicariato agravado ejecutado por miembros de organizaciones criminales recibe tratamiento procesal especial, lo que permite aplicar técnicas especiales de investigación, prisión preventiva con menores requisitos, y protección especial de testigos y colaboradores.

4.4. Armonización con el marco constitucional

La presente Ley se inserta en el ordenamiento jurídico de manera plenamente armónica con el marco constitucional vigente, desarrollando mandatos constitucionales que hasta ahora carecían de concreción legislativa específica. El artículo 44 de la Constitución establece como deberes primordiales del Estado "*defender la soberanía nacional*", "*garantizar la plena vigencia de los derechos humanos*", "*proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, y promover el bienestar general*". La presente propuesta legislativa desarrolla específicamente el deber de "proteger a la población de las amenazas contra su seguridad" cuando estas amenazas provienen del crimen organizado que ha sobrepasado la capacidad operativa ordinaria de las instituciones policiales.

El artículo 137 de la Constitución regula los estados de excepción como mecanismos extraordinarios que permiten la suspensión o restricción de ciertos derechos fundamentales. La presente Ley no modifica ni sustituye este régimen de estados de excepción, sino que establece un mecanismo alternativo menos restrictivo de derechos para situaciones que no ameritan la suspensión de garantías

constitucionales pero requieren una respuesta estatal que trasciende las capacidades ordinarias de las instituciones policiales.

4.5. Compatibilidad con tratados internacionales de derechos humanos

La presente Ley ha sido diseñada cuidadosamente para garantizar plena compatibilidad con los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) permiten restricciones a ciertos derechos cuando persiguen finalidades legítimas como proteger la seguridad nacional, el orden público, o los derechos y libertades de los demás. La presente Ley cumple estos requisitos: está prevista en ley formal del Congreso, persigue el fin legítimo de proteger la vida y seguridad de la población, es necesaria porque la capacidad policial ordinaria ha sido sobrepasada, y es proporcional porque establece medidas graduales con controles estrictos.

El artículo 6 del PIDCP y el artículo 4 de la CADH protegen el derecho a la vida. Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (ONU, 1990) desarrollan este derecho estableciendo que los funcionarios podrán usar armas de fuego solo cuando sea estrictamente necesario para proteger la vida. La presente Ley incorpora expresamente estos principios en el artículo 20, estableciendo que "el empleo de armas de fuego procede únicamente cuando existe amenaza inminente de muerte o lesión grave, resultan insuficientes medidas menos extremas, se da advertencia previa cuando sea posible, y el uso se dirige exclusivamente a neutralizar la amenaza específica".

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (ONU, 1979) establece que los funcionarios deben respetar y proteger la dignidad humana y los derechos humanos. La presente Ley incorpora estas obligaciones expresamente en el artículo 21, estableciendo salvaguardias de derechos fundamentales que no pueden ser vulneradas bajo ninguna circunstancia.

La Convención contra la Tortura establece que ningún Estado puede invocar circunstancias excepcionales como justificación de la tortura. La presente Ley respeta absolutamente esta prohibición, estableciendo en el artículo 21.1 literal b) que en ningún caso las operaciones pueden "aplicar torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes", con sanción de nulidad absoluta para actos que lo contravengan.

4.6. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional que justifica la propuesta legislativa

Últimamente el Tribunal Constitucional ha emitido la Sentencia N°984/2021, Fundamentos 179 y 193, recaída en el Exp. N°00018-2021-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado respecto de la prohibición establecida en artículo 79 de la Constitución Política del Perú, lo siguiente:

[...]

179. (...) Dicha prohibición no impide que una iniciativa legislativa, a cargo del legislador democrático, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente se generen para su materialización.

193. Por ello, en tanto una ley, incluso a iniciativa del legislador democrático, no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la ley de presupuesto anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no contravendrá lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución.

[...]

