



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL
DECRETO DE URGENCIA 052-2011,
CREAN EL FONDO ESPECIAL PARA LA
SEGURIDAD CIUDADANA, PARA SU
OPTIMIZACIÓN, AFIANZAMIENTO Y
EFECTIVIDAD EN LA LUCHA CONTRA LA
CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y LA
EXTORSIÓN

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista de la República **NELCY LIDIA HEIDINGER BALLESTEROS**, del **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso**, en ejercicio del derecho a iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en el literal c) del artículo 22 y los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO DE URGENCIA 052-2011, CREAM EL FONDO ESPECIAL PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA, PARA SU OPTIMIZACIÓN, AFIANZAMIENTO Y EFECTIVIDAD EN LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y LA EXTORSIÓN

Artículo 1.- Modificación de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 del Decreto de Urgencia 052-2011

Se modifica los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 del Decreto de Urgencia 052-2011, Crean el FONDO Especial para la Seguridad Ciudadana, con el siguiente texto:

“(…)

Artículo 1.- Creación del “Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana”

Constitúyase en el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, el “Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana”, en adelante el FONDO, cuyos recursos son de carácter intangible y permanente para ser destinado exclusivamente al financiamiento de actividades, proyectos y programas destinados a combatir la inseguridad ciudadana, **y de manera preferente aquella relacionada con la criminalidad organizada y la extorsión.**

Artículo 2.- Destino de los recursos del FONDO

(…)

c) **Construcción, ampliación, implementación y mantenimiento de infraestructura relacionada con la seguridad ciudadana;** y otros que se requieran para la consecución de los fines de la presente norma.

(...)

Artículo 4.- Conformación del Comité de Administración

El Comité de Administración está integrado **por los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Lo preside el Presidente del Consejo de Ministros.**

El Comité de Administración contará con una Secretaría Técnica la misma que ejercerá el Ministerio del Interior.

Los gastos que demande el funcionamiento de la Secretaría Técnica del Comité de Administración del FONDO, serán atendidos con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades que correspondan a las autoridades o funcionarios que los integren.

Artículo 5.- Recursos del FONDO

Constituyen recursos del FONDO que serán depositados en la cuenta que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público:

- a) Un aporte inicial del Tesoro Público ascendente a S/ 200 000 000,00 (doscientos millones y 00/100 nuevos soles);
- b) Las donaciones y aportes privados;
- c) Recursos de la cooperación técnica internacional no reembolsable;
- d) **Un porcentaje de los saldos de los presupuestos no ejecutados, del fondo de contingencia anual y de la recaudación tributaria por la explotación de recursos mineros, petroleros y gasíferos.**
- e) **Otros dispuestos por norma expresa.**

(...)

Artículo 7.- Aplicación de los recursos del FONDO

Los recursos del FONDO son aplicados de manera directa para los fines establecidos en la presente norma, conforme a las disposiciones legales que regulan la Administración Financiera del Sector Público y normas conexas, inclusive para la elaboración de proyectos de inversión que resulten necesarios para el potenciamiento de las Fuerzas Policiales **y lo relacionado con la Seguridad Ciudadana**, para determinar su ejecución mediante Asociaciones Público Privadas, **Obras por Impuestos o Proyectos en Activos** con el fin de asegurar la sostenibilidad en el cumplimiento de sus funciones.



(...)"

Artículo 2.- Modificación del literal i) del artículo 9 de la Ley 27933

Se modifica el literal i) del artículo 9 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, con el siguiente texto:

"(...)

Artículo 9.- Funciones del Consejo

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana tiene las siguientes funciones:

(...)

- i) **Administración de fondos especiales para la seguridad ciudadana;** y las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. – Autorización de modificación presupuestal

Autorícese al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático, y en el nivel institucional a favor del FONDO; y a efectuar todas las medidas necesarias destinadas al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Lima, noviembre de 2025



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA.

El presente Proyecto de Ley propone la modificación del Decreto de Urgencia 052-2011, que crea el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana, en adelante FONDO, en sus artículos 1, 2, 4, 5 y 7, con el fin de optimizarlo y afianzar resultados favorables en la lucha contra la inseguridad ciudadana, fundamentalmente en los delitos de criminalidad y extorsión. Asimismo, otorga una nueva función al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, específicamente para la administración de fondos especiales para la seguridad ciudadana.

