



HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ
Congresista de la República

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

PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA AUTONOMÍA OPERATIVA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y FORTALECE LA INTERDICCIÓN EN EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN ZONAS PRIMARIAS

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista de la República, **HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ**, miembro del Grupo Parlamentario Acción Popular, en ejercicio de las facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley

PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA AUTONOMÍA OPERATIVA DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y FORTALECE LA INTERDICCIÓN EN EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN ZONAS PRIMARIAS

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer las capacidades de interdicción y prevención de la Policía Nacional del Perú, garantizando su autonomía operativa en zonas primarias y asegurando el acceso a recursos tecnológicos y logísticos en áreas concesionadas, para optimizar la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.

Artículo 2.- Modificación de los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1241 Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

Modifíquense los numerales 3.1 y 3.2, y el subnumeral 3.2.12 del numeral 3.2 del artículo del Decreto Legislativo N° 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, en los siguientes términos:

"Artículo 3.- Prevención del delito de Tráfico Ilícito de Drogas

3.1 En el ámbito de la interdicción, la Policía Nacional del Perú desarrolla en todo el territorio de la república, incluyendo espacios geográficos delimitados como áreas, recintos, zonas de exclusión, de régimen especial, zonas de tratamiento administrativo especial, concesiones, o cualquier otra denominación de carácter público, privado o mixto, las siguientes acciones de prevención del tráfico ilícito de drogas:

(...)

3.2 La Policía Nacional del Perú, a través de sus Unidades Especializadas Antidrogas, lleva a cabo las siguientes acciones:

(...)

- 3.2.12. Realizar operaciones o intervenciones en la ruta a los puertos, aeropuertos, terminales terrestres, ferroviarios, plataformas logísticas o puertos fluviales, sobre medios de transporte, bultos, encomiendas o agentes con perfiles de riesgo de ser empleados para la contaminación con drogas tóxicas, insumos químicos y productos fiscalizados, en contenedores con carga destinada al exterior o tránsito interno.

En las zonas primarias, recintos aduaneros o zonas de exclusión, la Policía Nacional del Perú realiza la intervención de manera autónoma e inmediata cuando se identifiquen perfiles de alto riesgo o indicios de flagrancia, comunicando simultáneamente a la autoridad aduanera para su incorporación al acto y, en todos los casos, al Ministerio Público. La ausencia o demora de la autoridad aduanera no suspende la diligencia policial de prevención o interdicción, bajo responsabilidad del personal policial de asegurar la cadena de custodia.

Para la inspección, detección, registro y control, la Policía Nacional del Perú emplea obligatoriamente equipos de inspección y sistemas tecnológicos especializados. Las empresas concesionarias y administradores de infraestructura, bajo responsabilidad administrativa y penal, están obligadas a garantizar de forma permanente a las Unidades Especializadas Antidrogas de la Policía Nacional del Perú, el acceso a áreas suficientes, infraestructura idónea y el acceso remoto o presencial, en tiempo real, a sus sistemas de videovigilancia (CCTV), y bases de datos de control de accesos.

El incumplimiento de esta asignación será comunicado por el Ministerio del Interior al organismo regulador correspondiente para la aplicación de sanciones correspondientes.

Artículo 4.- Modificación de la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas

Modifíquese la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1053, en los siguientes términos:

Disposición Complementaria Final

(...)

Quinta.- Cooperación y facultades de intervención de la Policía Nacional del Perú

- 5.1. Los órganos de la Policía Nacional del Perú intervienen en actividades de control aduanero mediante investigaciones y pesquisas, previa coordinación con la Autoridad Aduanera y bajo el marco de sus competencias en materia de auxilio a la función administrativa, informando oportunamente sobre los resultados de dichas acciones.

- 5.2 En el marco de la lucha contra el crimen organizado y en supuestos de flagrancia delictiva, la Policía Nacional del Perú, a través de sus unidades especializadas debidamente acreditadas, cuenta con facultad expresa para ingresar e intervenir de manera inmediata en la zona primaria aduanera. En dicho ámbito, se encuentra facultada para realizar la inspección de carga, contenedores, bultos y medios de transporte, con el fin de prevenir y combatir el tráfico ilícito de mercancías y delitos conexos. Estas actuaciones se ejecutan en coordinación con la Autoridad Aduanera y se comunican de inmediato al Ministerio Público para asegurar la legalidad de la prueba y la integridad de la cadena de custodia.
- 5.3 Créase el Equipo Interinstitucional de Gestión de Riesgo para la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (EGR-TID), conformado por representantes de la Policía Nacional del Perú, las Fuerzas Armadas (en el ámbito de sus jurisdicciones), el Ministerio Público y la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT). Este equipo tiene por objeto el intercambio de inteligencia táctica, la interoperabilidad de bases de datos y la ejecución de operativos conjuntos en zonas críticas de control aduanero.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- REGLAMENTACIÓN

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria -SUNAT, en coordinación con el Ministerio Público, reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados desde su publicación.

