



***Seguridad ciudadana y
política criminal del Estado***
***José Luis Pérez Guadalupe y
Lucía Nuñovero Cisneros***

Seguridad ciudadana y política criminal del Estado

José Luis Pérez Guadalupe y Lucía Nuñovero Cisneros

Resumen ejecutivo

Nada incentiva más el delito que la impunidad

Según la encuesta *What Worries the World* (IPSOS, 2025) a julio de 2025, el crimen y la violencia fueron las principales preocupaciones del 64% de la población encuestada en el Perú, siendo la cifra más alta de los 30 países analizados. Por eso, el presente documento contextualiza la agudización de los niveles de inseguridad en el país en un entorno de crecimiento y diversificación de las economías criminales (se ha duplicado la producción de cocaína a nivel global entre 2015 y 2020, e incrementado en un 40% la producción nacional de oro ilegal de los últimos años), dentro de una región con los niveles más altos de homicidios del mundo (UNODC, 2023; IPE, 2025). En efecto, la última encuesta de Latinobarómetro (2024) sitúa al Perú como el cuarto país de América Latina con mayor victimización, y el tercero que atribuye a los inmigrantes la causa del aumento del crimen.

Ciertamente, el avance de la criminalidad y la violencia vienen frenando el desarrollo de diversos sectores económicos del país, desincentivando la inversión y generando un incremento en los costos de seguridad pública y privada. Recientes informes del Banco Mundial para América Latina (Maloney, Meléndez y Morales, 2025) y de Desarrollo Humano del Perú (UNDP, 2025) destacan el impacto de la inseguridad ciudadana en el deterioro de las condiciones de vida de la población, la pérdida de capital humano y natural, las distorsiones en el consumo y el socavamiento de la gobernabilidad democrática. En vista de ello, la presente propuesta 'Seguridad ciudadana y Política Criminal del Estado' involucra tres ejes de actuación:

- Seguridad Ciudadana y Sistema de Justicia Penal.

Este eje de intervención prioritaria implica la revisión y/o derogación de leyes que han perjudicado la lucha contra la inseguridad ciudadana y el crimen organizado, como la Ley N°32108 y Ley N°32138, de agosto y octubre de 2024 respectivamente, que modificaron el concepto de organización criminal, adicionando elementos de imputación a los establecidos en la Convención de Palermo¹.

Una segunda medida implica el desarrollo del marco normativo para la gestión expedita de adquisiciones de acuerdo a un Plan de Inversiones y Desarrollo Institucional de la Policía Nacional del Perú (PNP), que permita la modernización de la institución y cierre de brechas identificadas en el "Plan Mariano Santos Mateo" de la Policía Nacional del Perú al 2030.

Como tercera medida, en consonancia con lo recomendado por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (2025) y el Banco Mundial (2025), se requiere una política de modernización del Sistema de Justicia Penal con una programación de inversiones en infraestructura, equipamiento, y sistemas y tecnologías; asimismo, una organización y gestión de recursos humanos que privilegie la autonomía, integridad y especialización de los funcionarios.

- Gobernanza e Inteligencia Penitenciaria.

Sobre la base de los mencionados avances institucionales, la primera medida de este eje involucra la priorización de la infraestructura penitenciaria, del equipamiento tecnológico y del parque automotor, y el desarrollo de los servicios de reinserción social, seguridad y tratamiento especializados. Como segunda medida, se requiere cubrir una brecha de programas de prevención de la criminalidad

Resumen

El documento analiza la problemática de la criminalidad en el Perú, marcada por el crecimiento de las economías ilegales y altos niveles de victimización, en un contexto regional crítico. Se plantea que una política de seguridad ciudadana eficaz debe ir más allá de la función policial y considerar la protección de derechos, la prevención y una visión integral de política criminal. La propuesta se estructura en tres ejes: "Seguridad Ciudadana y Sistema de Justicia Penal", que incluye la revisión normativa, el fortalecimiento institucional de la Policía Nacional y la modernización del sistema judicial; "Gobernanza e Inteligencia Penitenciaria", orientada a mejorar la infraestructura, reinserción social y programas preventivos para jóvenes en riesgo; y "Lucha Estratégica contra el Crimen Organizado", que propone unidades especializadas, inteligencia estratégica y articulación internacional. Estas acciones buscan reducir la impunidad, contener la violencia y salvaguardar la gobernabilidad democrática.

1 Con este nombre se conoce a la Convención de Naciones Unidas en materia de Criminalidad Organizada Transnacional (UN-TOC) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, ratificada por el Perú el 23 enero de 2002.

y violencia, sobre todo, en jóvenes y adolescentes en riesgo por problemas escolares, familiares, ocupacionales y de drogas, a fin de interrumpir las posibles trayectorias delictivas y prevenir su captación por partes de organizaciones criminales.

- Lucha Estratégica contra el Crimen Organizado y las economías criminales.

Paralelamente, el tercer eje implica la creación e implementación de Unidades Élite de Inteligencia, Operaciones Especiales y Recuperación de Activos, basadas en el uso de herramientas de análisis criminal estratégico, así como, tecnologías avanzadas de procesamiento de información (Perdomo y Parra, 2019; Buidrago, 2025, UNODC, 2022), involucrando coordinadamente a los sectores de Interior, Justicia y Defensa. Asimismo, la reestructuración y fortalecimiento de las Comisiones intersectoriales vinculadas al Crimen Organizado que incluyan una perspectiva de integración en la agenda regional e internacional de lucha contra el Crimen Organizado en plataformas estratégicas como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Organización de Estados Americanos (OEA), AMERIPOL y las Naciones Unidas (UN-TOC).

La propuesta de esta política de Estado implica que cada institución estatal trabaje sus propias estrategias operativas; pero, fundamentalmente, plantearlas y realizarlas de manera conjunta y coordinada. En este momento, la mayor debilidad del Estado peruano frente a la inseguridad ciudadana es la fragmentación de sus tres poderes, y la deslegitimación que tienen en la sociedad peruana. Un Poder Ejecutivo y Legislativo con un dígito de aprobación ciudadana, y un Poder Judicial (y Ministerio Público) que se opone sistemáticamente a las contraproducentes leyes que han dictaminado los dos anteriores en materia de seguridad, no hace más que poner de manifiesto la disfuncionalidad actual del Estado peruano.

Pero, si bien la estrecha coordinación entre los tres poderes del Estado y la recuperación de la institucionalidad en el país son absolutamente necesarias, no son suficientes. Ahí recién comienza la dura tarea de unir visiones y esfuerzos para desarrollar las políticas integrales de Seguridad Ciudadana a nivel nacional. Por eso, es urgente recuperar el liderazgo perdido en nuestra Policía, equiparla debidamente y repotenciar su inteligencia policial, pilares básicos para recobrar sus capacidades operativas; además, se deberían fijar objetivos mensurables respecto de los delitos más lesivos para la población, a la par de reestructurar las capacidades técnicas de sus áreas de gestión de la información (como el Observatorio de Seguridad Ciudadana del MININTER y la Dirección de tecnologías de información de la PNP). Esto ayudaría a monitorear los avances de la persecución criminal en el país (en delitos como el sicariato, el raqueteo, la extorsión, la minería ilegal y el narcotráfico, por ejemplo) con el debido rigor técnico y transparencia de la información, que coadyuven a recuperar la confianza ciudadana en sus instituciones.

1. Seguridad ciudadana y crecimiento económico

El concepto de 'Seguridad Ciudadana' supone un avance en la redefinición de las políticas públicas de seguridad, pasando de una visión basada meramente en la respuesta penal y policial del Estado a una mirada mucho más amplia y ciudadana, que incluya las necesidades de las personas, la protección de los derechos humanos y la prevención de factores que generan violencia e inseguridad (Pérez Guadalupe y Nuñovero, 2020). Así, en el Perú la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana del 14 de diciembre de 2014 (Ley N°27933), indica que esta consiste en "la acción integrada que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. De igual manera la prevención de la comisión de delitos y faltas".

Ahora bien, la problemática de inseguridad en el Perú ha alcanzado mayores niveles de violencia y letalidad en los últimos años, revelando el aumento de la capacidad operativa de organizaciones y bandas criminales² en el narcotráfico, la extorsión, la trata de personas y demás mercados criminales. Las políticas fallidas y el debilitamiento institucional del sistema de justicia en el Perú han llevado a incrementar la incidencia de delitos y victimización en los últimos años, frenando el desarrollo de diversos sectores económicos del país, desincentivando la inversión y generando costos en seguridad pública y privada de manera que, a julio de 2025, el crimen y la violencia resultaron la principal preocupación del 64% de encuestados en el Perú, la cifra más alta en los 30 países donde se desarrolló el estudio *What Worries The World* de IPSOS (2025).

1.1 Criminalidad y violencia en América Latina

Como ha señalado el último informe del Banco Mundial sobre América Latina, la región se caracteriza por mostrar los más altos niveles de muertes violentas en comparación con el resto del mundo, de manera que, durante la década pasada, América Latina registró una tasa promedio de 24 homicidios por cada 100 mil habitantes; mientras que, para el resto del mundo, la tasa de homicidios, en promedio, fue de 3 muertes violentas por 100 mil habitantes (Maloney, Meléndez y Morales, 2025). Según el *Global Study on Homicides* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, el 50% de los homicidios de la región están relacionados con el crimen organizado, en comparación con un promedio de 24% a nivel global (UNODC, 2023).

