

Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Periodo Anual de Sesiones 2025–2026

Segunda Legislatura

Señor presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos las siguientes iniciativas legislativas:

PROYECTO DE LEY	PROPONENTE	TÍTULO DE LA PROPUESTA
13636/2025-CR	Cong. Flavio Cruz Mamani de la Bancada de Peru Libre	Proyecto de ley que crear el “módulo 24” para combatir la extorsión, el sicariato y los delitos conexos
14004/2025-CR	Lady Camones Soriano de la Bancada Avanza para el Progreso	Proyecto de ley que crea la unidad de flagrancia delictiva supranacional de respuesta inmediata en criminalidad, para fortalecer la lucha contra la delincuencia

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en su Décima Séptima Sesión Ordinaria, celebrada el 29 de abril de 2026, acordó por **MAYORIA** de los presentes, la **APROBACIÓN** del presente dictamen.

Con votos a favor los congresistas: CRUZ MAMANI, Flavio; VENTURA ÁNGEL, Héctor José; AMURUZ DULANTO, Yessica Rosselli; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CORDERO JON TAY; Luis Gustavo; DÁVILA ATANACIO, Pasión Neomías; JIMÉNEZ HEREDIA, David Julio; MORANTE FIGARI, Jorge Alberto; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; RAMÍREZ GARCÍA, Tania Estefany; RUÍZ RODRÍGUEZ, Magaly Rosmery y TELLO MONTES, Nivardo Edgar.

Votó a favor con reserva la congresista: JÁUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO María de los Milagros Jackeline.

Con votos en abstención los congresistas: ALVA PRIETO, María del Carmen; CUTIPA CCAMA, Víctor Raúl; ECHAÍZ RAMOS VDA DE NUÑEZ, Gladys Margot; GONZA CASTILLO, Américo y HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith

No hubo votos en contra.

Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

Con licencia los congresistas: MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; BALCAZAR ZELADA, José María; PALACIOS HUAMÁN, Margot; PAREDES GONZALES, Alex Antonio y SANCHEZ PALOMINO, Roberto Helbert.

Asimismo, en dicha sesión, se aprobó la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar el presente acuerdo de comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

El proyecto de ley fue presentado y decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e inteligencia conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

PROYECTO DE LEY	FECHA DE PRESENTACIÓN	FECHA DE DECRETO E INGRESO A LA COMISIÓN	COMISIONES
13636/2025-CR	29/12/2025	29/12/2025	Justicia y Derechos Humanos, y Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas
14004/2025-CR	19/02/2026	19/02/2026	Justicia y Derechos Humanos

1.2 Antecedentes parlamentarios

De la verificación del Periodo Parlamentario 2021-2026, en el Portal del Congreso de la República, conforme lo dispone el literal d) del tercer párrafo del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República¹, las

¹ Reglamento del Congreso de la República:

“Artículo 76.- Requisitos especiales

La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

[...]

Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

proposiciones legislativas materia del presente dictamen no tienen antecedentes legislativos.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

El Proyecto de Ley 13636/2025-CR

La presente iniciativa legislativa consta de 6 artículos, una disposición complementaria fina y una disposición complementaria transitoria; el objeto es crear el “Módulo 24” para combatir la extorsión, el sicariato y los delitos conexos” y tiene por finalidad brindar un instrumento eficaz, contundente, científico y aplicable en la lucha contra la inseguridad ciudadana, específicamente en los delitos de extorsión, sicariato y conexos a estos.

El Proyecto de Ley 14004/2025-CR

La presente iniciativa legislativa consta dos artículos y una disposición complementaria modificatoria, el objeto es modificar la Ley 32348 Ley que Crea el Sistema Nacional de Justicia Especializado en Flagrancia Delictiva e Implementa las Unidades de Flagrancia Delictiva a Nivel Nacional para crear la Unidad de Flagrancia Delictiva Supranacional de Respuesta Inmediata en Criminalidad y modificar diversos artículos del Código Penal y Código Procesal Penal a fin de fortalecer el Sistema Nacional de Justicia Especializada en Flagrancia Delictiva, brindar mayor celeridad en las investigaciones y asegurar la eficacia de la pena privativa de libertad en la lucha contra la criminalidad.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Legislación Nacional

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso
- Decreto Legislativo 635, Código Penal
- Decreto Legislativo 957 Nuevo Código Procesal Penal

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

[...]