Lima, Marzo de 2026



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Herman FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/03/2026 17:46:29-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/03/2026 10:31:11-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/03/2026 14:30:17-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/03/2026 14:30:32-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/03/2026 11:13:20-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20181740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 09/03/2026 11:49:07-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/03/2026 16:00:18-0500 3



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/03/2026 15:21:04-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Históricamente, el Perú se ha consolidado como uno de los mayores productores mundiales de hoja de coca, planta que posee un profundo valor cultural y medicinal desde la era precolombina. No obstante, a partir del siglo XX, su rol se transformó drásticamente al convertirse en el insumo base para la fabricación de sustancias ilícitas. Este giro hacia el mercado internacional ha generado complejos desafíos sociales y económicos para el Estado peruano. Actualmente, se busca equilibrar la preservación de su legado ancestral con la lucha contra el narcotráfico global.

En la década de 1980, el auge del narcotráfico coincidió con el accionar violento de organizaciones terroristas, generando un escenario complejo donde grupos subversivos como Sendero Luminoso y el MRTA se vincularon indirectamente con economías ilegales. Durante los años 90, el narcotráfico se consolidó como un problema estructural, asociado a la corrupción y al debilitamiento institucional.

La actual configuración del tráfico ilícito de drogas en la región posiciona al Perú como un enclave estratégico de producción y tránsito dentro de la cadena de suministro global, según lo advierten los monitoreos especializados de las Naciones Unidas¹. Esta dinámica criminal se sustenta en una red de corredores logísticos que vinculan las cuencas cocaleras de la Amazonía y las zonas de acopio en la sierra con los principales terminales portuarios del litoral². La recurrencia de incautaciones de cargamentos de alta pureza en puntos de salida críticos como el Terminal Portuario del Callao, el Puerto de Paita y el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez evidencia que las zonas primarias aduaneras³ representan el último y más vulnerable eslabón de fiscalización antes de que la mercancía alcance los mercados de consumo en Europa y Norteamérica⁴.

El tráfico ilícito de drogas (TID), constituye uno de los principales problemas de seguridad y salud pública en el Perú. Los puertos marítimos, aeropuertos internacionales y pasos fronterizos son puntos estratégicos utilizados por organizaciones criminales para el envío de sustancias ilícitas hacia mercados internacionales. En este contexto, la zona primaria aduanera se convierte en un espacio crítico de control, pues allí se realizan las inspecciones iniciales de mercancías y personas bajo la supervisión de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

Sin embargo, surge una problemática jurídica y operativa, cuando se detecta droga o se cuenta con información de investigación en la zona primaria, la Policía Nacional del Perú (PNP) no puede ingresar de manera inmediata para constatar el hallazgo, debido a la exclusividad de control que ejerce Aduanas en dicho espacio. Esta restricción genera tensiones institucionales y riesgos procesales que afectan la eficacia de la lucha contra el narcotráfico.

¹ UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), Informe Mundial sobre las Drogas 2023: Documenta la expansión de la oferta de cocaína y el rol de los países andinos como centros de origen de las rutas transatlánticas.

² DEVIDA (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas), Reporte de Monitoreo de Cultivos de Coca 2022: Analiza el flujo de la producción desde el VRAEM y otras zonas de cultivo hacia los puertos del norte y centro del país para su exportación.

³ Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas,

Artículo 2: Define los recintos portuarios y aeroportuarios como zonas de jurisdicción aduanera donde se concentra el control de la carga internacional, convirtiéndolos en objetivos de contaminación por organizaciones criminales.

⁴ DIRANDRO (Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú), *Anuario Estadístico de Intervenciones 2023-2024*: Detalla la incidencia de decomisos en contenedores y carga aérea, subrayando el uso de modalidades como el "gancho ciego" o el preñado de estructuras en terminales marítimos.