Ahora bien, como señala el mencionado informe y recientes estudios sobre homicidios en América Latina (Bergman, 2023; Croci et al., 2025), si bien las tasas de homicidios son uno de los indicadores más fiables de criminalidad y violencia, su correcto análisis requiere

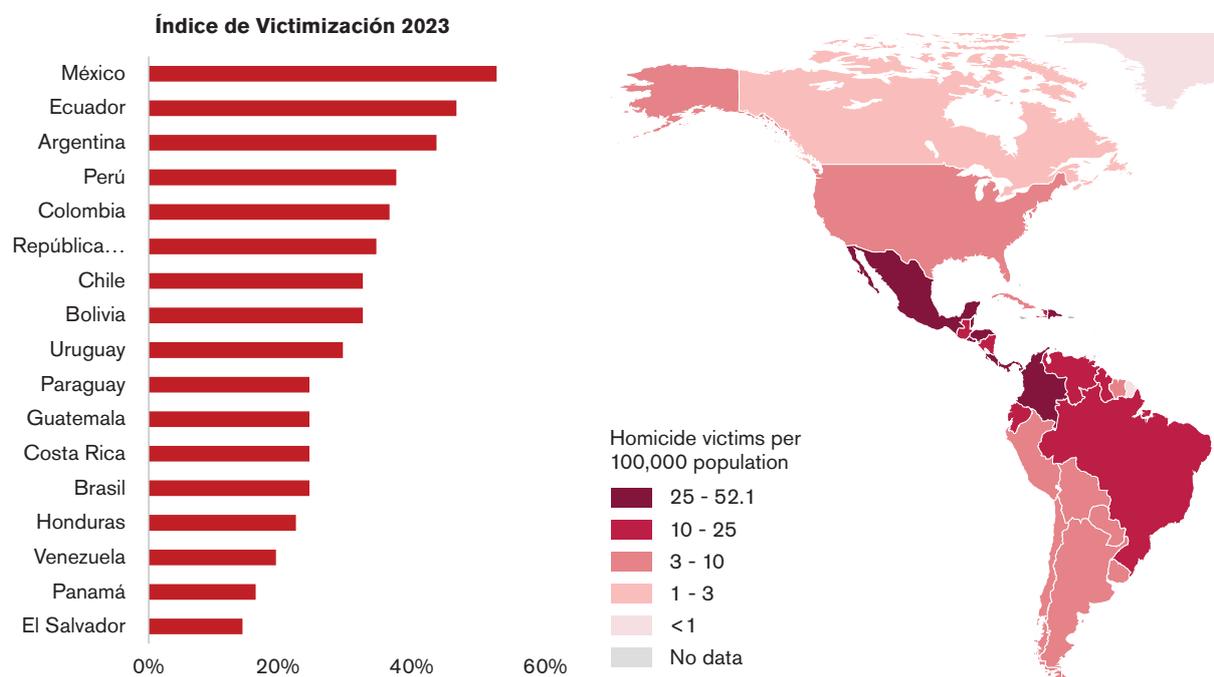
2 Actualmente, las organizaciones criminales muestran gran variabilidad de características, pues responden al perfeccionamiento de la actividad criminal. A pesar de sus diversas denominaciones y descripciones, que varían según el contexto criminológico y jurídico, la criminalidad organizada muestra las siguientes características: i) estructuras con diverso nivel de desarrollo, vertical u horizontal, ii) actividad criminal de provisión de bienes o servicios ilícitos, iii) reglas propias o gobernanza criminal impuesta sobre sus miembros y, en muchos casos, también sobre la población afectada, iv) capacidad de injerencia económica o política de distinto tipo y alcance (Pérez Guadalupe, Nuñovero y Coronado, 2025).

mayor desagregación, dada la alta concentración de la violencia en zonas, ciudades y barrios, por lo que se requiere un adecuado entendimiento de los patrones y movilidad de la criminalidad asociados³.

En efecto, el ranking de las 50 ciudades con mayores tasas de homicidio del mundo incluye 40 ciudades de América Latina; en particular ciudades de México, como Colima, Tijuana, Juárez; de Brasil, como Feira de Santana, Recife, Fortaleza; y de Colombia, como Cali, Palmira y Barranquilla. Los últimos años, ciudades de El Salvador y Honduras han salido de esta fatídica lista, y en su lugar se han incorporado las ciudades ecuatorianas de Guayaquil y Machala (Muggah y Aguirre, 2018; Consejo Ciudadano para la Justicia Pública y la Justicia Penal, 2024).

Este contexto regional explicaría, en parte, la emergencia e irradiación de nuevos focos de criminalidad e incremento de la violencia en países como el Perú. Efectivamente, según la *World Value Survey 2023*, en América Latina 1 de cada 3 encuestados afirma que ellos o un miembro de su familia fueron víctimas de un crimen en el último año. Esto significa que la victimización es elevada, incluso, en países con tasas de homicidio relativamente bajas.

Figura 1. Victimización y Homicidios en América Latina 2023.

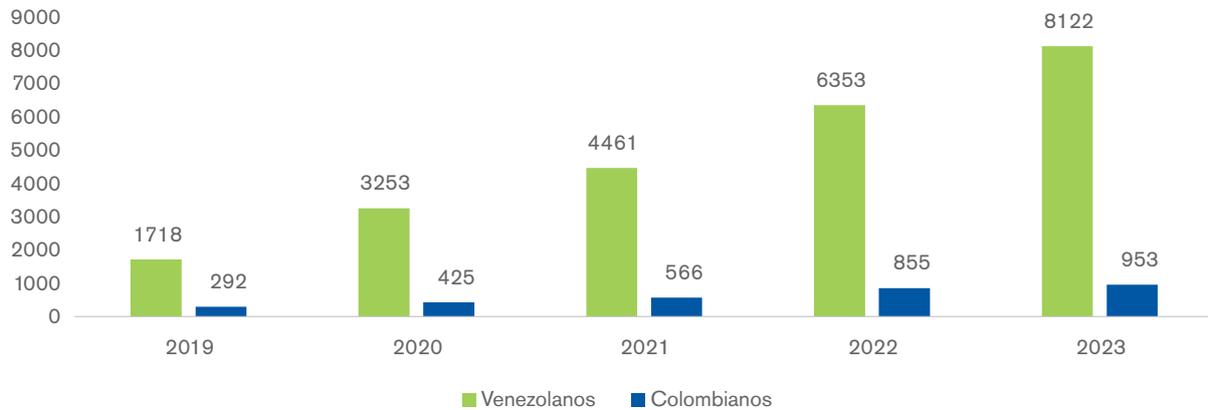


Fuente: *Global Organized Crime Index, 2023* y UNODC, *Global study on homicides, 2023*.

La última encuesta de Latinobarómetro (2024), sitúa al Perú como el cuarto país de América Latina con mayor victimización, y el tercero (después de Chile y Colombia) donde la opinión pública (76% de entrevistados) atribuye a los inmigrantes la causa del aumento del crimen y el incremento de delitos como extorsiones y sicariato, vinculados a la proliferación de la criminalidad organizada. De igual manera, las estadísticas de criminalidad de la Policía Nacional muestran un incremento significativo de delitos, así como de extranjeros detenidos entre 2019 y 2023.

³ En América Latina la concentración de niveles de criminalidad es más acentuada que en otras regiones, con gran disparidad entre provincias, ciudades e inclusive barrios. Se ha encontrado, por ejemplo, que el 25% de los robos de 5 ciudades brasileras se concentran en el 1% de sus micro localidades, y que los homicidios de Belo Horizonte se concentran en 6 de sus 81 distritos, que albergan las principales *favelas* de la ciudad (Chainey & Monteiro, 2019). También se ha revelado que el 1.2% de las calles concentraron el 99% de homicidios en Bogotá; y, en Caracas, 3 municipalidades concentran el 50% de homicidios (Chainey et al. 2019).

Figura 2. Extranjeros detenidos por la PNP. 2019-2023



Fuente: Policía Nacional del Perú – Observatorio del Delito y la Criminalidad 2024.

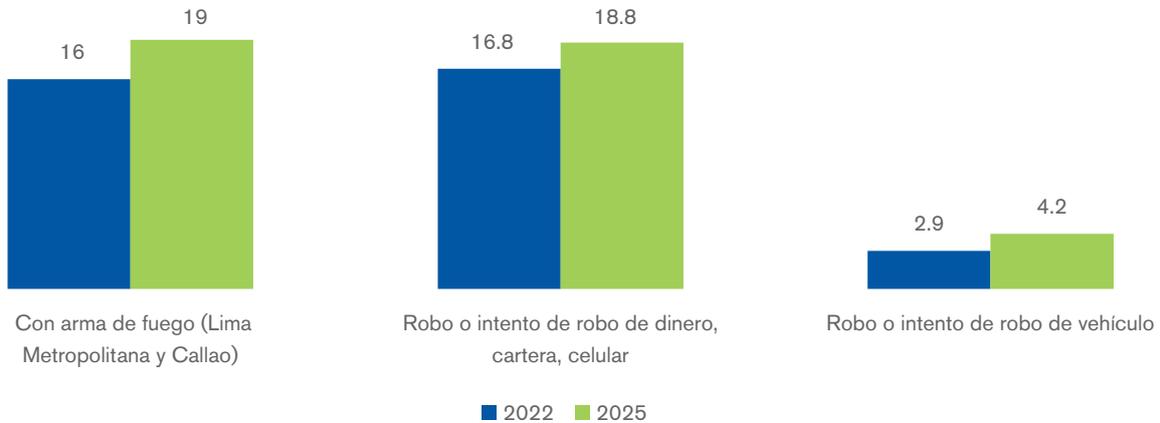
Así, el Perú se perfila como uno de los 12 países de América Latina (entre los 50 primeros del mundo), con altos niveles de mercados criminales, según el Índice Global de Crimen Organizado del 2023. Se sitúa detrás de México y Colombia en cuanto a la actividad de redes criminales, en particular, en mercados de cocaína, delitos ambientales (tala y minería ilegal), productos falsificados, trata de personas, tráfico de armas, entre otros (GI-TOC, 2023). Si bien, a partir del 2019 las instituciones del sistema de justicia no proveen data confiable y desagregada de homicidios (como se verá más adelante), desde hace una década las altas tasas de homicidio en el Perú se concentran en provincias de Madre de Dios, La Libertad, Lima Metropolitana y Callao, vinculadas a dinámicas de crimen organizado (INEI-CEIC, 2023).