Además, estas proposiciones de ley o de resolución legislativa:

[...]

d) No pueden incurrir en copia de otros proyectos de ley, publicados en el Portal del Congreso. Se entiende que hay copia cuando se ha transcrito la totalidad o parte sustancial del proyecto, con el fin de presentarlo como propio o sin citar la fuente que le sirve de sustento en la Exposición de Motivos”

Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

- Ley 29277 Ley de la Carrera Judicial
- Decreto Legislativo 52, Ley Orgánica del Ministerio Público
- Ley 32348, Ley que crea el Sistema Nacional de Justicia Especializado en Flagrancia Delictiva e Implementa las Unidades de Flagrancia Delictiva a Nivel Nacional.

3.2 Legislación Convencional

- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (convención de Palermo)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)
- Normas de la Comunidad Andina (decisión 851)

IV. OPINIONES TÉCNICAS SOLICITADAS

Para la elaboración del presente dictamen, la Comisión de justicia y derechos humanos, ha solicitado opinión de las siguientes entidades:

El Proyecto de Ley 13636/2025-CR

Oficio de Requerimiento	Institución	Fecha	Oficio de Respuesta	Fecha
OFICIO N° 1786-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	Poder Judicial	10/02/2026	No registra respuesta (se reitera pedido)	
OFICIO N° 1785-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	Ministerio del Interior	10/02/2026	No registra respuesta (se reitera pedido)	
OFICIO N° 1787-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	Decano del Colegio de Abogados de Lima.	10/02/2026	No registra respuesta (se reitera pedido)	
OFICIO N° 1783-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	Ministro de estado en el despacho de Justicia y Derechos Humanos	10/02/2026		



Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

OFICIO N° 1788-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	Superintendente de Banca, Seguros y AFP	10/02/2026	No registra respuesta (se reitera pedido)	
OFICIO N° 1784-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	Fiscal de la Nación	10/02/2026	No registra respuesta (se reitera pedido)	

El Proyecto de Ley 14004/2025-CR

Oficio de Requerimiento	Institución	Fecha	Oficio de Respuesta	Fecha
			No registra respuesta (se reitera pedido)	
			No registra respuesta (se reitera pedido)	
			No registra respuesta (se reitera pedido)	
			No registra respuesta (se reitera pedido)	
			No registra respuesta (se reitera pedido)	

Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

OPINION DE CIUDADANOS.

DOMINGO LUCIANO MALDONADO CISNEROS

01/01/2026

El Estado debe exigir a través de la SBS y a OSIPTEL la facilitación de congelación de cuentas bancarias de extorsionadores y receptores asociados, además la anulación y geolocalización en tiempo real de los teléfonos de los extorsionadores. En caso de que no sea suficiente, recurrir a los operadores de inteligencia de las fuerzas armadas para soporte logístico. Es pertinente y de interés común el armado de base de datos de los delincuentes y publicación transparente en un portal del estado para que toda la ciudadanía esté informada tanto de las pesquisas en curso como de su grado de peligrosidad para que la ciudadanía tome medidas cautelares y mediante participación ciudadana puedan apoyar en resolver casos brindando información. Impulsar esto mediante la prensa nacional. Recepción de la denuncia Cuando se inicia el hecho y un denunciante acude al módulo para presentar su denuncia, se debe generar un registro. Cada registro va a sumar a una base de datos, que debe ser transparente y de acceso público.

Señala que se debe desarrollar una página web donde los usuarios puedan acceder y añadir de forma anónima comentarios y dejar datos de actividad criminal para que la policía opere, según la relevancia del caso. Usando interfases con mapas para que los usuarios puedan señalar objetivamente dónde ocurren los hechos delictivos, y a qué horas. Con esta data, subida a inteligencia de la PNP, se genera estadísticas de casos, y se puede mapear centros focalizados de delitos con datos proporcionados por la ciudadanía. Deben promover la comunicación de la ciudadanía con las plataformas digitales del estado y mantener las páginas actualizadas, bien diseñadas, sin distractores, con números de emergencia disponibles.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1 Análisis técnico

La seguridad ciudadana pilar para el desarrollo de un país.