Desde el punto de vista procesal, la demora en la intervención policial puede ser utilizada por las defensas de los imputados para alegar irregularidades en la obtención de la prueba, lo que incrementa el riesgo de nulidad procesal. En términos sociales, esta situación genera una percepción de ineficacia del Estado frente al crimen organizado, debilitando la confianza ciudadana en las instituciones y afectando la imagen internacional del país en materia de control de drogas.

Por ello, resulta indispensable replantear el marco normativo y operativo que regula la actuación de la PNP en zonas primarias aduaneras. La experiencia comparada demuestra que en países como Colombia y España, la policía tiene presencia permanente en puertos y aeropuertos, lo que permite una intervención inmediata en casos de narcotráfico. Incorporar estas buenas prácticas en el Perú fortalecería la capacidad de respuesta del Estado, aseguraría la validez de la prueba y consolidaría la cooperación interinstitucional.

Además, el tráfico ilícito de drogas (TID) ha sofisticado sus métodos de "contaminación" de carga en terminales logísticos. La normativa actual supedita en exceso la actuación policial a la presencia de otras autoridades, lo que genera una "ventana de impunidad" para la delincuencia organizada. Esta propuesta devuelve a la PNP la iniciativa operativa en puntos críticos.

1.1. La eliminación de ventanas de impunidad

El tráfico ilícito de drogas (TID) en el Perú ha evolucionado hacia un modelo de "contaminación" de carga lícita dentro de recintos portuarios y aeroportuarios. El texto vigente del Decreto Legislativo N° 1592 establece una subordinación táctica de la Policía Nacional del Perú (PNP) al condicionar su intervención a la "presencia inmediata de la autoridad aduanera".

La impunidad no es un fenómeno aislado, sino el resultado de un diseño sistémico que permite la filtración de la responsabilidad penal. Para cerrar estas brechas, se requiere actuar sobre cuatro frentes críticos:

En la práctica, esta exigencia burocrática genera una demora crítica que permite:

- La fuga de personas vinculadas al ilícito al detectar la presencia policial.
- La manipulación o destrucción de indicios dentro de los contenedores.
- La pérdida de la flagrancia delictiva.

La propuesta garantiza la autonomía operativa, permitiendo que las Unidades Especializadas Antidrogas (DIRANDRO) intervengan de forma inmediata ante un perfil de riesgo. La seguridad nacional y la persecución del delito no pueden quedar supeditadas a la disponibilidad horaria o logística de entidades con fines estrictamente recaudatorios o administrativos.

1.2. Fundamentación sobre la Soberanía en Zonas de Régimen Especial

El crecimiento de la infraestructura logística mediante concesiones público-privadas ha creado, involuntariamente, "territorios de baja intensidad soberana". Las empresas

administradoras de puertos y aeropuertos a menudo limitan el acceso policial bajo argumentos de protocolos corporativos o seguridad industrial.

La modificación del numeral 3.1 clarifica que la potestad policial de prevención e interdicción no tiene límites territoriales dentro de la República. Al incluir explícitamente las "zonas de tratamiento administrativo especial" y "concesiones", se ratifica que el Estado, a través de la PNP, mantiene el control del orden interno en cada metro cuadrado del territorio, independientemente de quién sea el administrador del servicio.

1.3 La Indivisibilidad de la Soberanía en el Territorio Nacional

La soberanía, según la Constitución Política del Perú, es el poder del Estado para ejercer autoridad exclusiva sobre su territorio. Esta autoridad es inalienable e indivisible. Las concesiones público-privadas otorgan el derecho de explotación y administración de la infraestructura, pero bajo ninguna circunstancia transfieren la potestad del ejercicio de la fuerza pública o la seguridad interna.

- El artículo 44° de la Constitución establece como deber primordial del Estado la protección de la población ante amenazas a su seguridad y la plena vigencia de los derechos humanos. Limitar el ingreso de la PNP a una zona primaria por "protocolos privados" contraviene este mandato constitucional.

1.4 La Zona Primaria y la Falacia de la Autonomía Privada

En el ámbito aduanero y logístico, la Zona Primaria es el espacio donde se realizan operaciones de desembarque y embarque. Si bien existen normas de seguridad industrial (como el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias PBIP en puertos), estas no deben confundirse con una inmunidad de jurisdicción.