1.2 Los nuevos ámbitos de victimización en el Perú

Entre 2022 y 2025 (mayo), el índice de victimización en las principales ciudades del Perú aumentó de 25% a 29%, alcanzando mayores niveles en las ciudades de la sierra como Juliaca (41%), Huancayo (40%), Cusco (37%), Puno (37%) y Arequipa (35%). De igual manera, la percepción de inseguridad en las principales ciudades del Perú se ha elevado al 88% y, según las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática, existe un mayor temor de la población por sufrir robos y otros delitos en ciudades de la selva como Moyobamba (97%), Pucallpa (95%) y Puerto Maldonado (94%) (INEI, 2025a; 2025b).

Asimismo, las cifras de victimización se han elevado en Lima y las principales ciudades del país durante los últimos años, incorporando modalidades más violentas y sofisticadas. Entre el 2022 y el 2025 (mayo), se ha pasado de 16 a 19 delitos con armas de fuego por cada 100 habitantes mayores de 15 años en Lima Metropolitana y el Callao; y, el robo a negocios se incrementó de 0.7 a 2 en ciudades de más de 300 mil habitantes (INEI, 2025a, 2025b). Finalmente, cabe resaltar un incremento de más del 220% en denuncias por ciberdelincuencia entre el 2020 y 2023, principalmente en Lima, La Libertad y Arequipa (MINJUSDH, 2024a). Entre las modalidades extorsivas de más rápido avance se encuentran el 'gota a gota virtual', 'los aplicativos informales' y el 'cobro de cupos', habiéndose identificado para el 2023 unas 29 aplicaciones de préstamos informales. La Asociación de Bodegueros del Perú también reportó que el 50% de sus 22 000 miembros ha sido víctima de la extorsión por medio del 'gota a gota' y el cobro de cupos (LABCo & Instituto Videnza, 2024).

Figura 3. Tendencias de victimización en principales ciudades de Perú, 2022-2025.

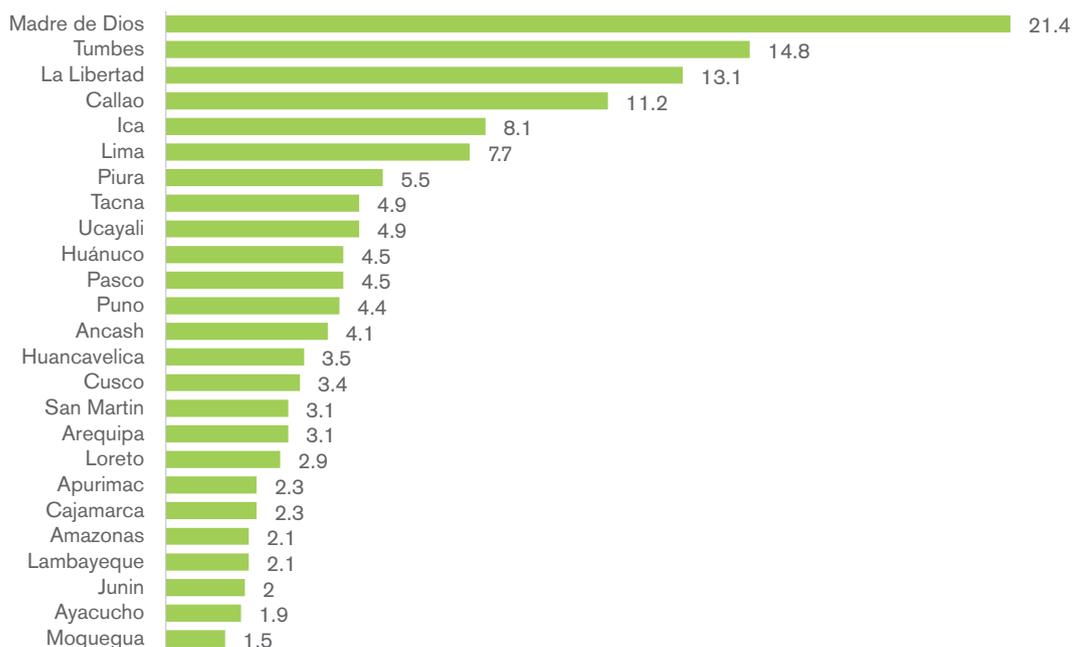


Fuente: INEI, 2024, 2025. Tasa por cada 100 habitantes de 15 y más años de edad.

Estas manifestaciones más violentas y letales de criminalidad como la extorsión, el robo a transportistas y comerciantes informales y el sicariato, asociadas a la economía de la gobernanza criminal, coinciden con la penetración de la delincuencia extranjera en el país (Pérez Guadalupe y Nuñovero, 2025). Efectivamente, según data recopilada por el MINJUSDH el 2024, el Ministerio Público registró un incremento de 4 mil a 22 mil denuncias a nivel nacional por extorsión entre el 2021 y el 2024. Por su parte, el sistema de denuncias SIDPOL de la PNP registró más de 15 mil denuncias por este delito en el 2024, principalmente en Lima Metropolitana, La Libertad, Lima Región, Piura y Lambayeque (MINJUSDH, 2025).

Por otro lado, en el Perú, las instituciones del sistema de justicia no proveen data confiable ni trazabilidad de los casos de homicidios desde el 2019⁴ (Nuñovero, 2012; INEI-CEIC, 2023). No obstante, el Sistema Nacional de Defunciones reportó 2011 homicidios a nivel nacional para el 2024, el 80 % perpetrados con arma de fuego, con mayor incidencia en Madre de Dios, Tumbes, La Libertad, Piura, Ica, Lima y Callao (SINADEF, 2024). Estudios recientes muestran asimismo el crecimiento de economías criminales en el Perú, vinculadas entre sí, como son el tráfico de drogas, el lavado de activos, el tráfico de armas, la minería ilegal, la trata de personas y el tráfico de migrantes (Ministerio Público, 2018; 2020; Aragón y Ruiz, 2024; IPE, 2023).

Figura 4. Tasas de Homicidio (por 100 mil hab.) según departamento, 2024.



Fuente: SINADEF, 2025.

4 A partir del 2019 se variaron las metodologías y ralentizó la producción de estadísticas por parte del Comité de Estadísticas Interinstitucional para la Criminalidad-CEIC, creado en el Ministerio de Justicia y encargado en el 2012 al Instituto Nacional de Estadística e Informática

Cabe destacar que entre el 2015 y el 2020 se duplicó la producción de cocaína a nivel mundial, llegando a más de 2 mil toneladas al año. Efectivamente, entre el 2019 y el 2024, el área de cultivos ilícitos de coca en el Perú se elevó de 55 a 93 mil ha, principalmente en zonas cocaleras como el VRAEM (Junín-Ayacucho- Cuzco), Inambari – Tambopata (Puno), Bajo Amazonas (Loreto), Calleria (Ucayali), Pichis Palcazú Pachitea (Pasco-Huánuco-Ucayali) y Aguaytia (Ucayali-Loreto) (Devida, 2024). Paralelamente, la producción de oro ilegal habría pasado de 66 a 92 toneladas a nivel nacional (IPE, 2025); además, el incremento del precio del oro y la crisis migratoria permitió una diversificación de las economías criminales hacia la minería aurífera ilegal y el tráfico de migrantes, así como una mayor rentabilidad de los ingentes capitales criminales que operan en la región (Bergman, 2023; UNODC, 2023; Nuñovero, 2022; Pérez Guadalupe, Nuñovero y Coronado, 2025).

Las organizaciones criminales con mayor predominio en dichos mercados ilegales vienen operando los últimos años a través de asociaciones y franquicias, o en vinculación con bandas locales de mediana entidad, especializadas en la protección de enclaves de producción de cultivos o minería ilegal, y plazas de intermediación y rutas claves, como puertos o zonas fronterizas. Además, el acceso a armas de fuego, incluyendo armamento de guerra y tecnologías, permite a estas organizaciones y bandas de diverso nivel de estructuración, una gran capacidad para ejercer mayor violencia intimidatoria y prácticas predatorias en diversos mercados extorsivos o de protección, que imponen sobre negocios ilícitos e informales, como la prostitución, el transporte, la construcción civil; inclusive, en sectores formales de la economía que se encuentran vulnerables por la falta de una efectiva cobertura policial y la incapacidad del sistema de justicia peruano (Pérez Guadalupe, Nuñovero y Coronado, 2025; Lukacs y Zeballos, 2024).

1.3 Falencias en el Sistema de Justicia

La criminalidad cada vez más organizada y de proyección transnacional ha probado su capacidad de injerencia en las instituciones democráticas a lo largo de toda la región, incluyendo el sistema de administración de justicia y el sistema penitenciario. La 'gobernanza criminal' es parte del *modus operandi* de la criminalidad que se ha extendido los últimos años en ciudades como Lima-Callao, Trujillo y Arequipa; inclusive, en zonas de frontera con Ecuador y Brasil, constituyendo una amenaza para la soberanía del país (Mc Dermott y Dudley, 2025; Pérez Guadalupe, Nuñovero, Coronado, 2025; Urquiaga, 2024; Liendo, 2024, Alvarado et al., 2025).