La seguridad ciudadana es un pilar fundamental para el bienestar social y el desarrollo económico de cualquier país. Su ausencia no solo altera la sensación de tranquilidad de los habitantes, sino que también socava la armonía comunitaria y el desarrollo comercial de la zona.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, define a seguridad ciudadana como el proceso de establecer, fortalecer y proteger el

Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Además de ser un bien público, implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento. En tal sentido, la seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de los delitos, sino que comprende una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, el acceso a un sistema de justicia eficaz, y una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia.

En nuestro país, la normativa marco, Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, contiene gran parte de los elementos descritos por el PNUD. De acuerdo con esta, la seguridad ciudadana se refiere a las acciones integradas que desarrollan las distintas entidades estatales en los tres niveles de gobierno con la colaboración de la ciudadanía y sector privado para asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización de las vías y espacios públicos, así como contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

El desborde de los actos ilegales en la sociedad y la falta de prevención de dichas actividades violentas, están provocando zozobra en la población, incrementando de una manera alarmante la inseguridad ciudadana en todos los estratos de la sociedad, como uno de los principales problemas estructurales que está enfrentando nuestro país, a saber de lo manifestado, varios países de esta región están padeciendo lo mismo, (por el desplazamiento fácil de sus habitantes, sanciones muy débiles o inestabilidad política). Estas causas, ha originado que surja una criminalidad organizada bien organizada, que están cometiendo delitos como: extorsión, sicariato, minería ilegal, trata de personas entre otros delitos de alta lesividad social que han evolucionado hacia formas cada vez más complejas, con dinámicas transnacionales, alto poder de intimidación y una capacidad significativa de adaptación frente a las respuestas institucionales tradicionales. Este fenómeno ya no es coyuntural, sino que revela un problema estructural asociado a la transformación cualitativa del delito.

La percepción de inseguridad ciudadana ha ido en aumento; tal es así, que la inseguridad se sitúa como uno de los principales problemas del país desde hace más de una década. Según Proética (2022), en el 2008, alrededor de un 37% de la población consideró que la delincuencia o falta de seguridad era uno de los tres principales problemas del país; mientras que, hacia 2022 dicha cifra subió al 60%, incrementándose en tan poco tiempo.

Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

Ante ello, es oportuno y necesario el desarrollo de herramientas posibles, módulos de flagrancias delictivas, o iniciativas legales aterrizadas que permitan atender inmediatamente los delitos más graves que está afectando la tranquilidad y seguridad ciudadana a nivel nacional. De esta manera, las políticas públicas y el Estado Peruano seguirán avanzando para cumplir con el Objetivo de desarrollo sostenible -ODS 16 de la Agenda 2030-, para el desarrollo sostenible, el cual busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles institucionales eficaces instituciones que rindan cuentas”.

En este sentido, para realizar un análisis más detallado de la inseguridad o falta de seguridad ciudadana se pueden mencionar tres dimensiones: la victimización, la vigilancia y prevención, y la percepción.

1.- Con respecto a la victimización; diversos estudios señalan que la inseguridad ciudadana se asocia con la violencia y el delito, que implica un uso deliberado de la fuerza física o el poder contra uno mismo, otra persona, un grupo o comunidad, catalogado como víctima, y cuyas conductas son contrarias a la ley (Krug et al., 2002). Dentro de la literatura teórica, la victimización se relaciona con la seguridad objetiva; es decir, aquella que relaciona a la víctima con un hecho criminal mediante un delito contra la propiedad o personas (PNUD, 2013). Por ello, en este tipo de dimensiones los indicadores más comunes se relacionan con tasas de incidencia de delitos, denuncias policiales, sentencias, etc.

2.- Con respecto a la vigilancia y prevención; se refiere a las acciones que se emprenden desde las distintas organizaciones estatales, privadas o de sociedad civil para combatir la inseguridad ciudadana. En tal sentido, los indicadores que se recogen en este tipo de análisis suelen referirse a estrategias desde cuerpos policiales para mitigar el crimen o delitos, actividades de prevención con diversos actores, condiciones para que se realicen dichas acciones, etc.