1.1 ANTECEDENTES.

Siendo la seguridad ciudadana un proceso integral y transversal que involucra a los tres poderes del Estado, a los tres niveles de gobierno, y a diferentes sectores ministeriales, con el objeto de garantizar el bienestar, la paz y el orden en una sociedad; sin embargo, la Constitución Política del Perú de 1993, no refiere de manera directa sobre tal, sino que establece las bases para su priorización. En ese sentido, el artículo 1 de la Constitución Política establece que la defensa de la persona y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. En esa línea de ideas, el artículo 44 de la referida Constitución Política del Perú, establece que son deberes primordiales del Estado defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; asimismo, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad.

Asimismo, el artículo 1 se relaciona directamente con el artículo 2 de la referida Constitución Política, respecto al derecho de toda persona a la vida, a la paz, a la tranquilidad, a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Al mismo tiempo, el mismo artículo 2 garantiza a toda persona el derecho a la libertad y a la seguridad personal.

La misma Constitución en su capítulo XII fija el marco de la seguridad y defensa nacional; precisamente, el artículo 163 señala que el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional; en ese sentido, la Defensa Nacional es integral y permanente, la misma se desarrolla dentro de los ámbitos interno y externo, involucrando la participación de toda persona. Asimismo, el artículo 166 indica que la Policía Nacional es responsable de garantizar, mantener y restablecer el orden interno; al mismo tiempo, presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad, resguardando el patrimonio público y privado, mediante la prevención, investigación y combate a la delincuencia.

Sin embargo, el artículo 170 de la Constitución Política del Perú señala que la **Ley asigna los FONDOS destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional**. Concluyendo que tales fondos deben ser



dedicados exclusivamente a fines institucionales, bajo el control de la autoridad señalada por la ley.

Respecto al marco legal, es necesario establecer que el presente proyecto de ley tiene como antecedente la Ley N° 27933, Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), encargada de coordinar la participación del Estado y ciudadanía para garantizar la paz social. Al mismo tiempo, se tiene el Decreto Legislativo N° 1618, que actualiza la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que en la modificación del artículo 2 de la referida ley, se desarrolla lo que se entiende por "Seguridad Ciudadana", que a la letra dice, ***"Se entiende por Seguridad Ciudadana... a la acción multisectorial, integrada y articulada que desarrolla el Estado, con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, a través de la prevención, control, sanción y reinserción social, para garantizar una convivencia pacífica, la erradicación de la violencia interpersonal y la utilización libre de miedos de los espacios públicos frente a los diversos tipos de criminalidad racional e internacional"***.

Pero, además, se tiene como antecedente el Decreto Legislativo N° 1148, que organiza y regula las funciones de la Policía Nacional del Perú; asimismo, la Ley N° 27867, Ley orgánica de gobiernos regionales, y Ley N° 27972, Ley orgánica de municipalidades, ambas leyes establecen las competencias de estos gobiernos subnacionales en materia de seguridad ciudadana.

Al respecto, con el fin de fortalecer la Seguridad Ciudadana, el pasado 10 de junio de 2025 se publicó la Ley N° 32378, que modificar la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana para fortalecer la composición y responsabilidad del CONASEC; además, de mejorar su relacionamiento con los gobiernos locales para el mejor análisis del mapa del delito.

Para combatir la inseguridad ciudadana, el actual Congreso de la República emitió un paquete de leyes tendientes a favorecer esta vital tarea para el crecimiento y desarrollo del país, en el entendido que sin seguridad nada es posible. Así tenemos, la Ley N° 32192, que faculta a la Policía Nacional a verificar la identificación de los ciudadanos extranjeros sin requerir de una orden judicial, contribuyendo con la agilización para la expulsión del país de aquellos malos elementos. Asimismo, la Ley N° 32183, que modifica el Código Penal para que los prestamos extorsivos de modalidad "Gota a Gota" sean sancionados con pena de cárcel entre 10 y 15 años. Ley 32182, por el que se modifica el Código Penal para penalizar con penas de 8 a 12 años de cárcel a jueces y fiscales que incumplen sus deberes. Por otro lado, dentro del paquete de leyes esta endurecer las sanciones para delitos graves como corrupción, violencia contra la mujer, trata, secuestro, feminicidio, extorsión y robo agravado, Ley N° 32258. Por último, esta la Ley N° 32180, que modifica el Decreto Legislativo N° 635, se establecen nuevos supuestos de conductas delictivas, ampliando el umbral de protección a las mujeres, personas adulto mayor, y con discapacidad.