Ahora bien, uno de los factores claves para que una delincuencia más organizada alcance permanencia y expansión en el Perú es la corrupción y la protección que logran las organizaciones y economías criminales a través del amedrentamiento y sobornos a funcionarios. Pero, también mediante la omisión de funciones de fiscalización, y la infiltración con operadores y redes enquistadas en diversos niveles (especialmente, a nivel de organismos reguladores), la policía, fiscalía y magistratura, que afecta profundamente el sistema de justicia y el sistema penitenciario nacional (Dammert, 2017; Melgar, 2024).

Así, cabe resaltar la gran injerencia que ha logrado el crimen organizado en la política, a nivel regional, a través de legislaciones y criterios jurisprudenciales que les procuren un cierto blindaje, así como, a través de prácticas de financiamiento ilegal de partidos políticos, el amedrentamiento de votantes, entre otros (Malone y Malone Rowe, 2013; Lessing, 2017; Trejo y Ley, 2022). En el Perú, como han mostrado diversos estudios, la corrupción no se presenta solamente a nivel de funcionarios, sino a nivel de políticos, como presidentes de la República, ministros, congresistas, alcaldes y Gobernadores Regionales (Contraloría de la República, 2017; PGE, 2017, 2020; MINJUSDH, 2024b).

En este contexto, los éxitos del sistema de justicia penal todavía son escasos, lo que permite el avance de la criminalidad, estimándose que solo el 2% de las denuncias registradas en el Ministerio Público culminan con sentencia en delitos muy graves, como la trata de personas y el lavado de activos (Ministerio Público, 2018; 2020). Finalmente, los principales indicadores internacionales muestran el agravamiento de la situación del país en términos de aplicación de la ley. En materia de vigencia del Estado de Derecho, por ejemplo, el Perú se ubica en el puesto 90 de 142 países según el *World Justice Project 2024*; también se encuentra en el puesto 32 de 193 países según el índice de crimen organizado y mercados ilícitos del GI-TOC 202 y, según el *Basel Institute of Governance*, se ubica en el puesto 105 de 165 países por sus altos riesgos de lavado de activos. Todos estos retrocesos explican la consecuente desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones democráticas; de acuerdo al INEI, la confianza de la población frente a sus instituciones es mínima: 4% de encuestados confían en el Congreso, 16% en la Policía Nacional, 11% en el Ministerio Público y 12% en el Poder Judicial (INEI-ENAHO, 2025).

Tabla 1. Indicadores de Estado de Derecho y Aplicación de Ley penal en Perú.

Puesto en Ranking - Índice de Estado de Derecho	90/142	Puesto en Ranking - Índice de Criminalidad Organizada 2023	32/193
Cambio en el Ranking	-2	Cambio en el Ranking	+5
Acoso a Poderes Gubernamentales	53/142	Resiliencia a la Criminalidad	119/193
Ausencia de Corrupción	118/142	Mercados Criminales	36/193
Gobierno Abierto	59/142	Actores Criminales	37/193
Derechos Fundamentales	58/142	Puesto en Ranking - Índice de Riesgo Lavado de Activos 2024	105/164
Orden y Seguridad	114/142	Cambio en el Ranking	-0.03
Control Regulatorio	89/142	Puesto en Ranking - Índice de Percepción de Corrupción 2024	127/180
Justicia Penal	120/142	Cambio en el Ranking	-2

Fuente: World Justice Project, 2024; Basel Institute of Governance, 2024; GI-TOC, 2023; Transparency Internacional, 2024.

1.4 Freno al desarrollo y pérdidas de capital

Bienes como la vida, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la capacidad estatal de provisión de servicios para los más vulnerables se ven afectadas por el avance de la criminalidad. Como ha puntualizado el Banco Mundial en el reciente reporte sobre el Crimen Organizado en América Latina (Maloney, Meléndez & Morales, 2025), entre los principales impactos en el desarrollo económico encontramos:

- *El deterioro en las condiciones de vida de la población debido al incremento en gastos en seguridad pública.*

Efectivamente, de acuerdo con estudios del Banco Interamericano de Desarrollo, los altos costos que genera el crimen y la violencia en países como el Perú superan el 3% del Producto Bruto Interno (Jaitman et al., 2017; Pérez-Vincent et al., 2024). Lógicamente, estos gastos desvían recursos destinados a otros sectores básicos como salud, educación e infraestructura.

- *El aumento de la incertidumbre sobre los derechos de propiedad, la pérdida de capital y la disminución de la inversión de las empresas.*

Como se sabe, la extorsión y la inseguridad aumentan los costos de transacción de las empresas y reducen su competitividad. En efecto, a mediados de 2024, la Cámara Peruana de la Construcción, estimó que casi 300 obras de construcción se encontraban paralizadas o afectadas por la extorsión, sicariato y tráfico de tierras, lo cual representó aproximadamente S/ 1200 millones de soles en pérdidas (CAPECO, 2024). También se ha estimado que el 63% de los negocios con puerta a calle en el Perú consideran la extorsión, los robos y las estafas como el principal problema del distrito, y el 78% indicó haber sido víctima de delitos, en particular de falsificación de dinero, fraudes informáticos, robos y delitos violentos. El costo promedio de la inseguridad para ellos ascendió aproximadamente a S/ 1,287 los últimos 2 años; además, un 12% reportó haber tenido que cerrar el negocio debido al crimen, lo que supuso una pérdida de S/ 4,400 en promedio (Instituto Videnza, 2025).

- *Pérdida de recursos naturales.*

La minería ilegal de oro es una de las economías criminales más rentables en el Perú, y sin duda, la mayor fuente de flujos dinerarios ilícitos, de manera que, según los informes de la Unidad de Inteligencia Financiera de Perú, se detectaron US\$ 6 mil millones de dólares en transacciones vinculadas al lavado de activos procedente de la minería ilegal entre 2015 y 2025 (SBS, 2025). Además, es la principal causa de deforestación de la Amazonia peruana, estimándose que, entre 2010 y 2017 la minería ilegal destruyó cerca de 200 000 hectáreas de bosques (Caballero et al., 2019). Conjuntamente, la tala ilegal y el narcotráfico contribuyeron a que el país haya perdido 3.86 millones de hectáreas producto de la deforestación, incluyendo 2.47 millones de hectáreas de bosque tropical (*Rainforest Foundation U.S.*, 2023).

- *El socavamiento de la gobernabilidad democrática.*

Finalmente, el debilitamiento de la capacidad de los Estados para responder a las necesidades de la población provoca el resquebrajamiento de las instituciones que sostienen la gobernabilidad democrática. Como destaca el último informe país sobre Desarrollo Humano, en el Perú la confianza en las instituciones, representantes electos y organizaciones políticas, es una de las más bajas de América Latina, decreciendo la confianza de la población en la legitimidad de la democracia desde el 2021 (UNDP, 2025). Además, según el Barómetro de las Américas (2023), 5 de cada 6 personas considera que las economías ilícitas han crecido durante los últimos años en el Perú; no obstante, solo el 42% considera que el impacto de estas economías ilegales es negativo, un 45% no lo percibe así, e incluso, un 13% considera que es positivo.

2. Ejes de seguridad y política criminal

El Objetivo de la propuesta 'Seguridad ciudadana y Política Criminal del Estado' consiste en un redireccionamiento de las políticas de seguridad y convivencia ciudadana, a partir de la actuación prioritaria del Estado en torno a tres ejes:

- Seguridad Ciudadana y Sistema de Justicia Penal,
- Gobernanza e Inteligencia Penitenciaria, y
- Lucha Estratégica contra el Crimen Organizado y las economías criminales.

Estas propuestas deben responder a un 'Pacto Nacional por la Seguridad Ciudadana' que logre la unidad y el consenso de los tres poderes del Estado, representados por sus respectivos presidentes. Asimismo, se sugiere que este Pacto sea liderado por el Poder Ejecutivo, con una agenda conjunta con los otros dos poderes del Estado y la sociedad civil (gremios, universidades, centros de investigación, etc.), con el concurso de los gobiernos locales y organismos constitucionalmente autónomos como el Ministerio Público.

A su vez, a nivel del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, será necesaria la coordinación y participación de dependencias específicas con carácter técnico. Por ejemplo, en el Congreso, la Comisión de Asuntos Constitucionales, Comisión de Seguridad Ciudadana y Comisión de Presupuesto tienen un rol fundamental para implementar de manera concreta las medidas que se van a proponer. Mientras que, a nivel del Poder Ejecutivo, direcciones especializadas del Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional Penitenciario, cuentan con las capacidades técnicas para priorizar la implementación de estas medidas bajo el liderazgo de los titulares de cada sector.

2.1 Seguridad Ciudadana y Sistema de Justicia Penal

La presente propuesta vincula el concepto de Seguridad Ciudadana con el de Política Criminal, en el sentido que, el diseño y la implementación de la respuesta del Estado frente a la delincuencia, se tiene que dar a través de las diferentes instancias que conforman el sistema penal (Sanz, 2018; Binder, 2015). Así, a diferencia de antiguas visiones que restringían la actuación del Estado a las fuerzas del orden, la Política Criminal centra su actuación en entidades como el Congreso de la República, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Policía Nacional y la Administración Penitenciaria en la lucha contra la criminalidad (Parizot, 2012), de acuerdo a la Ley N°29807, del 30 de noviembre de 2011, que crea el Consejo Nacional de Política Criminal.

En contraposición con el populismo punitivo que, bajo la apariencia de “mano dura” o “tolerancia cero”, ha buscado imponer agendas unilaterales de sectores y grupos de interés, la política criminal consiste en la coordinación y complementariedad especializada de instituciones del sistema penal, y otras instituciones que cumplen un rol fundamental en la aplicación de la ley y lucha contra la corrupción, como la Unidad de Inteligencia Financiera, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría de la República, inclusive, los reguladores de sectores clave como Telecomunicaciones, Producción y Energía y Minas (Nuñovero, 2021; Munive, 2024).