3.- Con respecto a la percepción de inseguridad ciudadana: los actos delictivos en sí mismos pueden producir sentimientos de desconfianza y miedo en aquellas personas afectadas directamente (víctimas directas) o indirectamente cuando se enteran de actos delictivos en su entorno (Hale, 1996). Esto se relaciona con el concepto de seguridad subjetiva, que compromete a emociones como consecuencia de sufrir algún delito o ser víctima de violencia como la ira, impotencia y la indignación, lo cual conlleva a formar una percepción, independientemente de si un individuo ha sido víctima de algún delito (Dammert

Dictamen en MAYORÍA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

et al., 2017). Entonces, se establece que la percepción de inseguridad es un concepto más amplio que el de, por ejemplo, la cantidad de infraestructura y equipamiento de las fuerzas policiales o de serenazgo de un distrito. Desde la psicología, se resalta que las reacciones sociales frente a la inseguridad incluyen a las emociones (respuestas afectivas), las representaciones (respuestas cognitivas) y conductas de las personas hacia la inseguridad (comportamientos o intenciones o sus modificaciones) (Otamendi, 2016).

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, dicha percepción de vulnerabilidad también se ve afectada por la estructura económica, cambios en el contexto familiar y social, la capacidad institucional por parte del Estado para proporcionar justicia, y otros relacionados a factores de riesgo como el consumo de alcohol y drogas (PNUD, 2013).

Así, podríamos decir que, se puede evidenciar que la inseguridad ciudadana es un fenómeno bastante completo que involucra no solo a la víctima o quien comete el delito o crimen, sino que involucra también al Estado y otras organizaciones que intervienen en dicho proceso, ya sea con estrategias de mitigación o prevención. De tal manera, un análisis más completo de la situación de inseguridad ciudadana o falta de seguridad debe involucrar dichas dimensiones para tener una visión panorámica que permita una comprensión de patrones locales.

Finalmente, de lo abordado, se denota que el proyecto de ley propuesto es oportuno y coherente proponiendo la modificación o creación de la ley de unidades de Flagrancia Delictiva en Respuesta Inmediata a la Criminalidad organizada, como una instancia especializada del Sistema Nacional de Justicia en Flagrancia Delictiva

Para la efectividad inmediata, es coherente las restricciones de determinados beneficios penales en contextos de flagrancia, estableciendo plazos cortos y controlables para la prisión preventiva, así también pretende, establecer la función disuasiva y efectiva de la pena, dándole credibilidad al sistema de justicia garantizando una respuesta inmediata y eficaz frente a delitos de alta lesividad social.

5.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta Legislativa

Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

Las propuestas legislativas, materia de estudio, buscan contrarrestar frontalmente el avance vertiginoso de la delincuencia (especialmente los delitos de extorsión y el sicariato), que se está apoderando de nuestro país; la inseguridad ciudadana producto de estos delitos está provocando que el ciudadano abandone el país, venda su propiedad, e incluso ya no se desplaza con la tranquilidad que corresponde por vivir en su país; el legislativo, el ejecutivo han acudido a todos los métodos, estrategias, mecanismos de excepción constitucional y no se ha llegado ni siquiera al inicio de su solución, muy por el contrario, estos se han mostrados más incisivos, más desgarradores y de mayor incidencia estadísticas.

La inseguridad ciudadana, liderados por la extorsión y el sicariato, vemos que tiene sus incidencias en las debilidades del Estado peruano, a la que podemos resumir como el proceso de “desmoralización y deslegitimación oficial” del aparato estatal.

Esta sensación de que “todo está perdido”, que todo es corrupto, ha hecho que muchas personas, incentivados por su crítica situación económica, una educación familiar paupérrima y un sistema educativo plagado de otra realidad han destruido los cimientos morales de gran parte de la sociedad peruana, especialmente de la costa, sobre todo de las ciudades más importantes como Lima, Callao, Trujillo, Chimbote, Chiclayo, Huaura, entre otras ciudades de la costa.