Ante los graves acontecimientos de inseguridad ciudadana como consecuencia del incremento de la criminalidad y extorsión, el pasado 21 de octubre de 2025, el gobierno peruano declaró el estado de emergencia en Lima y Callao por 30 días calendario, esto mediante el Decreto Supremo N° 124-2025-PCM. Sin embargo la medida es recurrente, si se tiene en cuenta que anteriormente ya se dieron medidas similares. En ese sentido, el 17 de marzo de 2023 se publicó el Decreto Supremo N° 035-2025-PCM, que declara por 30 días un periodo de estado de emergencia en Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao. Con el Decreto Supremo N° 046-2025-PCM se prorroga el estado de emergencia por el término de treinta (30) días. Con el Decreto Supremo N° 064-2025-PCM, se prorroga el estado de emergencia en los distritos de Ate, Carabaylo, Comas, Puente Piedra, San Martín de Porres, San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador, y en la Provincia Constitucional del Callao.

Al respecto, la política de Estado N° 7 del Acuerdo Nacional refiere respecto a la erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana; al respecto, el Estado se compromete a consolidar políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad de las personas, al igual que la propiedad privada y pública; pero, asimismo, el Estado peruano se compromete a promover un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en la totalidad del Perú, con participación de los alcaldes provinciales y distritales, representantes de los sectores públicos y de la propia ciudadanía.

Sin embargo, el antecedente directo del presente proyecto de ley lo constituye el **Decreto de Urgencia 052-2011**, que crea el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana, en respuesta a una mayor atención presupuestal para una adecuada implementación del Decreto de Urgencia 047-2011, que aprueba medidas urgentes y extraordinarias a fin de autorizar al Ministerio del Interior para que otorgue una asignación especial a favor del personal policial que preste servicio bajo la modalidad de retén – servicio – franco. Así como, a la necesidad de implementar medidas adicionales e inmediatas, que permitan garantizar el acceso a financiamiento público para fortalecer la seguridad ciudadana, y contrarrestar el incremento desmesurado de la criminalidad.

1.2 INSEGURIDAD CIUDADANA EN CIFRAS

Si bien es cierto existe un importante número de omisión de denuncia por temor a represalia, costo, tiempo, entre otros motivos; sin embargo, las denuncias que si se hacen se constituye en una muestra para determinar tendencias en los últimos años.

Tomando como fuente el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, se tiene que la tasa de denuncia por el delito de extorsión por cada mil habitantes entre los años 2018 al 2025 se incrementa de manera alarmante.

Tasa de denuncias por el delito de extorsión por cada mil habitantes 2018 - 2025

Región.	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
LA LIBERTAD	0.499	0.619	0.336	0.491	1.044	1.463	2.392	1.575
REGIÓN LIMA	0.173	0.195	0.142	0.253	0.885	1.189	1.195	1.040
TUMBES	0.477	0.434	0.266	0.282	0.917	1.007	1.151	1.603
PIURA	0.191	0.154	0.127	0.263	0.620	0.745	1.006	1.066
LIMA METROPOLITANA	0.062	0.080	0.075	0.136	0.762	1.002	0.773	0.815
NACIONAL	0.097	0.115	0.082	0.137	0.481	0.661	0.643	0.591
LAMBAYEQUE	0.156	0.150	0.082	0.145	0.310	0.532	0.594	0.536
ICA	0.104	0.129	0.105	0.176	0.523	0.637	0.552	0.522
PROV. CONST. DEL CALLAO	0.069	0.101	0.101	0.149	0.635	0.563	0.516	0.566

Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana – Dirección de Gestión de Conocimiento para la Seguridad.

El cuadro precedente marca con rigurosidad el incremento sustancial de los delitos de extorsión por cada mil habitantes sucedidos entre los años 2018 – 2025. A nivel nacional el delito paso de 0.097 registrado el 2018 a 0.591 el 2025, es decir en 7 años el delito se incremento en más de 5 veces; siendo las regiones de La Libertad, Lima, Tumbes, y Piura las que presentan una mayor incidencia.

Asimismo, de acuerdo al Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL), en 2024 se registraron 7.4 denuncias por homicidio por cada 100,000 habitantes, lo que representa un aumento de 115% en comparación al 2019, cuando se tuvo una tasa de denuncia de 3.5.

Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes, por departamento

Departamento	2019	2024	Diferencia
Madre de Dios	14.3	21.4	7.1
Tumbes	8.5	14.8	6.3
La Libertad	6.8	13.1	6.3
Piura	1.1	5.5	4.3
Ica	4.3	8.1	3.8
Lima	3.9	7.7	3.7
Callao	7.6	11.2	3.6
Áncash	1.4	4.1	2.7
Ucayali	2.8	4.9	2.2
Huancavelica	1.3	3.5	2.2

Fuente: COMEXPERU – Semanario 1250 / Actualidad.

Los departamentos donde el 2024 se tuvo un mayor incremento de homicidios respecto a lo registrado el 2019 son, Madre de Dios con un incremento de 7.1, Tumbes 6.3, La Libertad 6.3, Piura 4.3 e Ica 3.8.

En ese sentido, se puede decir que los delitos que afectan en mayor grado la seguridad ciudadana en el Perú¹, incrementando la percepción de miedo e inseguridad, son:

- 1) Violación de la libertad sexual (25.2%)
- 2) Hurto (22.5%)
- 3) Robo (21.6%)
- 4) Lesiones (15.7%)
- 5) Drogas (7.1%)
- 6) Homicidio doloso (4.6%)
- 7) Secuestro (1.8%)
- 8) Posesión o tenencia de armas o explosivos (1.4%)

Por otro lado, el Portal Estadístico del Poder Judicial describe las principales características de los delitos contra la inseguridad ciudadana, que reflejan el total de sentencias condenatorias registradas entre los años 2020 y 2024².

Total de Personas con sentencia condenatoria según delitos y faltas contra la seguridad ciudadana 2020 - 2024

¹ Diario La República, ver link: <https://larepublica.pe/sociedad/2023/06/18/delitos-mas-cometidos-en-peru-2023-cuales-son-los-crimenes-mas-comunes-tasa-de-criminalidad-en-peru-delincuencia-nspe-691362>

² Estadística de la criminalidad 2020 -2024, Poder Judicial del Perú. Ver link: <https://portalestadistico.pj.gob.pe/publicacion/estadisticas-de-la-criminalidad-2024-iv/>

Título	2020	2021	2022	2023	2024
Total	27 755	61 082	80 168	79 734	72 855
Delitos C/ Patrimonio (hurto, robo, receptación, extorsión y otros)	7 338	13 830	17 653	19 390	18 351
Delitos C/ la Libertad (secuestro y otros)	1 482	3 271	4 415	4 678	4 944
Delitos Contra la Seguridad Pública (Artículo 273 al 303-B)	4 240	8 774	12 348	13 075	13 148
Delitos Contra la Tranquilidad Pública (Artículo 315 al 318)	100	168	279	319	382
Delitos Contra la Vida el Cuerpo y la Salud (Artículo 106 al 129)	14 146	34 420	44 509	41 609	35 492
Faltas (Artículo 440 al 452)	449	619	964	663	538

Fuente: Base de datos del Registro Nacional de Condenados

Al respecto se tiene, que para el año 2024 el delito con mayor incidencia que afecta la seguridad ciudadana y que cuenta con sentencia condenatoria es el de delito contra la vida el cuerpo y la salud, con 35,492 sentencias; seguido de los delitos contra el patrimonio (hurto, robo, receptación, extorsión, entre otros) con 18,351 sentencias condenatorias. Asimismo, el delito contra la seguridad pública se ubica en tercer lugar con 13,148 sentencias condenatorias.

Del cuadro anterior, se puede concluir que entre los años 2020 al 2024, las sentencias condenatorias de delitos y faltas contra la seguridad ciudadana se incrementaron en más del 262%.

1.3 IMPACTO NEGATIVO DEL INCREMENTO DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA

La inseguridad ciudadana afecta a todos, al sector público y privado, sobre todo por la mayor agresividad de los delitos en el uso de armas, al respecto, según el INEI y el reporte situacional de los principales indicadores en seguridad ciudadana de ENAPRES, para el 2023 los delitos con el uso de arma se incrementaron al 46.9%, en relación al 20.1% registrado el 2013. Esto se aprecia en el siguiente cuadro:

Indicadores de inseguridad en el Ámbito Urbano

	Indicador	2013	2018	2023
1	Victimas de algún hecho delictivo (En porcentaje del total de personas)	35,9	25,7	27,1
2	Victimas que realizaron la denuncia (En porcentaje del total de personas que fueron victimas de algún hecho delictivo)	37,3	63,0	57,6
3	Victimas de algún delito cometido con arma (En porcentaje del total de personas que fueron victimas de algún hecho delictivo)	20,1	35,4	46,9
4	Hogares que enfrentan disminución de activos o pérdida de activos (En porcentaje de hogares que enfrentan choques delictivos)	93,0	89,8	91,8

Fuente: INEI – ENAHO, MININTER.