La *primera medida* en dicha línea de trabajo consiste en la revisión de las leyes que han perjudicado la lucha contra la inseguridad ciudadana, tales como:

- La Ley N°31740, de mayo de 2023 y la Ley N°32054 de junio 2024, que modificaron la Ley N°30324 que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas en materia de cohecho, lavado de activos, etc., desconociendo las recomendaciones efectuadas por la OCDE para fortalecer la aplicabilidad y eficacia de las finalidades de dicha ley, como las concernientes a eximentes a la responsabilidad penal, multas poco disuasivas y restricción de su aplicación a partidos políticos.
- La Ley N°31751, de mayo de 2023, Ley que modifica el Código Penal y el Nuevo Código Procesal Penal para variar la suspensión del plazo de prescripción, conocida como “Ley Soto”, que terminó reduciendo significativamente los plazos de prescripción de delitos.
- La Ley N°31973, de enero de 2024, conocida como “Ley Antiforestal”, que excluye al Ministerio del Ambiente de los procesos de zonificación forestal, facilitando los crímenes forestales como la tala ilegal.
- La Ley N°31990, de marzo de 2024, que modifica el procedimiento de Colaboración Eficaz, recortando plazos procesales y dificultando su uso en investigaciones complejas de crimen organizado.
- La Ley N° 32108 y Ley N°32138, de agosto y octubre de 2024, respectivamente, que modificaron el concepto de organización criminal, adicionando requisitos de imputación como la probanza de una ‘estructura desarrollada’, que no tienen respaldo doctrinario ni homologación en la Convención de Palermo, fuente de dicha legislación a nivel internacional. Al mismo tiempo, estas normas restringieron la aplicación de medidas limitativas de derechos y técnicas especiales de investigación, dificultando así, la labor de investigación de la Policía y Fiscalía en la persecución de bandas y organizaciones criminales.
- La Ley N°32213, de diciembre de 2024, que amplía la vigencia del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), así como las normativas que configuran la fallida ‘formalización’ iniciada en el 2012 (solo el 3% de los inscritos en el REINFO logró formalizarse a la fecha). En particular, se debe revisar el Decreto Legislativo N°1105 del 2012, que mediante una forzada definición ‘legalizó’ la minería informal en el Perú; el Decreto Legislativo 1293 de 2017, que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal; y, el Decreto Supremo 006-2012-EM, que crea un registro nominal que no tiene la capacidad de implementación, fiscalización, ni monitoreo de la legalidad de las actividades mineras de pequeña escala o artesanales; por el contrario, sirve de blindaje a la ilegalidad y a las actividades de explotación de oro por parte de la criminalidad organizada.
- La Ley N°32326, del 9 de mayo de 2025, que modifica el Decreto Legislativo 1373, sobre Extinción de Dominio, restringiendo su aplicación en desmedro de la recuperación de activos del crimen organizado.

Una *segunda medida* implica el desarrollo del marco normativo para la implementación expedita de un Plan de Desarrollo institucional de la Policía Nacional del Perú, que permita su fortalecimiento y modernización con el suficiente presupuesto y capacidad de inversiones, a través de programas, unidades ejecutoras, oficinas de proyectos-PMO, etc.. Lamentablemente, hemos tenido 15 ministros del Interior y 5 comandantes generales de la Policía en tan solo cuatro años (de julio 2021 a julio 2025), lo que ha mellado gravemente la institución policial. Esta propuesta no implica, necesariamente, un incremento del presupuesto del sector interior, que es uno de los más altos del Estado peruano con más de 13 mil millones de soles al año (MEF, 2025), sino una optimización del mismo.

Una buena guía para llevar adelante este propósito institucional es el “Plan Mariano Santos Mateo” de la Policía Nacional del Perú (PNP) al 2030, que fue elaborado el 2021 para el fortalecimiento y modernización de los procesos de la PNP, en las siguientes vertientes:

- La mejora en la administración de recursos humanos, educación policial, salud, bienestar y, sobre todo, integridad. Efectivamente, el Censo de Percepción y Autopercepción Policial 2023, revela que el 85% de policías señala que ingresaron a la institución por una verdadera vocación a la carrera policial, pero casi el 50% de ellos indica que existen efectivos policiales que cometen acciones fuera de la ley y deben ser expulsados de la institución (MININTER, 2023a).

- La mejora de la infraestructura para el servicio de la investigación criminal y de las comisarías del país. Para el 2023 se estimó que solo el 29% de las 1323 comisarías a nivel nacional tenían su infraestructura en buen estado, y solo un porcentaje similar contaban con servicios básicos (MININTER, 2023b).
- La mejora del equipamiento policial, incluyendo armamento y transporte. Según las brechas identificadas en el “Plan Mariano Santos Mateos” al 2030, el equipamiento en cuanto a armamento para el personal policial en actividad en las unidades policiales solo está cubierto en un 27%.
- La mejora en tecnologías de la información y comunicaciones, es decir en bases de datos, infraestructura de TI, ciberseguridad, etc. Cabe resaltar que una de las conclusiones del diagnóstico para la Estrategia Nacional en Materia de Ciberdelincuencia, desarrollado por el MINJUSDH el 2024, con el apoyo de la Embajada de Estados Unidos y la Unión Europea, fue la necesidad de elevar la División de Investigación Criminal de Alta Tecnología - DIVINDAT a categoría de Dirección General y dotarla de una sede, tecnologías y mayor personal, y una debida descentralización.

Como *tercera medida*, desde una perspectiva político criminal, se requiere una modernización del Sistema de Justicia Penal que implica una programación de inversión en infraestructura, equipamiento, sistemas de información y uso de tecnología, a la par de una reorganización y gestión de recursos humanos que privilegie la autonomía, integridad y especialización de los funcionarios. El Poder Judicial y el Ministerio Público cuentan con un presupuesto anual de 3.9 y 2.9 mil millones, respectivamente, (MEF, 2025); la buena gestión del mismo es uno de los aspectos relevantes para el fortalecimiento del Sistema de Justicia y la independencia de los magistrados y fiscales, en la línea de las recomendaciones efectuadas por la Organización para el Comercio y Desarrollo Económico (OCDE) a nuestro país. Por eso, se requiere la participación y liderazgo de las mismas instituciones del Sistema de Justicia Penal, exentas de cualquier subordinación al Poder Ejecutivo o Legislativo (Mc Millan y Zoido, 2019). En esta línea, el “Marco estratégico de Seguridad y Justicia para el Desarrollo” propuesto por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (2025) (y el Banco Mundial, 2025), ha considerado fundamental para la lucha contra el crimen organizado en países como Perú, el fortalecimiento del Estado de derecho a través de la labor de instituciones del Sistema de Justicia y el Sistema Penitenciario.

Efectivamente, un Sistema de Justicia Penal ineficiente es el principal caldo de cultivo del crimen organizado y la corrupción. Asimismo, el continuo menoscabo de la capacidad de disuasión o control estatal perpetúan la desconfianza, la percepción de impunidad y la falta de apoyo de la población a la institución policial y judicial, con el grave riesgo de que se reduzcan aún más los niveles de denuncia ciudadana, y termine sometiéndose a la gobernanza y control impuesto por bandas y redes criminales (Rose-Ackerman and Palifka 2016; Herrmann, Corbacho, Philipp & Ruiz-Vega, 2015; Bergman, 2018).

2.2 Gobernanza e Inteligencia Penitenciaria

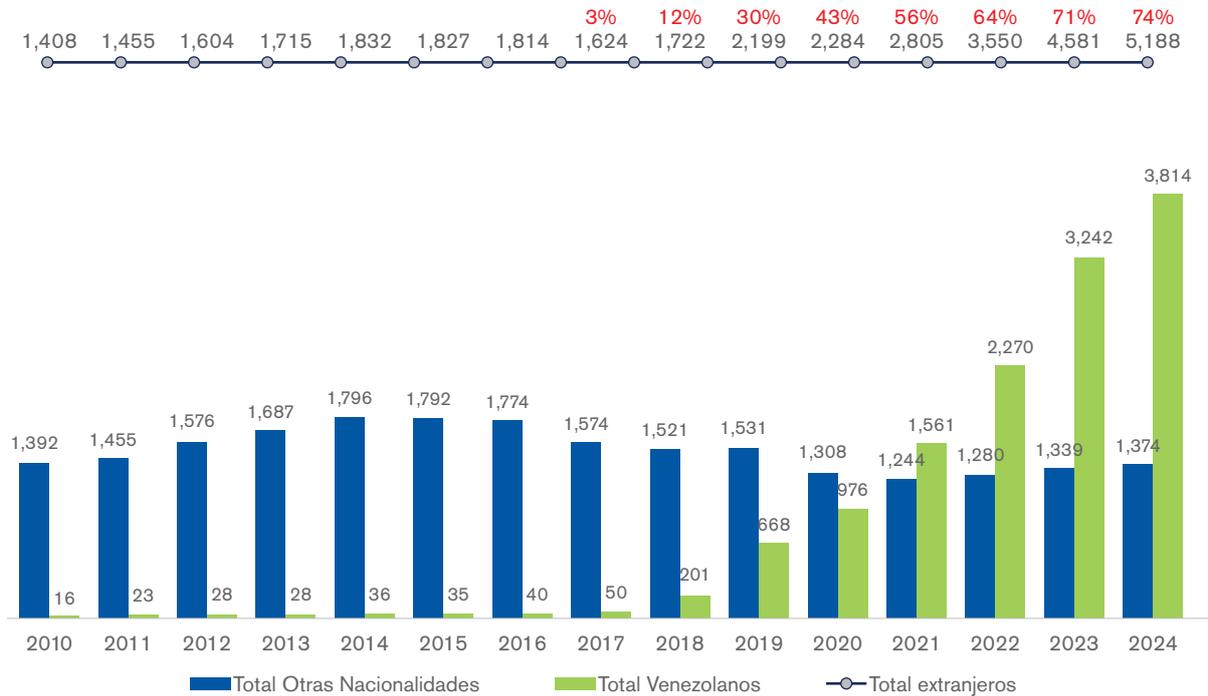
Una serie de investigaciones han demostrado que la buena gestión y gobernanza penitenciaria constituye un factor decisivo para la lucha contra el crimen organizado frente a dinámicas de migración delictiva y autogobierno de los presos. Efectivamente, en países como Brasil, Venezuela y Ecuador, donde se presentan casos de “gestión abdicada” (autogobierno) o “gestión aparente” (cogobierno) en los penales, las cárceles dejan de ser un espacio de rehabilitación, y pasan a ser territorios y mercados controlados por organizaciones de internos y, finalmente, las canteras de la delincuencia organizada más violenta y predatoria de los países de la región (Pérez Guadalupe, Cavallaro, y Nuñovero, 2020; Pérez Guadalupe y Nuñovero, 2024, Pérez Guadalupe, Nuñovero y Coronado, 2025).