Frente a este escenario, el Estado ha venido implementando mecanismos extraordinarios orientados a fortalecer la respuesta inmediata del sistema de justicia penal. En ese contexto, se aprobó la Ley N.º 32348, Ley que crea el Sistema Nacional de Justicia Especializado en Flagrancia Delictiva e implementa las Unidades de Flagrancia Delictiva a nivel nacional, cuyo objetivo central fue garantizar una intervención rápida, articulada y eficaz de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Defensa Pública en los casos de delito flagrante, pero ante los hechos que se presentan actualmente, ha quedado corto para los delitos de sicariato y extorsión, debiendo ser incluidos en este modelo por su gravedad.

La inmediatez del hecho, la evidencia directa de la conducta delictiva y la posibilidad de una intervención temprana permiten reducir significativamente los márgenes de impunidad y fortalecer la confianza ciudadana en la justicia siempre que se responda con este modelo que se viene implementando. La creación de módulos o Unidades de Flagrancia Delictiva responderá con más eficacia a la necesidad de superar las deficiencias históricas del sistema penal, caracterizado

Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

por la fragmentación institucional, la dilación procesal y la baja efectividad en la imposición de sanciones oportunas, lo que a mediano y largo plazo genera sensación de impunidad.

Estas unidades permitieron concentrar en un solo espacio físico y funcional a los operadores del sistema de justicia, reduciendo tiempos de respuesta, asegurando el respeto de las garantías procesales y fortaleciendo la percepción de autoridad del Estado frente al delito. Tenemos la oportunidad de emprender y tener éxito en la lucha contra la delincuencia, pero esta solo podrá materializarse plenamente cuando existe una estructura institucional capaz de responder con rapidez, especialización y coordinación efectiva. De lo contrario, la flagrancia se convierte en una ventaja desaprovechada, absorbida por la burocracia procesal y la desarticulación institucional

Debemos señalar que los actuales modelos de Unidades de Flagrancia resultan insuficientes para enfrentar ciertos delitos, cuyos autores suelen operar en redes supranacionales, con estructuras jerarquizadas, financiamiento ilícito y capacidad de desplazamiento interregional e internacional. El Congreso de la República aprobó la Ley N.º 32490, Ley que establece medidas extraordinarias contra los delitos de extorsión y sicariato en las empresas de transporte público y transporte de mercancías, creando el Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato (GIES). Este grupo constituye un avance relevante en la articulación interinstitucional; sin embargo, su accionar requiere un soporte normativo y operativo más robusto en el ámbito procesal y jurisdiccional, especialmente en los casos de flagrancia delictiva.

En ese marco, el presente proyecto de ley propone la creación de la Unidad de Flagrancia Delictiva de Respuesta Inmediata en Criminalidad, como una instancia especializada del Sistema Nacional de Justicia Especializado en Flagrancia Delictiva

Ante las restricciones de determinados beneficios penales en contextos de flagrancia y establecer plazos claros y controlables para la prisión preventiva, la iniciativa busca restablecer la función disuasiva de la pena, fortalecer la credibilidad del sistema de justicia y garantizar una respuesta proporcional y oportuna frente a delitos de alta lesividad social.

Debemos señalar que la flagrancia eleva de manera muy importante y determinante el grado de certeza en la imputación y comisión de un delito y, por tanto, el error en prácticamente desaparece, por ello se consideran oportunas y viables las propuestas legislativas.

Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

5.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

Las iniciativas legislativas está formulada dentro del marco constitucional y legal, pues pretenden modificar la ley 32348 creando “Módulos de auxilio y ejecución rápido de delitos graves”, para combatir la extorsión, el sicariato y los delitos conexos, así también busca o tiene por finalidad brindar un instrumento eficaz, contundente, científico y aplicable en la lucha contra la inseguridad ciudadana, específicamente en los delitos de extorsión, sicariato y otros delitos que se derivan de ella.

Para lo cual se dispone que existan funcionarios específicos designados en cada módulo, quienes cada funcionario cumplirá estrictamente los plazos establecidos de acuerdo con su función bajo responsabilidad funcional, administrativa, penal y pecuniaria según corresponda. Del mismo modo se ordenará el embargo preventivo de todas las cuentas relacionadas y se dispondrá la intervención obligatoria de la Superintendencia de Banca y Seguros, la cual ejecuta dicho mandato en un plazo máximo de tres horas, bajo responsabilidad penal de su titular y multa de cincuenta UIT.