En ese sentido, el Banco Centra de Reserva, señala que la inseguridad ciudadana está relacionada directamente con la economía. Siendo que entre sus principales efectos está la perdida de recursos y producción, como resultado de delitos como el hurto, robo,

asesinato; así como, por los recursos gastados en seguridad tanto pública como privada; estos mayores costos se ven reflejados en menores oportunidades de empleo, debilitamiento de las instituciones y corrupción del sistema, entre otros efectos³.

Respecto al impacto nocivo que tiene la criminalidad en la vida de las personas, especialmente en la economía, autores como Blake, 2015; Carboni y Detotto, 2016; YTusuf y Mohd, 2023, refieren que el delito reduce la actividad económica. Asimismo, Mukhils, 2017; Brown y Hibbert, 2017, señalan que estos delitos reducen la inversión extranjera directa. Por otro lado, la inseguridad ciudadana también afecta el consumo, afectando las preferencias de los consumidores, como reducir el consumo de bienes de lujo como joyas para evitar ser blanco de la delincuencia, al respecto refiere Mejía y Retrepo, 2016; pero a la vez la criminalidad hace que el consumidor redirecciones sus prioridades, comprando bienes destinados a la seguridad privada y alarmas, esto señala Di Tella et al., 2010. Pero, la delincuencia también afecta a las empresas, por generar

barreras de entrada para negocios nuevos, aumentando la incertidumbre sobre la rentabilidad, Mahofa et. Al., 2016; igualmente reduce la venta de los negocios existentes, como lo señala Fe y Sanfelice, 2022. Asimismo, según Detotto y Otranto, 2010, señala que la inseguridad ciudadana afecta la productividad laboral, sobre todo el costo esperado de asistir a trabajar afecta la moral de los trabajadores e incrementa los costos de seguridad⁴.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo a implementado una metodología que suma los gastos privados en inseguridad y los incurridos por el gobierno, para el caso del Perú es aproximadamente el 1.5% del PBI, el dato se obtuvo mediante la Encuesta Económica Anual (EEA) para el año 2019.

Al respecto, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en su Reporte de Perspectivas Económicas Regionales de octubre de 2023, señala un aumento de la desviación estándar en las tasas de homicidios de América Latina reduciría el crecimiento del PBI en 0.14%, para el caso del Perú, el mismo informe señala lo siguiente: "Se calcula que si Perú redujera su tasa de homicidios por año, de 8 por cada 100 mil habitantes, al nivel promedio mundial, de 5 por cada 100 mil habitantes, entonces la tasa de crecimiento potencial del PBI podría aumentar en alrededor de 0.1%", eso mismo pasaría si se redujera los otros delitos.

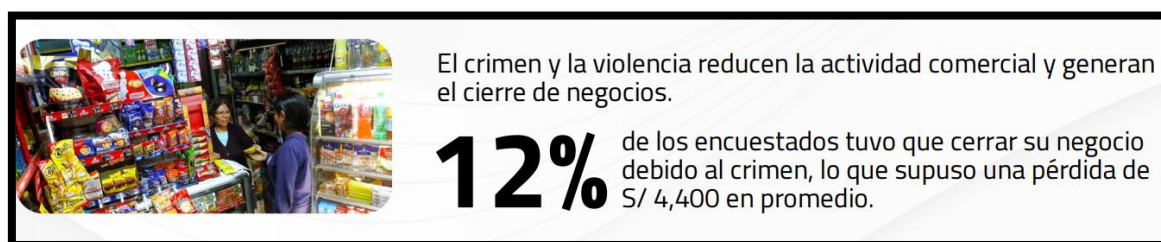
En esa línea el diario El Comercio, en su publicación del día 28 de agosto de 2025, señaló que "El MEF estima costo económico de la inseguridad en S/ 19,800 millones para el 2025"⁵. Esto denota la gravedad del problema y convoca a tomar medidas urgentes y radicales.

³ Reporte de Inflación – setiembre 2024. La inseguridad ciudadana y su impacto en la economía. Ver link: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2024/setiembre/report-de-inflacion-setiembre-2024-recuadro-2.pdf>

⁴ Ídem.