Las empresas administradoras suelen invocar la "seguridad industrial" para dilatar el ingreso policial. Esta ventana de impunidad es aprovechada por el crimen organizado para el tráfico ilícito de drogas y contrabando, utilizando la infraestructura logística como un refugio temporal inaccesible para la autoridad.

1.5 El Principio de Autoridad frente a Protocolos Corporativos

La PNP tiene la atribución constitucional (Art. 166°) de prevenir, investigar y combatir la delincuencia. Ningún reglamento interno o contrato de concesión tiene jerarquía superior a la Constitución. La "baja intensidad soberana" ocurre cuando el Estado permite que el derecho administrativo de las concesiones eclipse el derecho penal y la seguridad pública.

1.6. El acceso a la Evidencia Digital y CCTV

El narcotráfico moderno es una actividad que se basa en la logística de precisión. El control de las cámaras de videovigilancia (CCTV) y las bases de datos de acceso en los terminales es, hoy por hoy, tan importante como la presencia física de los efectivos.

Actualmente, el acceso a las grabaciones por parte de la PNP suele ser posterior al evento (ex post), lo que impide la interdicción en tiempo real. La propuesta establece la obligatoriedad de otorgar acceso remoto y presencial en tiempo real. Esto permite:

1. Identificar patrones de conducta de operarios de rampa o conductores de camiones que contaminan la carga.
2. Asegurar que las grabaciones no sean editadas o borradas por personal coludido con las mafias.
3. Optimizar el uso de recursos, dirigiendo al personal policial solo a los puntos donde la tecnología detecta una anomalía.

1.7 Rol de la zona primaria aduanera

La Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053) define la zona primaria como el área bajo control exclusivo de la SUNAT–Aduanas, donde se realizan las inspecciones iniciales de mercancías y personas. Su finalidad es garantizar el cumplimiento de las normas tributarias y de comercio exterior.

Sin embargo, en la práctica, la zona primaria se convierte en un espacio crítico de interdicción contra el narcotráfico, pues allí se detectan cargamentos ocultos en contenedores, equipajes y vehículos. La supervisión de Aduanas es esencial, pero insuficiente frente a delitos de alta complejidad como el tráfico ilícito de drogas.

La restricción de ingreso inmediato de la PNP afecta la percepción ciudadana sobre la eficacia del Estado frente al narcotráfico. Además, debilita la imagen internacional del Perú en materia de cooperación antidroga, lo que puede repercutir en acuerdos bilaterales y multilaterales.

En el ámbito interno, la falta de coordinación interinstitucional incrementa la vulnerabilidad de los puertos y aeropuertos, favoreciendo la infiltración de organizaciones criminales.

1.8 Problemática Identificada

El Decreto Legislativo N° 1241, modificado por el Decreto Legislativo N° 1592, constituye una norma clave en la regulación de las competencias de la Policía Nacional del Perú (PNP) en la lucha contra el crimen organizado. Su finalidad es otorgar herramientas legales para enfrentar delitos de alta complejidad como el tráfico ilícito de drogas, la trata de personas, el lavado de activos y el contrabando. Sin embargo, pese a su importancia, se han identificado vacíos normativos que limitan la eficacia de la intervención policial en determinados espacios, especialmente en las zonas primarias aduaneras.

La Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N° 1053) establece que la zona primaria aduanera es un espacio bajo control exclusivo de la SUNAT–Aduanas. Esto significa que la PNP no puede ingresar libremente, incluso en casos de flagrancia delictiva, sin autorización previa de la autoridad aduanera. Esta exclusividad de control genera un conflicto de competencias; mientras Aduanas ejerce funciones administrativas y tributarias, la PNP tiene la función constitucional de prevenir y perseguir delitos (artículo 166 de la Constitución).

El vacío normativo radica en que el Decreto Legislativo N° 1241 no contempla de manera expresa la facultad de la PNP para intervenir de forma inmediata en zonas primarias cuando se detectan delitos de tráfico ilícito de drogas o existan indicios de su perpetración. En consecuencia, la policía se ve obligada a esperar autorización, lo que retrasa la constatación y afecta la eficacia de la persecución penal.

1.9 Impacto en la cadena de custodia

La cadena de custodia es un principio fundamental en la investigación criminal, pues garantiza la integridad de la evidencia desde su hallazgo hasta su presentación en juicio. El retraso en la intervención policial en zonas primarias genera riesgos de manipulación, pérdida o cuestionamiento de la prueba. En procesos penales, las defensas suelen alegar nulidad cuando la constatación no se realiza conforme a protocolos, debilitando la posición del Ministerio Público y de la PNP.