Así también, para el funcionamiento del Sistema, se establece un periodo mínimo de campaña de difusión para que toda persona que sufre la sustracción o extravío de documentos de identidad o teléfonos móviles presente la denuncia policial correspondiente, a fin de evitar ser intervenida por el uso indebido de dichos bienes en contra de su voluntad.

Por último, la presente iniciativa legislativa no distraerá ni ocupará personal distinto de los funcionarios de cada entidad, este sistema iniciará su operatividad en las regiones con mayor incidencia delictiva, implementándose en varios lugares de manera simultánea con la finalidad de asegurar el factor sorpresa y evitar la migración interna de organizaciones criminales que pueda afectar la eficacia del Sistema

5.4 Análisis costo beneficio

En cuanto al costo, las propuestas legislativas, por su naturaleza, no generarán gasto adicional al Estado, ya que se orientan al fortalecimiento de la función preventiva y operativa de la Policía Nacional del Perú mediante la optimización de los recursos presupuestales existentes. Su aprobación permitirá la reducción de gasto público innecesario y se optimizará los recursos patrimoniales.

Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

El beneficio es significativo: una respuesta penal inmediata y efectiva frente a delitos de alta gravedad fortalece la confianza ciudadana en las instituciones, contribuye a los índices de reincidencia y a la protección de derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la seguridad ciudadana. En términos de impacto, los beneficios sociales, institucionales superan ampliamente las dificultades que podría implicar su implementación

5.4.1. Análisis del impacto social

Con la aprobación de la presente propuesta legislativa se contribuirá con la aplicación rápida de sanciones a los delincuentes que cometes delitos de extorsión, sicariato y otros, además busca generar un efecto disuasorio inmediato, aumentando la percepción de justicia y reduciendo la impunidad. Esto implica aplicar prisión preventiva inmediata y consecuentemente penas severas en razón que el mínimo del Quantum a imponer supera los cinco años. además, provocaría disminuir la reincidencia, aunque su eficacia depende de la eficiencia policial fiscal y judicial.

Los impactos principales son:

Disuasión y control; La rapidez en la sanción es crucial para reducir delitos, ya que la demora debilita el efecto disuasorio.

Reducción de la inseguridad; Un sistema judicial eficiente que impone penas graves rápidamente (ej. robo, extorsión) intenta disminuir la sensación de inseguridad y mejorar la convivencia.

Las sanciones graves; como penas de prisión superiores a 5 años buscan neutralizar a los delincuentes.

En resumen, la rapidez en el castigo es más efectiva que la simple severidad, siempre y cuando se garantice la eficiencia de las instituciones encargadas de la justicia

5.4.2. Análisis del impacto institucional

El impacto institucional es inmediato el descongestionamiento en las fiscalías, juzgados penales, policía nacional a nivel nacional y otras entidades administrativas relacionadas.

Se contará con recurso humana especializado y oportuno en tratar estos delitos graves; se suprimirá los tiempos muertos que se dan en la actualidad cuando se trasladan a los presuntos delincuentes de una entidad o dependencia a otra;

Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

también sobre el manejo de los elementos de prueba que se requiere para sancionar estos hechos delictivos será más oportuno.

5.4.3. Impacto de la propuesta legislativa

La propuesta legislativa no colisiona con la Constitución Política ni con norma alguna. Su vigencia refuerza y centraliza funciones actualmente reguladas por el Código Procesal Penal y normas sobre secreto de comunicaciones y secreto bancario, imponiendo plazos y sanciones administrativas y penales. Esto exige armonización normativa porque en la práctica el proyecto modifica de facto los tiempos y procedimientos de investigación: obliga a jueces, fiscales, bancos y operadores a ofrecer información en plazos concretos (horas).