Siendo parte esencial del Sistema de Justicia Penal, el sistema penitenciario peruano adolece de una gran brecha de capacidad operativa, encontrándose actualmente entre los 5 sistemas carcelarios más sobrepoblados de América Latina, con 101,884 internos, y 144% de sobrepoblación (INPE, 2025). Recordemos que, desde el 2016 no se ha construido un nuevo penal en el país; mientras que, del 2011 al 2016, se inauguraron 10 penales (nuevos o totalmente reconstruidos); eso quiere decir que sí es posible avanzar en infraestructura, pero hace falta una decidida voluntad política para realizarlo.

Considerando los 60 mil internos que exceden actualmente la capacidad de albergue de las cárceles del país (y una proyección de, mínimo, 5 mil privados de libertad adicionales por año), se tiene que planificar seriamente la construcción de, por lo menos, 20 nuevos Establecimientos Penitenciarios con capacidad para 2000 internos, la ampliación y mantenimiento adecuado de los penales existentes, el incremento sostenido del personal penitenciario, y un nivel de inversión mucho mayor al presupuesto anual del INPE, de mil millones de soles asignados, básicamente, a gasto corriente (MEF, 2025).

En el contexto actual, aunado al déficit de infraestructura y servicios, se ha agravado la corrupción de funcionarios, y el consiguiente riesgo de descontrol e inseguridad penitenciaria en diversos ámbitos (MINJUSDH, 2024; Rojas, 2024). Adicionalmente, el incremento de internos extranjeros, sobre todo procedentes de la delincuencia colombiana y venezolana, han aumentado el riesgo de profundización de las dinámicas expansivas del crimen organizado.

Figura 6. Población Penitenciaria extranjera en el Perú 2010-2024.



Fuente: INPE, 2025.

Es por ello que, una *primera medida* implica la implementación de un Programa de Inversión en Infraestructura, equipamiento tecnológico y servicios penitenciarios, que parta de una gestión del conocimiento penitenciario- en particular, en el Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios; es decir, que se tome en cuenta las características de la población penitenciaria peruana, así como, las particularidades de regímenes penitenciarios y las necesidades de los servidores del INPE.

Cabe resaltar que, a pesar del déficit de infraestructura y servicios, el Perú tiene uno de los sistemas penitenciarios de la región con menores niveles de violencia y crimen organizado de las últimas décadas (Bergman y Fondevilla, 2021; Pérez Guadalupe, Cavallaro y Nuñovero, 2020). Efectivamente, en el Perú solo un 27% de la población penitenciaria corresponde a regímenes de máxima seguridad y regímenes cerrados especiales, por lo que, propuestas de “megacárceles” para millares de presos de máxima seguridad” (tipo CECOT⁵) no responden a las necesidades reales del sistema penitenciario peruano. Ahora bien, el INPE, logra escasamente cubrir aspectos claves para la prevención de la reincidencia como son los programas de tratamiento: durante el 2023 el programa DEVIDA de deshabitación de drogas solo atendió en promedio al mes, 498 internos, y el programa de reeducación para primarios CREO solo a un promedio de 795 internos (INPE, 2023). A pesar de ello, la tasa de ‘reingreso’ (dos o más ingresos) en el Perú es del 25%, una de las más bajas de la región (INPE, 2025).

Es por eso que, la propuesta de Gestión Penitenciaria con esquemas de inversión en construcción de cárceles debe poner énfasis en los modelos de gestión basados en el conocimiento criminológico, especialización profesional y en políticas de seguridad, transparencia e integridad; pero, sobre todo, en el invaluable conocimiento de los mismos agentes penitenciarios. Ello implica basarse en el uso de tecnologías de la información para la seguridad, gestión de riesgos e inteligencia penitenciaria, cooperación internacional, etc., tal como fue identificado por el Grupo de Trabajo que analizó la problemática penitenciaria en el 2024 y propuso la implementación de un programa de inversión, evaluándose adecuadamente estrategias como el endeudamiento internacional y las Oficinas de Gestión de Proyectos (PMO) bajo estándares de mejores prácticas. (MINJUSDH, 2023).

Pero, además de la construcción de nuevos penales, y del mantenimiento preventivo y correctivo de los actuales, la inversión necesaria en el sistema penitenciario incluye renovación total del equipamiento, incluyendo el armamento y el parque automotor del INPE; asimismo, de los sistemas de seguridad externa y bloqueo de comunicaciones, y los sistemas de información, que permitan una administración penitenciaria transparente y eficiente. Asimismo, el ingreso de, por lo menos, 1000 agentes penitenciarios al año, y la homologación y aumento de sus remuneraciones, para evitar las constantes deserciones y rotaciones en los servicios de seguridad, salud y tratamiento penitenciario, que deberían ser estables y de calidad.

Como *segunda medida*, se requiere cubrir una brecha de servicios de prevención de la delincuencia en el ámbito de la Justicia Juvenil, donde los modelos abiertos a la comunidad y el acompañamiento social, educativo, familiar, psicológico, e inclusive médico en

5 'Centro de Confinamiento del Terrorismo', megacárcel creada en El Salvador por el gobierno de Nayib Bukele, con capacidad para 40,000 internos.

casos de drogodependencias, son fundamentales para bloquear posibles carreras criminales de adolescentes. Este tipo de programas de prevención de la criminalidad y violencia debe focalizarse en jóvenes y adolescentes de los barrios donde la deserción escolar, problemática familiar y el consumo de drogas actúan como factores criminógenos, y los hacen más vulnerables de ser captados por las bandas y organizaciones criminales (OECD- PAFD, 2025; OEA, 2022).

2.3 Lucha estratégica contra el Crimen Organizado y las Economías Criminales

La injerencia de actores políticos en el direccionamiento de las instituciones del Sistema de Justicia Penal viene minando directamente las capacidades de equipos y unidades especializadas, retrasando años de preparación, entrenamiento y *expertise* para alcanzar los estándares internacionales de la lucha contra el crimen organizado transnacional, basada en inteligencia criminal, el uso de tecnologías de la información y la cooperación internacional (Nuño, 2019).

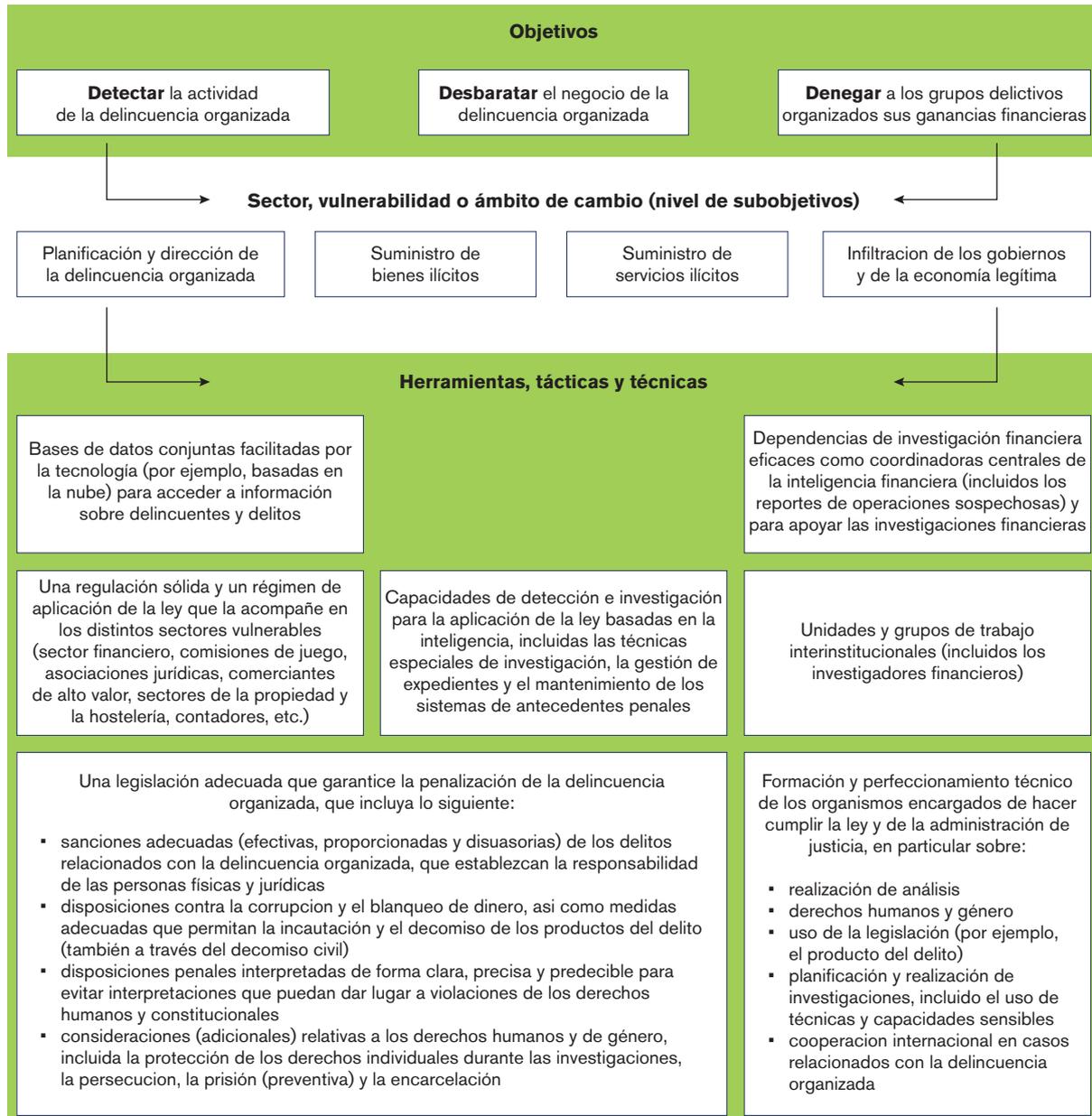
Esto significa que se requiere un plan de desarrollo claro que recupere las décadas de atraso en implementación de unidades especializadas con sistemas informáticos, equipamiento y tecnologías, personal con la debida capacitación y protocolos, y estrategias de actuación coordinadas a nivel nacional e internacional. En esa línea van las recientes recomendaciones del Banco Mundial (2025), y en particular, del Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe (2025) que ha mencionado por ejemplo "la adopción de tecnologías avanzadas que agilicen y optimicen los procesos de investigación, la adopción de sistemas de identificación biométrica, software de análisis de datos, inteligencia artificial (IA) y bases de datos interconectadas de antecedentes penales puede transformar el proceso investigativo, facilitando la identificación de patrones y relaciones entre casos y criminales" (p.58).