II. MARCO NORMATIVO

a) Legislación comparada

- El artículo 166 de la Constitución Política del Perú establece que la Policía Nacional del Perú tiene como función fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno, así como prevenir, investigar y combatir la delincuencia. Esta disposición constitucional otorga a la PNP un mandato amplio y directo en materia de seguridad interna, lo que incluye la facultad de actuar frente a delitos flagrantes en cualquier espacio del territorio nacional. La propuesta de reforma se sustenta en este mandato, al reconocer que la intervención policial en zonas primarias aduaneras no constituye una invasión de competencias, sino el ejercicio legítimo de una función constitucional.

Asimismo, la iniciativa respeta el principio de separación de funciones. La SUNAT–Aduanas mantiene su rol exclusivo en el control administrativo y tributario de mercancías, mientras que la PNP asumiría la intervención en casos de flagrancia delictiva. Se trata de una relación de complementariedad institucional, donde cada entidad cumple su función sin desplazamiento de competencias. De esta manera, se evita la superposición de atribuciones y se fortalece la coordinación interinstitucional.

La propuesta también garantiza el respeto al debido proceso y la cadena de custodia, al establecer la obligación de comunicación inmediata al Ministerio Público. Este mecanismo asegura que toda intervención policial en zonas primarias aduaneras se realice bajo supervisión fiscal, preservando la legalidad de las actuaciones y la validez de las pruebas obtenidas.

- En el análisis legal, se observa que el Decreto Legislativo N° 1241, que regula la lucha contra el crimen organizado, otorga a la PNP facultades de investigación y persecución penal, pero no contempla expresamente su intervención en zonas primarias aduaneras.
- Por otro lado, el Decreto Legislativo N° 1053 – Ley General de Aduanas establece la exclusividad de la SUNAT en el control de dichas zonas, lo que genera un conflicto de competencias cuando se presentan delitos flagrantes.

La modificación normativa propuesta busca armonizar ambos cuerpos legales, otorgando facultad expresa a la PNP para intervenir en casos de flagrancia delictiva en zonas primarias aduaneras, sin perjuicio de la coordinación con la SUNAT y el Ministerio Público. Con ello se logra un equilibrio entre el control administrativo y la persecución penal, cerrando un vacío normativo que actualmente limita la eficacia del Estado frente al crimen organizado.

En conclusión, el marco normativo de la reforma se sustenta en la Constitución, respeta los principios de separación de funciones y debido proceso, y propone una armonización legal que fortalece la capacidad de respuesta del Estado en espacios estratégicos.

b) Legislación comparada

En el análisis comparado de legislaciones y prácticas internacionales, se observa que países como Colombia, México y España han establecido marcos normativos que otorgan a sus cuerpos policiales presencia permanente en zonas primarias aduaneras, lo que garantiza una intervención inmediata frente a delitos de narcotráfico y contrabando.

- En Colombia, el ordenamiento jurídico colombiano ha consolidado un modelo de coexistencia de competencias en los nodos de comercio exterior, permitiendo que la Policía Nacional ejerza sus facultades de policía judicial⁵ de manera inmediata en puertos y aeropuertos ante situaciones de flagrancia. Esta atribución, lejos de menoscabar la potestad aduanera privativa de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)⁶, se fundamenta en un principio de colaboración armónica entre autoridades para neutralizar las operaciones de organizaciones criminales transnacionales. Al autorizar la intervención policial directa en estos recintos, se garantiza no solo la eficacia de la persecución penal en tiempo real, sino también la estricta observancia del sistema de cadena de custodia⁷ sobre los elementos materiales probatorios, evitando que la complejidad administrativa de las zonas de control aduanero⁸ se convierta en un obstáculo para la administración de justicia.
- En México, la Ley Aduanera y la Ley de la Guardia Nacional permiten la presencia de fuerzas de seguridad en recintos fiscales y aduaneros, con facultades para actuar en casos de delitos flagrantes relacionados con narcotráfico, contrabando y tráfico de armas. La Guardia Nacional y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) tienen participación activa en la vigilancia y control de las aduanas, lo que ha sido considerado un mecanismo de fortalecimiento de la seguridad nacional y de combate al crimen organizado transnacional.