Incluir a empresas de telecomunicación como parte operativa del circuito obliga a ajustar obligaciones administrativas previas (registro de abonados, entrega de datos) y enlaza con normas y decretos sobre validación de datos y obligaciones de operadores

La proposición legislativa materia del presente dictamen se encuentra enmarcada en la política de Estado del Acuerdo Nacional, específicamente en:

El Acuerdo Nacional en el Acápite I Democracia y Estado de Derecho, ha establecido como política de Estado, en el numeral 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana. En esta política el Estado se compromete a normar y fomentar el fortalecimiento del orden público y respeto al libre ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes, con ese objetivo el Estado a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas, así como la propiedad pública y privada;

De otro lado, en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR, se establece con relación a la Política de Estado 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, del Acuerdo Nacional, los Temas / Proyectos de ley siguientes:

19. Seguridad ciudadana y civismo.
20. Medidas contra la extorsión y el crimen organizado.

“El Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

Dictamen en MAYORÍA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

22. Modificaciones al código penal.
23. Modificaciones al código procesal penal

Además, en la política de Estado 26, sobre desterrar la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos, así como, desarrollar una cultura de paz, de valores democráticos y de transparencia, que acojan los reclamos genuinos y pacíficos de los distintos sectores de la sociedad.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos recomienda la **APROBACIÓN del dictamen recaído en los Proyectos de Ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR**, en los términos del **TEXTO SUSTITUTORIO**.

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

Artículo único. Modificación de los artículos 12, 13 y 15 de la Ley 32348, Ley que crea el Sistema Nacional de Justicia Especializado en Flagrancia Delictiva e implementa las unidades de flagrancia delictiva a nivel nacional

Se incorporan un segundo párrafo en el artículo 12, un segundo párrafo en el artículo 13 y se modifica el artículo 15 de la Ley 32348, Ley que crea el Sistema Nacional de Justicia Especializado en Flagrancia Delictiva e implementa las unidades de flagrancia delictiva a nivel nacional, en los siguientes términos:

“Artículo 12. Unidades de flagrancia delictiva

[...]

Dictamen en MAYORÍA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

El Sistema Nacional de Justicia Especializado en Flagrancia Delictiva cuenta, además, con la Unidad de Flagrancia Delictiva de Delitos Graves, con competencia nacional que conoce los delitos de extorsión, sicariato, minería ilegal, corrupción de funcionarios y todos aquellos delitos cometidos por organizaciones criminales, siempre que se configuren en flagrancia delictiva. Esta unidad se articula funcionalmente con los Grupos de Inteligencia Especializados (GIES) para asegurar la eficacia de la persecución penal y la desarticulación de estructuras criminales, garantizando la unidad de la investigación en casos de especial complejidad o repercusión nacional.

Artículo 13. Administración de las unidades de flagrancia delictiva

[...]

La administración y gestión de la Unidad de Flagrancia Delictiva de Delitos Graves, está a cargo del presidente del Poder Judicial.

Artículo 15. Procedimiento en el caso del detenido en flagrancia

El detenido en flagrancia **delictiva** debe ser trasladado de manera inmediata, bajo responsabilidad funcional, a la Unidad de Flagrancia Delictiva **competente**, para determinar su situación jurídica. Se exceptúan las detenciones por delitos de terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas y aquellos en los cuales el plazo máximo de detención es de quince días naturales, así como para **aquellos** delitos que se excluyan expresamente en el protocolo interinstitucional. En caso de contienda de competencia, continúa en el trámite de la investigación el fiscal que previno, hasta que se dirima o determine la competencia, bajo responsabilidad funcional”.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Disposiciones Reglamentación.

El Consejo Nacional de Justicia Especializado en Flagrancia Delictiva, en un plazo de treinta días calendario contados desde la entrada en vigor de la presente ley, emite las disposiciones reglamentarias que desarrollan las funciones, competencias y actuación de la Unidad de Flagrancia Delictiva y la Unidad de Flagrancia Delictiva de Delitos Graves.

Dese cuenta
Sala de Comisión
Lima, 29 de abril de 2026



“El Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”
”

Dictamen en MAYORIA recaído en los proyectos de ley 13636/2025-CR y 14004/2025-CR, que con texto sustitutorio propone la LEY QUE MODIFICA LA LEY 32348, “LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA E IMPLEMENTA LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL”, PARA CREAR LA UNIDAD DE FLAGRANCIA DELICTIVA DE DELITOS GRAVES

FLAVIO CRUZ MAMANI
Presidente
Comisión de Justicia y Derechos Humanos