En este sentido, estas recomendaciones internacionales hacen referencia a algunas de las potencialidades básicas que ofrecen las TIC e, inclusive, mayores desarrollos en base a la Inteligencia Artificial (IA) y a la inteligencia para la persecución del delito. En el Perú, efectivamente, existen muy pocas capacidades en las instituciones del Sistema de Justicia para desarrollar análisis estratégicos y prospectivos aplicado a la detección, desbaratamiento de organizaciones y recuperación de ganancias financieras de las economías criminales (narcotráfico, lavado de activos, contrabando, etc.) que constituyen estándares mínimos de persecución del Crimen Organizado a nivel internacional, tal como se muestra en la Figura 07 (UNODC, 2022; Buidrago, 2025).

En esta línea, una *primera medida* es la creación de Unidades Élite de Inteligencia, Operaciones Especiales y Recuperación de Activos ante el reconocimiento de i) un patrón de relaciones, alianzas y transferencia de capacidades entre organizaciones criminales que logran adaptarse a nuevos contextos y perpetuar las economías ilegales; y, ii) un patrón de diversificación entre el narcotráfico, la minería ilegal y otras economías criminales tendientes a la depredación extorsiva de territorios enteros. Frente a ello, efectivamente se requiere migrar de perspectivas de casos individuales a criterios sistémicos, y el uso de herramientas de análisis criminal e inteligencia para el perfilamiento y la analítica de redes, basadas en técnicas avanzadas de recolección y procesamiento de información (Perdomo y Parra, 2019; Pérez Guadalupe y Nuño Cisneros, 2025). Nos referimos al perfeccionamiento de dichas metodologías a través de equipos técnicos altamente especializados y blindados ante posibles injerencias de actores políticos. En particular a través de:

- El fortalecimiento y/o implementación de Unidades especializadas en Investigación Criminal e Inteligencia en el ámbito policial y fiscal, tanto a nivel central como descentralizado; de igual manera, en sectores estratégicos como Migraciones, Control de Armas, Homicidios, Extorsiones, Delitos de Alta Tecnología, Inteligencia Financiera, Peritaje Digital Forense, etc. En estas unidades se debe priorizar la capacidad de lucha contra la ciberdelincuencia, dada la incidencia de esta criminalidad sobre pequeñas y grandes empresas en los últimos años, así como, el uso del ecosistema *blockchain* y los criptoactivos por parte de las economías criminales del narcotráfico, y otras que operan en la región (Vera, 2021; Pérez Guadalupe & Nuño Cisneros, 2025).

Figura 7. Herramientas de persecución del crimen organizado.



Fuente: UNODC, 2022.

- La Creación de Unidades de Análisis Estratégico para la actuación conjunta en la persecución y la recuperación de activos a nivel de las instituciones del Sistema de Justicia Penal. Se estima que el valor de flujos financieros ilícitos a nivel global alcanza entre el 2 y 5% del PBI mundial (*Global Financial Integrity*, 2015; UNODC, 2015), por lo que la recuperación de activos es la verdadera vía de enfrentamiento eficaz de la criminalidad organizada. Sin embargo, esta involucra mecanismos internacionales de cooperación, así como sistemas de información, inteligencia financiera, técnicas de investigación patrimonial y procedimientos especializados como la extinción de dominio (Simonato & Ligeti, 2017).

En el Perú, los resultados de la aplicación de instrumentos de recuperación de activos han ayudado a frenar el desarrollo de patrimonios criminales en los últimos años (Nuñovero, 2022). Sin embargo, aún se requiere mayor especialización e implementación de políticas para recuperar los capitales vinculados al narcotráfico, la minería ilegal o la trata de personas que recientemente utilizan mecanismos de criptolavado para proteger sus ganancias criminales (McGuire, 2018; Vera, 2022)

De hecho, parte de las medidas propuestas en materia legislativa recogen las recomendaciones formuladas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE al país, en cuanto al fortalecimiento de la normativa de

responsabilidad penal de personas jurídicas, así como del Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Activos – GAFI sobre la debida implementación por parte del Perú de la legislación en materia de Extinción de Dominio del 2017. En el ámbito de la aplicación de dichas normativas y una efectiva prevención y persecución resultan fundamentales la implementación de unidades especializadas de inteligencia patrimonial y financiera a nivel de instituciones como la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, la Procuraduría General del Estado o la Contraloría de la República.

- La Creación de Unidades de Operaciones Especiales para Regiones de mayor incidencia del Crimen Organizado y en zonas de frontera, con participación conjunta de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; además, con el concurso del Ministerio de Justicia a través de programas y servicios de promoción de los Derechos Humanos. Tal y como se ha indicado anteriormente, las dinámicas de gobernanza sobre poblaciones, explotación de recursos y amenaza a la soberanía requieren sistemas de monitoreo y control de territorios basados en estrategias de Seguridad Nacional.

Finalmente, se requiere priorizar los mecanismos de coordinación y cooperación tanto a nivel nacional como internacional, entre instituciones claves en la prevención y detección de economías criminales y los organismos regulatorios de sectores como Telecomunicaciones y Energía y Minas. Esto implica la reestructuración y fortalecimiento de Comisiones intersectoriales vinculadas a Crimen Organizado (CMNPTPTIM-Trata de Personas, ACCMI-Minería Ilegal, CONTRALAFI- Lavado de Activos, GTM-Ciberdelincuencia, CONATIAF-Tráfico de Armas, DEVIDA- Tráfico de Drogas) bajo el liderazgo conjunto y especializado del Sector Defensa, Interior y Justicia.

Asimismo, se requiere que el país asuma un liderazgo técnico en una serie de plataformas estratégicas de integración especializadas en la materia, como el Plan Acción Resolutivo (PAR) de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), las iniciativas en materia de Crimen Organizado Transnacional de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL), e inclusive, el seguimiento a la Convención de Palermo o Convención de las Naciones Unidas en materia de Criminalidad Organizada Transnacional (UN-TOC). Para ello, se requiere un consenso nacional en la agenda de integración regional e internacional del Perú en materia de crimen organizado a nivel de relaciones exteriores.

Bibliografía

Alvarado, M.J., Morales, A., & Matos, F. (2025). *Las Actividades de Inteligencia Policial para el Combate de las Organizaciones Criminales Transnacionales que Afectan la Seguridad Nacional*. *Revista Cuadernos de Trabajo*, (30), 19-27.

Aragón, G. y Ruiz, J (2024). *Indicadores para entender a las economías ilegales en el Perú*. Universidad del Pacífico.

Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (2025). *Marco estratégico de Seguridad y Justicia para el Desarrollo*. CAF

Bergman, M. (2023). *El negocio del crimen*. Fondo de Cultura Económica.

Binder, A. M. (2012). *Análisis político criminal: bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*.

Bergman, M., & Fondevila, G. (2021). *Prisons and crime in Latin America*. Cambridge University Press.

Buidrago, J.C. (2025). *Caso Estrategia Triángulos ¿Cómo blindar al sector público y privado de las economías criminales? En: V. Guerra. Los nuevos desafíos de las economías criminales. Estudios de casos latinoamericanos. Universidad de la Paz- Editorial Díké- Fundación Konrad Adenauer, pp. 247- 280*

Caballero, J., Messinger, M., Román-Dañobeytia, F., Ascorra, C., Fernandez, L. E., & Silman, M. (2018). *Deforestation and forest degradation due to gold mining in the Peruvian Amazon: A 34-year perspective*. *Remote Sensing*, 10(12), 1903.