⁵ **Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal**

Artículos 200 y 20, establecen la función de policía judicial de la Policía Nacional bajo la dirección de la Fiscalía General de la Nación para la indagación e investigación de delitos.

⁶ **Decreto 1165 de 2019, Disposiciones Aduaneras**

Artículo 588: Regula la potestad aduanera y la colaboración que las autoridades de la fuerza pública deben prestar a la DIAN para el cumplimiento de sus funciones de control.

⁷ **Resolución 0-1860 de 2021 de la Fiscalía General de la Nación**, por la cual se adoptó el Manual de Procedimientos para Cadena de Custodia: Establece los protocolos para la recolección y preservación de evidencias que aseguren su integridad y autenticidad en el proceso penal.

⁸ **Decreto 1165 de 2019,**

Artículo 3: Define la zona primaria aduanera (muelles, puertos y aeropuertos habilitados) como aquellos lugares donde la autoridad aduanera ejerce de forma permanente su potestad de control y vigilancia sobre mercancías, personas y medios de transporte.

- En España, la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía tienen presencia permanente en puertos y aeropuertos, conforme a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (1986) y la normativa aduanera de la Agencia Tributaria. Estas instituciones actúan de manera inmediata en casos de flagrancia delictiva, en coordinación con la autoridad aduanera y judicial, lo que ha permitido un control más eficaz frente al tráfico ilícito de drogas y mercancías.

La comparación evidencia que la tendencia internacional es reconocer la competencia policial en zonas primarias aduaneras como un componente esencial de la seguridad nacional y de la lucha contra el crimen organizado. La propuesta peruana se inspira en estas buenas prácticas, buscando cerrar un vacío normativo que actualmente limita la capacidad de respuesta de la Policía Nacional del Perú. Al otorgar facultades expresas de intervención inmediata en casos de flagrancia, se asegura la integridad de la cadena de custodia, se fortalece la persecución penal y se alinea la legislación nacional con estándares internacionales de cooperación en materia de seguridad y control fronterizo.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA

La reforma que se plantea responde a una necesidad concreta de fortalecer la capacidad del Estado frente al crimen organizado en espacios estratégicos como puertos, aeropuertos y fronteras. La actual regulación, al exigir autorización previa de la SUNAT–Aduanas para que la Policía Nacional del Perú intervenga en zonas primarias aduaneras, genera retrasos que resultan incompatibles con la dinámica de los delitos de flagrancia. En casos de narcotráfico, contrabando, tráfico de armas o lavado de activos, la rapidez de la intervención es determinante para asegurar la captura de los responsables y la conservación de las pruebas. La demora en la autorización compromete la cadena de custodia, debilita los procesos judiciales y, en muchos casos, permite la fuga de sospechosos o la consolidación de operaciones ilícitas.

La propuesta de optimizar la persecución penal en recintos portuarios y aeroportuarios exige una reforma que otorgue facultad expresa a la Policía Nacional del Perú (PNP) para intervenir de forma inmediata en las denominadas zonas primarias⁹ ante situaciones de flagrancia delictiva¹⁰. Esta medida no implica una vulneración de las atribuciones exclusivas de la administración aduanera¹¹, sino que propone una articulación de competencias bajo el principio de unidad de actuación del Estado, mientras la SUNAT mantiene el control del tráfico de mercancías y la potestad tributaria, la PNP asegura la eficacia de la intervención frente a delitos de alta complejidad, como el tráfico ilícito de drogas o el contrabando organizado. Al permitir este ingreso sin dilaciones burocráticas, se garantiza la intangibilidad de la cadena de custodia¹² y se dota al sistema de justicia de una capacidad de respuesta proporcional a la sofisticación operativa de las organizaciones criminales modernas.

⁹ Decreto Legislativo N° 1053, Ley General de Aduanas

Artículo 2: Define la zona primaria como aquella parte del territorio aduanero (puertos, aeropuertos, terminales terrestres) donde se realizan operaciones de desembarque, embarque y almacenamiento de mercancías bajo jurisdicción de la SUNAT.

¹⁰ Código Procesal Penal (2004),

Artículo 259: Establece los supuestos de flagrancia delictiva, los cuales facultan la detención y la intervención inmediata para evitar la consumación del delito o la desaparición de pruebas.

