

PROPUESTAS DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA PARA OPTIMIZAR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y LA LUCHA CONTRA LA INSEGURIDAD CIUDADANA

doi: <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2026.n061.9104>

Vivimos hoy una situación de desencanto ciudadano respecto al Estado y a sus instituciones, producto de una serie de hechos, decepciones y promesas incumplidas que han ido erosionando la confianza de la población. Para intentar revertir este distanciamiento, son muchos ámbitos a atender. Uno de los más importantes es el de la administración de justicia. Más allá de las críticas —justas o injustas— y la búsqueda de culpables, es necesario plantear propuestas, y las universidades pueden —y deben— aportar en ello.

En tal sentido, de las múltiples preocupaciones que agobian a la ciudadanía, la más inquietante es la inseguridad ciudadana, por lo que la academia tiene también aquí la responsabilidad de formular planteamientos que permitan enfrentar este problema que mantiene en zozobra a la población.

Entonces, la Universidad de Lima, frente a la proximidad de un nuevo gobierno y la importancia de unir esfuerzos por el desarrollo del país, presenta a la opinión pública, a través de la Facultad de Derecho, algunas propuestas para el análisis y la reflexión.

1. DIGITALIZACIÓN Y USO DE LA TECNOLOGÍA PARA UNA MEJOR ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La puesta en marcha del expediente digital en las diversas materias y la incorporación de herramientas de la inteligencia artificial pueden complementar y facilitar (sin sustituir) la labor de los jueces, a fin de contribuir con una justicia más célere y una menor carga procesal.

Debe implementarse la interoperabilidad entre el SIGE 2.0 del Tribunal Constitucional (TC) y el Expediente Judicial Electrónico (EJE) del Poder Judicial y del Ministerio Público, a fin de permitir el acceso en tiempo real a los expedientes digitales originales de los

procesos constitucionales. Ello propiciará que las decisiones del TC se basen en información auténtica y actualizada, y reducirá el uso de copias informales y los riesgos de fraude procesal, con el fin de fortalecer la seguridad jurídica.

Adicionalmente, se debe implementar en el SIGE 2.0 del TC un sistema de alertas automáticas y gestión de plazos con el EJE, para informar en tiempo real sobre vencimientos de plazos, prisiones preventivas, medidas cautelares y audiencias, además de permitir priorizar los procesos constitucionales urgentes y evitar el uso de información desactualizada. Esto permitirá la celeridad en el desarrollo de los procesos y, por lo tanto, un mejor funcionamiento de nuestro sistema de justicia. Esta situación beneficiaría a todos los ciudadanos y al Estado en general¹.

2. REFORMA INTEGRAL Y NO SEGMENTADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La reforma o mejora del sistema de impartición de justicia no se reduce a la magistratura, sino que debe ser integral. Además, ella requiere de una asignación presupuestal suficiente, teniendo en cuenta la Constitución y los estándares internacionales².

Ante la sobrecarga judicial y el incremento de la población, se requiere de una política progresiva para contar con más magistrados, entre jueces y fiscales (ratio de magistrados por habitantes). Asimismo, debe disminuirse el número de jueces provisionales y supernumerarios³.

Esta reforma debe realizarse de manera meditada y apuntando sus efectos a largo plazo. Como advierte Canelo Rabanal (2018), los procesos de reforma judicial que responden únicamente a coyunturas de descrédito o escándalo suelen ser fragmentarios y de corto alcance, pues no atienden las deficiencias estructurales del

¹ Sobre lo dicho, destaca el trabajo de Espinoza Córdova y López Ramírez cuando señalaron que la incorporación de las TIC al proceso judicial, siempre que se ejecute de manera adecuada y bajo supervisión, facilita la agilización de las actuaciones procesales y contribuye indirectamente a mitigar la sobrecarga de expedientes. Aunque los órganos jurisdiccionales continúan asumiendo tareas esenciales, como calificar demandas, emitir resoluciones y ordenar la secuencia de actos procesales, la puesta en funcionamiento de herramientas como el EJE, el Sistema de Notificaciones Electrónicas (Sinoe) y el Módulo de Atención al Usuario (MAU) incrementa la eficiencia y la celeridad de la tramitación, lo que favorece una administración de justicia menos dilatada (Espinoza Córdova & López Ramírez, 2024, pp. 119-120).