Chainey, S. P., & Monteiro, J. (2019). *The dispersion of crime concentration during a period of crime increase*. *Security Journal*, 32(3), 324-341.

Chainey, S. P., Pezzuchi, G., Guerrero, N., Hernandez, J. L., Monteiro, J., & Rosas, E. (2019). *Crime concentration at micro-places in Latin America*. *Crime Science*, 8(1), 1-5.

Corbacho, A., Philipp, J., & Ruiz-Vega, M. (2015). *Crime and erosion of trust: Evidence for Latin America*. *World development*, 70, 400-415.

Contraloría de la República (2017). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*.

Consejo Ciudadano para la Justicia Pública y la Justicia Penal (2024). *Metodología del ranking (2024) de las 50 ciudades más violentas del mundo*.

Dammert, L. (2017). *Corrupción y crimen organizado: La fragilidad estatal de Perú*. *Revista Nova Criminis*.

DEVIDA (2024). *Monitoreo de Cultivos de Coca 2023*.

INEI (2025a) *Victimización en el Perú. Principales resultados*.

INEI (2025b). *Estadísticas de Seguridad Ciudadana. Informe Técnico. Junio 2025*.

INEI-ENAHO (2025). *Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones. Informe Técnico mayo 2025*.

INEI-CEIC (2023). *Homicidios. Contándolos uno a uno 2021*. INEI.

Instituto Videnza (2025). *Principales problemas de seguridad para los pequeños negocios*. Disponible en <https://propuestasdelbicentenario.pe/blog/2025/02/03/el-80-de-pequenos-negocios-en-lima-fueron-victimas-de-un-delito/>

INPE (2023). *Estadísticas de Tratamiento 2023*

IPE (2025). *A cinco años de la Pandemia. En El Comercio, domingo 16 de marzo de 2025.*

IPSOS (2025). *What worries the World- Julio 2025. Disponible en <https://www.ipsos.com/es-cl/what-worries-world-julio-2025>*

GI-TOC, 2023, *Global Organized Crime Index 2023.*

Jaitman, L., Capriolo, D., Ochoa, R. G., Keefer, P., Leggett, T., Lewis, J. A., ... & Torre, I. (2017). *The costs of crime and violence: New evidence and insights in Latin America and the Caribbean.*

Garrido, F. (coord.). *Instrumentos operativos y lucha contra el Crimen Organizado Editorial Aranzadi – Thompson Reuters.*

LABCo & Instituto Vidanza (2024). *¿Cómo combatir la extorsión en el Perú?*

Liendo, A. (2024). *Minería ilegal aurífera en los espacios fronterizos de la República del Perú con la República del Ecuador: desafíos para la política exterior peruana.*

Lessing, B. (2022). *Criminal Governance in Latin America in Comparative perspective: Introduction to the special edition. Dilemas: Revista de Estudios de Conflito e Controle Social, 15, 1-10.*

Lessing, B. (2018). *Making Peace in Drug Wars. Cambridge University Press.*

Latinobarómetro (2024). *Informe Latinobarómetro 2024: La Democracia Resiliente.*

Lukacs, S. y Zeballos, P. (2024). *Minería bajo amenaza: la influencia del crimen organizado en Perú. Revista Minería. Disponible en <https://revistamineria.com.pe/actualidad/mineria-bajo-amenaza:-la-influencia-del-crimen-organizado-en-peru>*

Melgar, (2024). *Tipologías de corrupción pública: una aproximación al caso peruano. En: MINJUSDH. Avances en materia anticorrupción en el Perú. Desde una perspectiva criminológica y político criminal, pp. 105-144.*

Malone, M. F. T., & Malone-Rowe, C. B. (2013) *Latin America. En: MaloneAlbanese, J., & Reichel, P. (Eds.). Transnational organized crime: an overview from six continents.*

Maloney, W., Melendez, M. & Morales, R. (2025). *Crimen Organizado y Violencia en América Latina y el Caribe. Informe Económico América Latina y el Caribe (Abril). Washington, DC: Banco Mundial.*

MEF (2025). *Transparencia Económica. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto. Disponible en <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>*

MINJUSDH (2025). *Dinero y Amenaza. Procesos, modalidades y estructuras de extorsión. MINJUSDH.*

MINJUSDH (2023). *Informe Final. Grupo de Trabajo sectorial para la elaboración de propuestas que coadyuven a la reestructuración y fortalecimiento del INPE. Octubre 2023.*

MINJUSDH (2024a). *Estrategia Nacional para Enfrentar la Ciberdelincuencia. Documento de Trabajo. Dirección General de Asuntos Criminológicos-MINJUSDH.*

MINJUSDH (2024b). *Avances en materia anticorrupción en el Perú. Desde una perspectiva criminológica y político criminal. Dirección General de Asuntos Criminológicos-MINJUSDH.*

MININTER (2023a). *Censo de Percepción y Autopercepción Policial 2023.*

MININTER (2023b). *Datos Policiales: Estado de las Comisarías 2023.*

Muggah, R., & Aguirre, K. (2018). *Citizen security in Latin America: The hard facts. Irapagué Institute, Strategic Paper, 33, 1-63.*

Mc Dermontt, J. y Dudley, J. (2025). Mapeo y perfilamiento de las redes criminales más amenazadoras de América Latina y el Caribe. *El Paccto*.

McMillan, J., & Zoido, P. (2002). How to subvert democracy: Montesinos in Peru. *Journal of Economic perspectives*, 18(4), 69-92.

Nuñovero Cisneros, L. (2012) *La Delincuencia en el Perú. Propuestas de intervención articulada. Documento de Trabajo. MINJUSDH.*

Nuñovero Cisneros, L. (2022). *Recuperación de activos de la criminalidad organizada en América Latina: especial referencia a la criminalidad corporativa en el caso peruano.*

Nuñovero Cisneros, L. (2021). *Más allá del Compliance: Empresas, Sistemas de Información y Delincuencia Económica. En Libro Homenaje en memoria del profesor Villavicencio Terreros. pp. 237-250.*

OECD- PAFD (2025). *Estudio sobre vinculación de niños, niñas y adolescentes a organizaciones criminales en Ecuador. OECD.*

Parizot, R. (2012). *Actores sociales de la Política Criminal Contemporánea. En Política Criminal y Reforma Penitenciaria. MINJUSDH, pp. 183-191.*

Peirce, J., & Fondevila, G. (2020). *Concentrated violence: The influence of criminal activity and governance on prison violence in Latin America. International Criminal Justice Review, 30(1), 99-130.*

Pérez Guadalupe, J.L. y Nuñovero Cisneros, L. (2020) *Manual de Seguridad Ciudadana. INICAM.*

Pérez Guadalupe, J.L., Cavallaro, J., & Nunovero Cisneros, L. (2021). *Towards a governance model of ungovernable prisons: How recognition of inmate organizations, dialogue, and mutual respect can transform violent prisons in Latin America. Cath. UL Rev., 70, 367.*

Pérez Guadalupe, J. L., Nuñovero Cisneros, L. y Coronado, G. (2025). *El Tren de Aragua y la expansión del Crimen Organizado en América Latina. Universidad del Pacífico.*

Pérez Guadalupe, J. L. y Nuñovero Cisneros, L. (2025). *Caso Tren de Aragua y la Economía de la Gobernanza Criminal. En: Economías Criminales. Estudios de Casos Latinoamericanos. Editorial Diké- Universidad para la Paz- Fundación Konrad Adenauer, pp. 425-440.*

Pérez Guadalupe, J. L., & Nuñovero Cisneros, L. (2024). *Los «chamos» en cana: venezolanos en cárceles peruanas. Anthropológica, 42(52), 143-197.*

Perdomo, J. & Parra, W. (2021). *Las organizaciones criminales. Sistemas de injusto autónomo. Universidad Externado.*

Perez-Vincent, S. M., Puebla, D., Alvarado, N., Mejía, L. F., Cadena, X., Higuera, S., & Niño, J. D. (2024). *Los costos del crimen y la violencia: Ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.*

Rainforest Foundation U.S (2023), *Peru Spearheading Rights-Based, Sustainable Initiatives and Partnerships to Protect and Restore the Peruvian Amazon.*

Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform. Cambridge university press.*

Rojas, Y. (2024). *Riesgos de corrupción en los establecimientos penitenciarios del Perú: ¿cómo fortalecer la integridad pública?. En: MINJUSDH. Avances en materia anticorrupción en el Perú. Desde una perspectiva criminológica y político criminal Pp. 171-188.*

Sanz Mulas, M. N. (2019). *Política criminal*. Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ).

SBS-UIF (SBS), *Boletín Estadísticas mayo 2025*.

Simonato, M., & Ligeti, K. (Eds). (2017). *Chasing Criminal Money*. Bloomsbury Publishing.

Urquiaga, J. (2024). *Influencia en la Seguridad Nacional al 2033, de la minería ilegal y el tráfico ilícito de drogas desarrollados en la provincia del Putumayo, frontera amazónica con Colombia*.

Vera, O. (2021). *Criptoactivos, criminalidad y cibernética y LA/FT: Aproximación a entornos regulatorios y situacionales de prevención de riesgos*. En: Wilson Martínez (coord.). *La innovación en la lucha contra el lavado de activos*. Universidad del Rosario.

Trejo, G., & Ley, S. (2022). *Votos, drogas y violencia: la lógica política de las guerras criminales en México*. Debate.

UNDP (2025). *Actuar, confiar y conectar caminos. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2025*.

UNODC (2022). *Guía práctica para elaborar estrategias de alto impacto contra la delincuencia organizada*.

UNODC (2023). *Global Study on Homicide 2023*. UNODC.

UNODC (2023). *World Drug Report*.