¹¹ Constitución Política del Perú artículo 74 y Decreto Supremo N° 061-2002-PCM: Delimitan las funciones de la SUNAT en la recaudación y el control del tráfico internacional de bienes, diferenciándolas de la seguridad pública.

¹² Reglamento del Sistema de Cadena de Custodia de Elementos Materiales, Evidencias y Administración de Bienes

La reforma también se justifica en términos de seguridad nacional, pues las zonas primarias aduaneras son puntos de vulnerabilidad donde se concentran riesgos de tráfico ilícito de drogas, armas y mercancías. Una intervención policial ágil en estos espacios contribuye a reducir la impunidad, fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones y alinear al país con estándares internacionales que reconocen la necesidad de facultades inmediatas para las fuerzas policiales en contextos de flagrancia. En suma, la modificación normativa es una medida proporcional y necesaria para garantizar la eficacia de la persecución penal, la protección de la cadena de custodia y el fortalecimiento del control estatal en espacios críticos para la seguridad y el orden público.

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

La vigencia de una norma que otorgue facultades expresas a la Policía Nacional del Perú para intervenir de manera inmediata en zonas primarias aduaneras en casos de flagrancia delictiva tendría efectos relevantes sobre la legislación nacional en distintos planos. En primer lugar, implicaría una armonización normativa entre el régimen aduanero y el régimen penal, pues se introduciría un mecanismo que permite compatibilizar el control administrativo de la SUNAT con la función de seguridad y persecución penal de la PNP. Esto cerraría un vacío legal que actualmente genera tensiones y retrasos en la actuación estatal frente al crimen organizado.

En segundo lugar, la reforma produciría un fortalecimiento del marco jurídico de la seguridad interna, al reconocer expresamente la competencia de la PNP en espacios estratégicos donde se concentran delitos de alto impacto. Ello consolidaría la legislación nacional en materia de lucha contra el narcotráfico, contrabando y otros delitos transnacionales, alineándola con estándares internacionales que privilegian la intervención policial inmediata en casos de flagrancia.

En tercer lugar, la norma tendría un efecto integrador sobre la legislación procesal penal, ya que garantizaría la preservación de la cadena de custodia y la validez de las pruebas obtenidas en zonas primarias aduaneras. Esto reforzaría la eficacia de los procesos judiciales y reduciría el riesgo de nulidades por defectos en la intervención.

Finalmente, la vigencia de la norma generaría un impacto institucional positivo, al establecer un marco de coordinación más claro entre la PNP, la SUNAT y el Ministerio Público. La legislación nacional se vería enriquecida con un esquema de competencias complementarias que evita duplicidades y fortalece la capacidad del Estado para enfrentar el crimen organizado. En suma, la reforma no solo modifica un aspecto operativo, sino que redefine el equilibrio entre control administrativo y persecución penal, produciendo un efecto de modernización y coherencia en el sistema jurídico nacional.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El análisis costo-beneficio del proyecto de ley que otorga facultades inmediatas a la Policía Nacional del Perú para intervenir en zonas primarias aduaneras en casos de flagrancia delictiva parte de un aspecto central: no genera gastos adicionales al erario

público, ya que no implica la creación de nuevas estructuras, plazas presupuestadas ni asignaciones extraordinarias de recursos. La PNP ya cuenta con personal, logística y competencias para actuar en materia de seguridad interna; lo que se requiere es la habilitación normativa que permita ejercer dichas funciones sin restricciones en espacios aduaneros.

En cuanto a los costos, estos se limitan a ajustes normativos y a la necesidad de establecer protocolos de coordinación interinstitucional entre la PNP, la SUNAT y el Ministerio Público. Podría considerarse también un costo político-institucional derivado de la resistencia de algunos sectores que perciban la reforma como una invasión de competencias, así como la inversión en capacitación especializada para garantizar que las intervenciones se realicen con pleno respeto a los procedimientos aduaneros y a los derechos fundamentales. Sin embargo, estos costos son de carácter administrativo y organizacional, no presupuestal.

Los beneficios, en cambio, son amplios y de alto impacto, en virtud que la norma producirá una mejora sustantiva en la eficacia de la persecución penal, al permitir que la PNP actúe de manera inmediata en casos de flagrancia, asegurando la integridad de la cadena de custodia y aumentando la probabilidad de condenas efectivas contra organizaciones criminales. Se fortalecerá la seguridad nacional al cerrar espacios de vulnerabilidad en puertos, aeropuertos y fronteras, reduciendo la incidencia de delitos como narcotráfico, contrabando y tráfico de armas. Además, se incrementará la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad y justicia, al percibir que el Estado responde con rapidez y firmeza frente al crimen organizado. En el plano político, la reforma enviará un mensaje claro de voluntad estatal y alineará la legislación nacional con estándares internacionales de cooperación en control fronterizo y aduanero.