² Es de recordar que, desde inicios del presente siglo XXI, se ha propuesto, en el caso peruano, porcentajes de no menos del 3 % del presupuesto general de la República o 4 % (Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia [CERIAJUS], 2004). Consideramos que esta última es la más atendible, teniendo en cuenta los problemas de nuestra administración de justicia.

³ Cabe señalar que la OCDE ha recomendado la asignación de más recursos humanos y reducir la temporalidad de estos últimos jueces.

sistema. En consecuencia, una mejora sostenida de la administración de justicia exige un enfoque integral que abarque organización institucional, reglas de carrera, incentivos y condiciones materiales, y no solo la actuación individual de los magistrados (Canelo Rabanal, 2018, p. 3).

Respecto a un aproximado de soles para que sea posible, resulta especialmente útil la estimación efectuada por CERIAJUS (2004). Esta señaló expresamente que la implementación de una reforma integral del sistema de justicia demandaba una inversión aproximada de S/ 1 346 300 967, orientada a financiar componentes clave como el acceso a la justicia, la lucha anticorrupción, la modernización de los despachos jurisdiccionales y fiscales, los recursos humanos y la reforma del sistema penal (CERIAJUS, 2004, p. 68). Esta proyección constituye una referencia técnica relevante, pues permite advertir que una transformación estructural de la administración de justicia exige un esfuerzo fiscal sostenido y no solo medidas aisladas o de corto alcance.

En esa línea, la sustentación del proyecto de presupuesto del 2026 del Poder Judicial muestra que, aunque se proyectó un presupuesto de S/ 3 989,9 millones, la propia entidad reconoce brechas adicionales de financiamiento para personal, bienes y servicios, inversiones y atención de la carga procesal. A ello se suma un alto nivel de provisionalidad en la magistratura, con una presencia significativa de jueces provisionales y supernumerarios en distintos niveles. Estos datos permiten sostener que una reforma integral de la administración de justicia exige no solo mayores recursos públicos, sino también una política progresiva de sustitución de magistrados no titulares por jueces titulares (Poder Judicial del Perú, 2025, diapositivas 5, 15, 20, 21, 22).

En términos más concretos, la magnitud de dicha provisionalidad exige una respuesta cuantificable. Según la sustentación del proyecto de presupuesto del 2026 del Poder Judicial, actualmente existen 41 jueces supremos provisionales, 299 jueces superiores provisionales, 306 jueces especializados provisionales, 982 jueces especializados supernumerarios y 526 jueces de paz letrado supernumerarios, lo que equivale a un total de 2154 magistrados no titulares. En consecuencia, una política seria de fortalecimiento de la carrera judicial debería plantear, de manera progresiva, la reducción de esa misma cantidad de jueces provisionales y supernumerarios, mediante la convocatoria de concursos públicos y el nombramiento de, al menos, 2154 magistrados titulares que permitan revertir estructuralmente la alta temporalidad en la judicatura (Poder Judicial del Perú, 2025, diapositivas 5).

Además, el horizonte temporal de una reforma integral del sistema de justicia debe entenderse en clave de mediano y largo plazo. Ello se advierte en el propio plan estratégico institucional del Poder Judicial para el 2021-2030, que orienta las acciones de modernización institucional durante ese periodo e incluye medidas estructurales

como la reducción progresiva de la provisionalidad, el fortalecimiento de la gestión judicial y la mejora del servicio jurisdiccional (Poder Judicial del Perú, 2023, pp. 4-7). En consecuencia, resulta razonable estimar que una reforma integral podría consolidarse en un plazo aproximado de ocho a diez años.