La Sentencia señala que, siempre que una ley no genera gasto público inmediatamente imputable a la Ley de Presupuesto Anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos, no vulnerará el artículo 79 de la Constitución¹.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis económico de la reforma constitucional y su legislación de desarrollo demuestra una relación altamente favorable entre los costos de implementación y los beneficios esperados. La inversión total estimada de 285 millones de soles para el primer año incluye los componentes de capacitación especializada del personal militar, adquisición de equipamiento no letal, funcionamiento del Comando Operativo Integrado, mecanismos de supervisión y evaluación, y el plan de fortalecimiento de la Policía Nacional.

Los beneficios cuantificables incluyen la reducción esperada del 30% en los índices de homicidios y extorsiones, lo que representa un ahorro estimado de 500 millones de soles en costos sociales asociados a la violencia criminal. La desarticulación de organizaciones criminales y la reducción de la economía ilegal generarían beneficios adicionales estimados en 1,000 millones de soles. Estos cálculos conservadores no incluyen los beneficios intangibles, pero igualmente importantes como la mejora en la percepción de seguridad, el fortalecimiento de la confianza en las instituciones y la reactivación de la actividad económica en las zonas afectadas.

La relación beneficio-costos de 5.3 indica que, por cada sol invertido en la implementación de esta estrategia integral, la sociedad peruana obtendría 5.3 soles en beneficios económicos y sociales. Esta rentabilidad social justifica ampliamente la asignación de recursos públicos a esta iniciativa prioritaria para el desarrollo nacional.

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se enmarca plenamente en la **Séptima Política de Estado del Acuerdo Nacional**, referida a la "Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana".

Esta política establece el compromiso del Estado peruano de:

¹ Lo subrayado y negrita es nuestro.

"Consolidar 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."

Objetivos específicos del Acuerdo Nacional que se atienden:

1. **"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":**

La Ley establece un marco normativo claro y detallado para la participación excepcional de FF.AA., superando la actual situación de ambigüedad normativa que genera inseguridad jurídica.

2. **"Propiciar una cultura cívica de paz, de respeto a la ley y las normas de convivencia, promoviendo una educación y una ética pública que incidan en el respeto de los derechos humanos y de la dignidad de la persona":**

La Ley incorpora como eje transversal el respeto irrestricto a los derechos humanos, estableciendo capacitación obligatoria en derechos humanos para todo el personal militar que participe en operaciones de seguridad ciudadana.

3. **"Garantizar la presencia efectiva del Estado en las zonas vulnerables a la violencia":**

La declaratoria de zonas críticas y el despliegue de FF.AA. en apoyo a PNP garantiza presencia efectiva del Estado en zonas donde actualmente las organizaciones criminales ejercen control territorial de facto.

4. **"Desarrollar una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana":**

La creación de la UECOC-PNP y la especialización de unidades de FF.AA. responde directamente a este objetivo, estableciendo capacidades especializadas de alto nivel para combatir el crimen organizado.

5. **"Promover los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y de las instancias de seguridad ciudadana":**

La Ley establece requisitos estrictos de selección de personal, evaluaciones de confiabilidad, capacitación en ética pública y derechos humanos, y controles para prevenir corrupción.

6. **"Promover un sistema nacional de seguridad ciudadana en las provincias, distritos y comunidades presidido por los alcaldes, que establezca la cooperación entre vecinos, autoridades policiales, municipales y regionales":**

La Ley establece obligación de coordinación con gobiernos regionales y locales en las zonas críticas, y participación de autoridades locales en el Comando Operativo Integrado como observadores.

Vigésimo Novena Política de Estado - "Acceso a la Información y Libertad de Expresión":

La Ley garantiza transparencia mediante publicación trimestral de informes, acceso a información sobre operaciones (respetando reserva de operaciones en curso), y supervisión de Defensoría del Pueblo y Congreso.

Trigésima Primera Política de Estado - "Sostenibilidad Fiscal y Reducción del Peso de la Deuda":

El análisis costo-beneficio demuestra que la inversión propuesta genera alta rentabilidad social (ratio B/C de 8.09), contribuyendo al bienestar general sin comprometer sostenibilidad fiscal. La inversión de 3,320 millones de soles en 3 años (0.14% del PBI promedio anual) genera beneficios de 26,852 millones de soles.

Lima, 15 de octubre del 2025