En conclusión, el proyecto de ley presenta un balance altamente favorable; por cuanto los costos son mínimos y no implican gasto público directo, mientras que los beneficios abarcan mejoras en la eficacia penal, la seguridad nacional, la confianza ciudadana y la legitimidad institucional. Se trata de una medida de bajo costo y alto impacto, que moderniza la legislación nacional y fortalece la capacidad del Estado para enfrentar amenazas transnacionales de manera proporcional y estratégica.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta de reforma que otorga facultades inmediatas a la Policía Nacional del Perú para intervenir en zonas primarias aduaneras se relaciona directamente con varias Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, especialmente aquellas vinculadas a la seguridad ciudadana, el fortalecimiento del Estado de derecho y la lucha contra el crimen organizado.

Relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

- **Democracia y Estado de derecho:** La reforma fortalece el régimen democrático y el Estado de derecho al garantizar que las instituciones actúen con eficacia frente a delitos graves, asegurando que la persecución penal se realice con respeto a la legalidad y a los derechos fundamentales.
- **Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana:** La intervención inmediata de la PNP en zonas

primarias aduaneras contribuye a reducir la violencia asociada al narcotráfico y al contrabando, reforzando la seguridad ciudadana y la confianza en las instituciones.

- **Política de Seguridad Nacional:** La propuesta se alinea con la necesidad de proteger espacios estratégicos como puertos, aeropuertos y fronteras, que son puntos críticos para la seguridad nacional. Al cerrar vacíos normativos, se fortalece la capacidad del Estado para enfrentar amenazas transnacionales.
- **Competitividad del país:** Al reducir el contrabando y el tráfico ilícito de mercancías, la reforma favorece un comercio exterior más seguro y transparente, lo que impacta positivamente en la competitividad nacional y en la confianza de los mercados internacionales.

La relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional es clara: la reforma no solo atiende un problema operativo en la lucha contra el crimen organizado, sino que también materializa compromisos de largo plazo asumidos por el país en materia de seguridad, justicia, competitividad y fortalecimiento institucional. En ese sentido, la propuesta se inscribe dentro de la visión del Perú al 2050, que busca un Estado más eficaz, democrático y capaz de garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos.

VII. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2024-2025

La reforma propuesta se vincula directamente con la Agenda Legislativa 2024-2025 porque esta agenda, aprobada mediante la Resolución Legislativa N° 006-2024-2025-CR, prioriza iniciativas orientadas al fortalecimiento de la democracia, la seguridad ciudadana, la lucha contra el crimen organizado y la eficiencia del Estado. En ese marco, la propuesta de otorgar facultades inmediatas a la Policía Nacional del Perú en zonas primarias aduaneras se inserta como un instrumento para cumplir dichos objetivos.

Relación con los ejes de la Agenda Legislativa 2024-2025

- **Fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho** La agenda legislativa busca consolidar un marco normativo que garantice instituciones sólidas y eficaces. La reforma contribuye a este objetivo al cerrar vacíos legales que limitan la capacidad de la PNP de actuar frente a delitos flagrantes en espacios estratégicos.
- **Seguridad ciudadana y lucha contra el crimen organizado** Uno de los temas priorizados es la erradicación de la violencia y el combate a organizaciones criminales. La propuesta se alinea plenamente con este eje, ya que permite una intervención más rápida y efectiva contra el narcotráfico, contrabando y tráfico de armas en puertos y fronteras.
- **Estado eficiente, transparente y descentralizado** La agenda promueve un Estado capaz de coordinar mejor sus instituciones. La reforma fortalece la articulación entre la PNP, la SUNAT y el Ministerio Público, evitando duplicidades y mejorando la eficiencia operativa.



- **Competitividad y desarrollo con equidad** Al reducir el contrabando y el tráfico ilícito de mercancías, la norma favorece un comercio exterior más seguro y transparente, lo que impacta positivamente en la competitividad nacional y en la confianza de los mercados internacionales.

Lima, Marzo de 2026