A su vez, es esencial motivar a los mejores alumnos de las universidades, tanto públicas como privadas, para su incorporación al sistema de justicia. Para ello, es necesario contar con políticas de acercamiento por parte del Estado que empiezan por el reconocimiento a los mejores alumnos de la carrera de Derecho.

3. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y RESPUESTA PENAL FRENTE A LA CRIMINALIDAD FLAGRANTE

Se debe reforzar la competencia de las unidades de flagrancia delictiva. Actualmente, se cuenta con treinta y ocho unidades en treinta y cuatro distritos judiciales, a efectos que puedan cumplir eficientemente su misión y, en breve plazo, poder condenar a los sujetos que cometen delitos graves y que son sorprendidos en flagrancia. En tal sentido, considerando la extensión territorial del país, y la carga procesal del sistema penal, lo ideal sería avanzar hacia, al menos, una unidad plenamente equipada por cada distrito judicial y por las zonas de mayor incidencia delictiva. Asimismo, deben imponerse penas privativas de libertad efectivas a los sentenciados por delitos graves que afecten la seguridad ciudadana y tranquilidad pública, sin espacio a la posibilidad de aplicar la suspensión de la ejecución de la pena.

En suma, el fortalecimiento de las unidades de flagrancia delictiva y la aplicación de penas privativas de libertad efectivas en los delitos graves constituyen ejes indispensables para una política de seguridad ciudadana coherente y eficaz. Por ello, una respuesta penal oportuna frente a la criminalidad flagrante no solo reduce los niveles de impunidad, sino que reafirma la autoridad del Estado y restablece la confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia. De este modo, la celeridad procesal y la firmeza sancionadora se consolidan como herramientas legítimas para proteger la tranquilidad pública y garantizar una convivencia social basada en el respeto a la ley.

4. DESARROLLO DE UNA JUSTICIA INTERCULTURAL ACORDE A NUESTRA NATURALEZA DE PAÍS PLURIÉTNICO Y MULTICULTURAL, A FIN DE FORTALECER LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL SISTEMA

Si bien el Poder Judicial ha desarrollado lineamientos institucionales y mecanismos orientados a fortalecer la justicia intercultural y la justicia de paz, la persistencia de barreras lingüísticas y culturales en zonas andinas y amazónicas revela una brecha entre

el reconocimiento normativo⁴ y su implementación efectiva. Entonces, el derecho de acceso a la justicia y a comprender las sentencias y resoluciones judiciales se sustenta en el respeto al pluralismo cultural, que incluye la diversidad idiomática. En tal sentido, debe priorizarse una justicia inclusiva para equilibrar el uso de un lenguaje técnico-jurídico con un lenguaje sencillo y accesible.

El problema no radica en la ausencia de regulación, sino, sobre todo, en limitaciones estructurales: disponibilidad insuficiente de intérpretes, formación intercultural no obligatoria para magistrados en jurisdicciones con alta presencia indígena, restricciones presupuestales y una comprensión reducida de la interculturalidad, sin incorporar plenamente las cosmovisiones y sistemas normativos propios reconocidos por la Constitución⁵. Algunas acciones propuestas son las siguientes:

- a) Adecuación territorial obligatoria: certificación en lengua originaria predominante o acreditación en competencias interculturales para magistrados en determinadas jurisdicciones.
- b) Evaluación intercultural: incorporar contenidos sobre pluralismo jurídico y derechos indígenas en los procesos de selección, ascenso y ratificación.
- c) Garantización de presupuesto específico y sostenido: para la contratación estable de intérpretes y la capacitación continua e implementación tecnológica en zonas alejadas.
- d) Indicadores de impacto: establecer mecanismos de evaluación que midan el acceso lingüístico efectivo, tiempos procesales y percepción de usuarios indígenas.

A su vez, como sostiene Erick Urbina (2021), el Estado constitucional se funda en la voluntad del pueblo, entendida no como una abstracción homogénea, sino como la suma de las voluntades individuales de los ciudadanos, de cuya expresión emana la legitimidad del orden jurídico. Ello impone al sistema jurídico el deber de reconocer y garantizar, de manera efectiva, los derechos de todas las personas. En un país pluriétnico y multicultural como el Perú, dicha legitimidad democrática solo puede consolidarse si el sistema de justicia incorpora un enfoque intercultural que permita a los justiciables comprender las decisiones que los afectan, participar plenamente en los procesos y ser oídos en condiciones de igualdad, sin barreras lingüísticas ni culturales.

⁴ Se refiere a los artículos 2 y 139 de la Constitución Política del Perú y el Convenio 169 de la Oficina Internacional del Trabajo (2014), ratificado mediante Resolución Legislativa 26253.

⁵ En esta línea, recogiendo los planteamientos de Jorge Cornejo Polar, Cárdenas Krenz (1998) sostiene que una auténtica democracia no se limita a su dimensión política, sino que requiere también una democracia cultural, como parte de una concepción más amplia de democracia social.

5. MERITOCRACIA Y CREACIÓN DE UNA ESCUELA DE MAGISTRADOS

Se requiere de una moderna escuela de magistrados para el acceso a la carrera, a través de la optimización de los procedimientos de entrenamiento, así como la formación inicial y continua de los magistrados, a fin de desarrollar las competencias jurisdiccionales⁶.

Aparte de garantías como la imparcialidad⁷ y la independencia, la meritocracia y la evaluación del desempeño son indispensables para una mejor labor de jueces y fiscales (y de la función pública en general), por lo que deben eliminarse los actuales procesos de ratificación de magistrados. En palabras de Salas Villalobos (2014, p. 326), diversos actores institucionales han solicitado —sin éxito— eliminar la ratificación, por considerarla objetivamente inadecuada, pues, además de distraer al magistrado de su despacho para cumplir requisitos y puntajes, su pretendida objetividad resulta cuestionable en la práctica.

6. PROMOVER UN SISTEMA MÁS EFICIENTE Y FUNCIONAL, INCLUYENDO MEDIOS ALTERNATIVOS DE JUSTICIA

Se requiere de una Corte Suprema de Justicia creadora de precedentes y uniformizadora de la jurisprudencia a través del *certiorari*⁸, a fin de lograr una justicia moderna, predecible, confiable y con premisas éticas sólidas.

Por un lado, al ser la Constitución la norma máxima y que los derechos humanos constituyen la base del Estado constitucional, se debe priorizar la creación de un sistema especializado de justicia constitucional, en el que confluyan jueces, fiscales y cada uno de los actores de los procesos constitucionales a la par con el desarrollo de la interoperabilidad entre el TC y el Poder Judicial. Por otro lado, es importante dar una mayor promoción al uso de medios alternativos para la administración de justicia en razón de su funcionalidad, menor tiempo de resolución de los casos y reconocimiento por parte de la comunidad.

7. IMPORTANCIA DE ATENDER LA MAYOR CARGA PROCESAL: LOS CASOS DE FAMILIA

En el 2024, la carga procesal fue de 4 189 845 casos, de los cuales el 40 % corresponde a procesos de familia que pueden tardar hasta cinco años en resolverse. Más del 50 %

⁶ Para un estudio sistemático sobre la formación y la capacitación de los magistrados, su importancia como instrumento para la reforma judicial y algunas propuestas de mejora, véase *El poder de la justicia. Formación y capacitación judicial en el Perú* de Domínguez (2023).

⁷ Sobre el tema de la imparcialidad y la importancia de los sesgos cognitivos, Adán López Blanco (2025) ha publicado recientemente el libro *Repensando la imparcialidad judicial. Una aproximación de los sesgos cognitivos*.

⁸ El *certiorari* es un mecanismo procesal que permite a las altas Cortes seleccionar qué controversias sean de su competencia por la trascendencia jurídica del caso a resolver.

de ellos corresponden a casos de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, y un 28 % a las pensiones alimentarias⁹.

El Ministerio de la Mujer, ente rector en materia de infancia, tiene como funciones promover y supervisar las Demunas; además, debería acreditar un mayor número de estas para ampliar la cobertura del servicio. Sin embargo, este objetivo se ve limitado porque muchos alcaldes no tienen interés suficiente en cumplir con los requisitos necesarios para que dichas Demunas obtengan la acreditación, lo que evidencia una reducida visión social en la gestión orientada a fortalecer este servicio.

Entonces, resulta fundamental promover un mayor interés tanto en la autoridad central como en las municipales para contar con más Demunas acreditadas. Así, las actas de conciliación tendrán los mismos efectos que una sentencia judicial, los ciudadanos contarán con mayores garantías de justicia y se reducirá la carga procesal en el Poder Judicial en las materias señaladas.

Además, como señaló Maquilón Acevedo (2006, p. 340), resulta imprescindible ampliar el número de jueces de familia en todos los distritos judiciales, a fin de garantizar una atención especializada y efectiva en los sectores más vulnerables y cumplir adecuadamente con la función estatal de protección jurídica de la familia, lo que fortalecerá las garantías de la administración de justicia. También se recomienda promover la mediación como un mecanismo alternativo a la resolución de conflictos (Proyecto de Ley 7491/2023-CR del 1 de abril del 2024).

8. TRATAMIENTO EFECTIVO Y NO EFECTISTA DE LA DELINCUENCIA JUVENIL

En los últimos treinta años en el Perú, se advierte el incremento de las medidas de internamiento e, incluso, la reducción de la edad de responsabilidad penal; sin embargo, estas medidas no han logrado reducir los indicadores de criminalidad juvenil. El Programa Nacional de Centros Juveniles atendió, en el 2024, un total de 7270 casos de adolescentes infractores. De ellos, el 50,2 % corresponde a los servicios de tratamiento de medio abierto, 42,6 % a los centros juveniles y 7,2 % al programa de seguimiento de los egresados.

El Tribunal Constitucional, el 5 de abril pasado, mediante sentencia, declaró inconstitucional la Ley 32330, que incorporó a los adolescentes desde los dieciséis años como sujetos imputables dentro del sistema penal para adultos, lo que contraviene la Convención sobre los Derechos del Niño (Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional del Tribunal Constitucional, 2026). Por su parte, el Código de los Niños y Adolescentes de 1992 estableció un plazo de internamiento de tres años como medida de internamiento; sin embargo, en la actualidad, se ha triplicado dicho plazo a diez años

⁹ Cuestión crucial a tener en cuenta siempre: la materia de violencia contra la mujer no es conciliable.

para los adolescentes infractores (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2026). En ese sentido, según la data del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & Programa Nacional de Centros Juveniles (2025), el 76 % de los adolescentes infractores no cuenta con secundaria completa, el 71 % realizó consumo de drogas y el 47 % nunca ha trabajado.

A fin de contar con una mirada más completa del tema, es importante analizar la relación entre la población adulta y los adolescentes privados de libertad. En el 2023, la población penal adulta (intramuros) ascendió a 94 759 personas, mientras que el número de adolescentes internados en los centros juveniles de diagnóstico y rehabilitación (CJDR) fue de 1820 (Observatorio Nacional de Política Criminal & Programa Nacional de Centros Juveniles, 2024). Así, los adolescentes representaron el 1,88 % del total de población penal, de modo que por cada adolescente privado de libertad existían aproximadamente cincuenta y dos adultos en la misma condición.

En el 2024, la población penal adulta (intramuros) alcanzó a 99 448 personas. El número de adolescentes internados en los CJDR fue de 3100 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & Programa Nacional de Centros Juveniles, 2025); es decir, los adolescentes representaron el 3,02 % del total de la población penal. Así, por cada adolescente privado de libertad existían aproximadamente treinta y dos adultos en igual situación. Estos indicadores justifican la necesidad de implementar programas preventivos desde las municipalidades distritales en los que se focalicen en el mayor número posible de adolescentes infractores. También resulta necesario impulsar un trabajo coordinado entre los gobiernos locales y las juntas vecinales (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & Programa Nacional de Centros Juveniles, 2025).

9. PROMULGACIÓN DE UN NUEVO CÓDIGO PENAL Y DE UN NUEVO CÓDIGO DE EJECUCIÓN PENAL

El Código Penal actual data de 1991 y ha sufrido tantas modificaciones (838 en el año 2024) que ya no existe coherencia entre los ilícitos penales y bienes jurídicos a proteger; incluso, en algunos casos, las penas no resultan proporcionales a los daños causados¹⁰. El Código de Ejecución Penal actual fue promulgado el mismo año e igualmente ha tenido un sinnúmero de modificaciones que lo han desnaturalizado y desactualizado en lo que refiere a la forma en que los sentenciados cumplen condena.

Los beneficios penitenciarios otorgados a delincuentes de alta peligrosidad permiten su liberación en plazos muchos menores que los fijados por la sentencia, lo que genera un

¹⁰ Para mayor información, véase la Nota de Información Referencial 10/2023-2024-ASISP/DIP, elaborada por el Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal (2023) del Congreso de la República del Perú.

grave riesgo para la sociedad, ya que la política para liberarlos está en función al tiempo de permanencia en el penal y no necesariamente al factor de resocialización, reeducación o rehabilitación, los cuales son los verdaderos fines de las penas.

10. GENERAR POLÍTICAS DE ACERCAMIENTO ENTRE POLICÍA NACIONAL, MINISTERIO PÚBLICO Y PODER JUDICIAL

Esta propuesta busca que estas instituciones puedan trabajar de manera coordinada, con el fin de que todo el engranaje que exige el proceso pueda calzar de manera adecuada en beneficio de los litigantes. Lamentablemente, las instituciones encargadas de velar por el sistema de justicia se encuentran enfrentadas por serias diferencias. Esto, finalmente, trae consigo retrasos, ausencias de respuestas oportunas o simplemente el abandono por el paso del tiempo sin que la administración de justicia cumpla su fin.

Entonces, la coordinación efectiva entre la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial es esencial para evitar retrasos y vacíos en el proceso, asegurar respuestas oportunas y garantizar que la administración de justicia funcione en beneficio de los litigantes.

11. DISEÑAR UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE ASFIXIA FINANCIERA DEL CRIMEN ORGANIZADO PARA REDUCIR SU CAPACIDAD OPERATIVA Y DE EXPANSIÓN

El crimen organizado en el Perú ha desarrollado estructuras empresariales ilícitas, cuya sostenibilidad depende de su capacidad de generar, mover, ocultar y reinvertir capital. En ese sentido, extorsión¹¹, minería ilegal, narcotráfico, trata de personas y contrabando no son solo fenómenos violentos, sino parte de economías criminales con flujos financieros complejos.

La neutralización de cabecillas no desarticula estructuras si no se afectan sus activos, redes de lavado y circuitos de reinversión. Por ello, la política de seguridad debe migrar de un enfoque predominantemente reactivo-operativo a uno centrado en la desarticulación patrimonial y financiera, mediante la identificación, el bloqueo, la incautación y la extinción de dominio de sus activos, así como la interrupción sistemática de sus circuitos de lavado.

En otras palabras, el crimen organizado no se dismantela únicamente encarcelando personas, sino desmontando su estructura económica. Para tal efecto, pueden identificarse los siguientes componentes estratégicos:

¹¹ Respecto al tema de la extorsión como negocio y sus alcances, es de lectura obligatoria el libro *Extorsión: el negocio del miedo* de Julio Corcuera (2025).

- a. Sistema integrado de inteligencia financiera contra el crimen organizado
 - Interoperabilidad obligatoria entre la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, la Sunat, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y el Poder Judicial
 - Protocolos unificados de intercambio de información en tiempo real
- b. Priorización de investigaciones patrimoniales paralelas
 - Incorporación, desde el inicio, de una línea de investigación financiera en toda investigación por crimen organizado
 - Formación especializada en análisis financiero criminal para fiscales y policías
 - Indicadores obligatorios de avance en identificación de activos
- c. Uso intensivo de extinción de dominio específico para crimen organizado
 - Fortalecimiento de procuradurías especializadas para estos fines
 - Administración eficiente de bienes incautados para evitar su deterioro y pérdida de valor
- d. Focalización sectorial
 - Identificación de sectores de alto riesgo de infiltración criminal (construcción informal, transporte urbano, minería artesanal, mercados mayoristas, apuestas y juegos, comercio transfronterizo) para auditorías estratégicas y vigilancia financiera intensiva
- e. Control del flujo de efectivo y economías informales de alto riesgo
 - Fiscalización inteligente en conglomerados comerciales vinculados a economías ilícitas
 - Monitoreo reforzado de empresas fachada y testaferros

12. CREACIÓN DE UN ÍNDEX DE ORGANIZACIONES CRIMINALES COMO INSUMO PARA LA TOMA DE DECISIONES

El Perú carece de un instrumento centralizado y sistemático que identifique, clasifique y monitoree a las organizaciones criminales que operan en su territorio. La información existe, pero está fragmentada entre unidades policiales, fiscalías, inteligencia militar y otras agencias. La ausencia de un “mapa nacional del crimen organizado” (índice) dificulta la priorización estratégica, la asignación eficiente de recursos y la anticipación de procesos de expansión territorial o transnacional.

En tal sentido, el índice debe ser dinámico y permitir análisis comparados, identificación de alianzas, fragmentaciones y reconfiguraciones internas¹². En otras palabras, la elaboración de un índice nacional de este tipo, permanentemente actualizado, de organizaciones criminales que operan en el país (nacionales y extranjeras), podría constituir un insumo estratégico para la toma de decisiones en inteligencia, persecución penal y política pública.

En este marco, resulta necesario definir tanto la estructura institucional encargada de su gestión como el contenido mínimo que debe comprender dicho instrumento:

a) Gobernanza institucional

- El Consejo de Inteligencia Nacional (COIN) como órgano rector y administrador del sistema
- La inteligencia policial como responsable principal del levantamiento, sistematización y actualización de información operativa
- Participación del Ministerio Público y otras entidades mediante protocolos formales de suministro de información
- Niveles diferenciados de acceso según perfil institucional

b) Contenido del índice

Cada organización incorporada en el sistema deberá contar con una ficha estructurada que incluya lo siguiente:

- Denominación y alias conocidos
- Origen territorial y trayectoria histórica
- Liderazgos identificados y estructura jerárquica
- Principales actividades ilícitas
- Zonas de influencia y expansión
- Vinculaciones nacionales e internacionales
- Capacidad financiera estimada
- Nivel de violencia y *modus operandi*
- Estado procesal de sus principales miembros
- Evaluación de riesgo estratégico (bajo, medio, alto, crítico)

¹² El principio rector es la inteligencia estratégica: no se puede enfrentar lo que no está claramente identificado, clasificado y comprendido en su dinámica estructural.

La viabilidad de todos estos cambios requiere un trabajo concertado e integral, ajeno a intereses políticos, y teniendo en cuenta, como ha dicho Raúl Gutiérrez (2025, p. 34), que no puede hablarse de un primer poder del Estado, pues ello daría la idea de que existe un poder por encima del otro.

Cualquier propuesta de mejora de la administración de justicia y de la lucha contra la delincuencia no será posible sin el esfuerzo y el compromiso de todos los sectores involucrados.

Lima, 18 de marzo del 2026

REFERENCIAS

- Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal. (2023). *Nota de Información Referencial 10/2023-2024-ASISP/DIP*. https://www3.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/nir_13_r%C3%89gimen_tributario_aplicado_a_la_iglesia_cat%C3%93lica.pdf
- Canelo Rabanal, R. (2018). El sistema de justicia: acciones frente a la corrupción, desacreditación y el escándalo. *Jurídica. Suplemento de Análisis Legal*, 12(702). <https://elperuano.pe/suplementosflipping/juridica/702/web/index.html>
- Cárdenas Krenz, R. (1998). *Derecho y realidad social: la costumbre como fuente del derecho civil*. Ediciones Jurídicas.
- Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia. (2004, 23 de abril). *Plan Nacional para la Reforma Integral de la Administración de Justicia*.
- Constitución Política del Perú [CPP]. Arts. 2, 139. 29 de diciembre de 1993 (Perú).
- Corcuera, J. (2025). *Extorsión: el negocio del miedo*. Cámara de Comercio de Lima.
- Domínguez, H. (2023). *El poder de la justicia. Formación y capacitación judicial en el Perú*. Grijley.
- Espinoza Córdova, R. I., & López Ramírez, M. S. (2024). El camino hacia la modernización del poder judicial a través de la digitalización y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. *Ius et Praxis*, (57), 105-125. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2023.n057.6695>
- Gutiérrez, R. (2025). *El fraude a la Constitución*. Universidad de Lima, Fondo Editorial.
- López Blanco, A. (2025). *Repensando la imparcialidad judicial. Una aproximación de los sesgos cognitivos*. Palestra.
- Maquilón Acevedo, T. E. (2006). De los juzgados de menores al módulo corporativo de familia: ¿modelo de administración de justicia especializada? En *Libro homenaje. Facultad de Derecho* (pp. 327-342). Universidad de Lima, Fondo Editorial.

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & Programa Nacional de Centros Juveniles. (2025). *Informe Estadístico Anual 2024*. <https://www.gob.pe/institucion/pronacej/informes-publicaciones/6873028-informe-estadistico-anual-2024>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2026, 12 de marzo). *Código de los niños y adolescentes*. <https://www.gob.pe/institucion/mimp/informes-publicaciones/7858302-codigo-de-los-ninos-y-adolescentes>
- Observatorio Nacional de Política Criminal & Programa Nacional de Centros Juveniles. (2024). *II Censo Nacional de Población en Centros Juveniles 2024*. <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/6304965-ii-censo-nacional-de-poblacion-en-centros-juveniles>
- Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional del Tribunal Constitucional. (2026, 16 de enero). *TC declaró inconstitucionales las modificaciones a las normas para que se les aplique a los adolescentes de 16 y 17 años responsabilidad penal ordinaria*. <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/declaran-inconstitucionales-modificaciones-a-normas-para-que-se-aplique-a-adolescentes-responsabilidad-penal-ordinaria/>
- Oficina Internacional del Trabajo. (2014). *Convención Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/6360167-n-169>
- Poder Judicial del Perú. (2023, 2 de mayo). *Plan Estratégico Institucional. Poder Judicial 2021-2030*. <https://www.gob.pe/institucion/csylimasur/informes-publicaciones/4179011-plan-estrategico-institucional-poder-judicial-2021-2030>
- Poder Judicial del Perú. (2025). *Proyecto de Presupuesto 2026. Sector 04: Poder Judicial [Diapositivas]*. Congreso de la República. https://www3.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2025/presupuesto/files/ley_de_ppto_2026/exposici%C3%B3n/sectores/poder_judicial/sustentaci%C3%93n_poder_judicial.pdf
- Proyecto de Ley 7491/2023-CR del 2024. Por el cual se busca añadir el artículo 233-A en el Código Civil a fin de establecer los principios generales de los procesos de familia. 1 de abril del 2024. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/05/Proyecto-Ley-7491-2023-CR-LPDerecho.pdf>
- Salas Villalobos, S. (2014). El Poder Judicial peruano como objeto de estudio para la calidad de la democracia y administración de justicia en el Perú. Ventajas y dificultades. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 7(8-9), 313-334. <https://doi.org/10.35292/ropj.v7i8/9.286>
- Urbina, E. (2021, 14 de mayo). El pueblo, fundamento del Estado constitucional. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/elecciones-el-pueblo-fundamento-del-estado-constitucional-por-erick-urbina-noticia/>