⁵ Artículo virtual visto el 30/10/2025. Ver link: <https://elcomercio.pe/economia/peru/mef-estima-costo-economico-de-la-inseguridad-en-s19800-millones-en-2025-noticia/?ref=ecr>

Asimismo, el Instituto Videnza en su informe "Costo de la inseguridad ciudadana en los pequeños negocios de Lima Metropolitana"⁶, concluye que la inseguridad ciudadana es el principal problema que presentan los pequeños negocios. El 63% identifica los delitos de extorsión, robos y estafas como el principal problema de los pequeños negocios con puerta a la calle. Tomando como fuente dicha publicación, se tiene los siguientes costos:



1.4 MEDIDAS CONTEMPLADAS POR EL GOBIERNO PARA COMBATIR LA INSEGURIDAD CIUDADANA

Desde el gobierno nacional se implementaron una serie de medidas con el fin de reducir la incidencia de delitos por afectar la seguridad ciudadana. Así, el 26 de setiembre de 2024, se anunció la creación, en acto público, del Grupo Operativo de Respuesta

⁶ Informe Costos de la Inseguridad Ciudadana en los pequeños negocios de Lima Metropolitana, ver link: <https://propuestasdelbicentenario.pe/wp-content/uploads/2025/02/informe.pdf>

Inmediata a la Extorsión de la PNP. El Ministerio del Interior anunció que el equipo especial está integrado por 100 efectivos, sumándose en un futuro 200 efectivos más. Este equipo especial trabajaría de manera conjunta con el Ministerio Público, a través de cuatro fiscalías supranacionales, con competencia a nivel nacional, abocándose a la investigación contra las organizaciones criminales dedicadas a la extorsión a las empresas de transporte público⁷.



Referencia; Ceremonia de presentación del Grupo Especial GOREX.

Sin embargo, el fiscal superior titular, Jorge Chávez Cotrina, señaló que ***“la presentación del GOREX fue un engaño, trajeron personal de tránsito y radio patrulla (solo para la ceremonia)”***⁸. La denuncia es muy grave que denota que instituciones tutelares como el Ministerio del Interior no cuenta con suficientes recursos humanos, y menos recursos económicos – presupuestal para afrontar la implementación de planes estratégicos para garantizar la seguridad ciudadana.

⁷ Página oficial del gobierno. Ver link: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/1029608-presentan-grupo-operativo-de-respuesta-inmediata-a-la-extorsion-de-la-pnp>

⁸ Plataforma informativa de Radio Exitosa, 30 de octubre 2025. Ver link: <https://www.exitosanoticias.pe/politica/chavez-cotrino-asegura-presentacion-gorex-fue-engano-trajeron-personal-transito-radio-patrulla-n161798>



Por otro lado, de conformidad al artículo 137 de la Constitución Política del Perú, se establece que el presidente de la República. Con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por un plazo determinado y en todo o parte del territorio nacional, dando cuenta al Congreso de la República, de estados de excepción, entre los que se encuentra el Estado de Emergencia, en caso se perturbe la paz u orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. Precisamente, en merito al citado artículo, los diversos gobiernos de turno instauraron varios Estados de Emergencia.

Un claro ejemplo de estos Estados de Emergencia, es el declarado mediante el Decreto Supremo N° 124-2025-PCM, del pasado 21 de octubre de 2025. El citado Decreto establece Estado de Emergencia por 30 días y, además, detalla una relación de acciones con el fin de enfrentar la criminalidad y la extorsión. Sin embargo, algo que caracteriza esta medida de las anteriores es el tema del financiamiento para su implementación. Al respecto, el artículo 8, refiere sobre el financiamiento, ***“La implementación de las acciones previstas en el presente Decreto Supremo, se***

financian con cargo al presupuesto institucional asignado a los pliegos involucrados, y a las asignaciones extraordinarias de recursos adicionales autorizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas”. Es decir, su implementación se encuentra amarrado a la disponibilidad presupuestal de las instituciones y a los recursos adicionales que previo trámite, que por la complejidad de la gestión pública y la burocracia suele demorar, transfiera el Ministerio de Economía y Finanzas a las instituciones que la requieran.

Por otro lado, también se viene implementando de manera progresiva las Unidades de Flagrancia en todo el país. Se estima que, a finales del presente año 2025, se cuenten con 38 Unidades de Flagrancia en 34 distritos. El proceso se inició con un plan piloto el 1 de julio de 2022, de conformidad a la Resolución Administrativa N° 0093-2022, del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. En mayo del 2025 se publicó la Ley N° 32348, por el que se crea el Sistema Nacional de Justicia Especializada en Flagrancia delictiva con el fin de impulsar con mayor rapidez estas unidades.

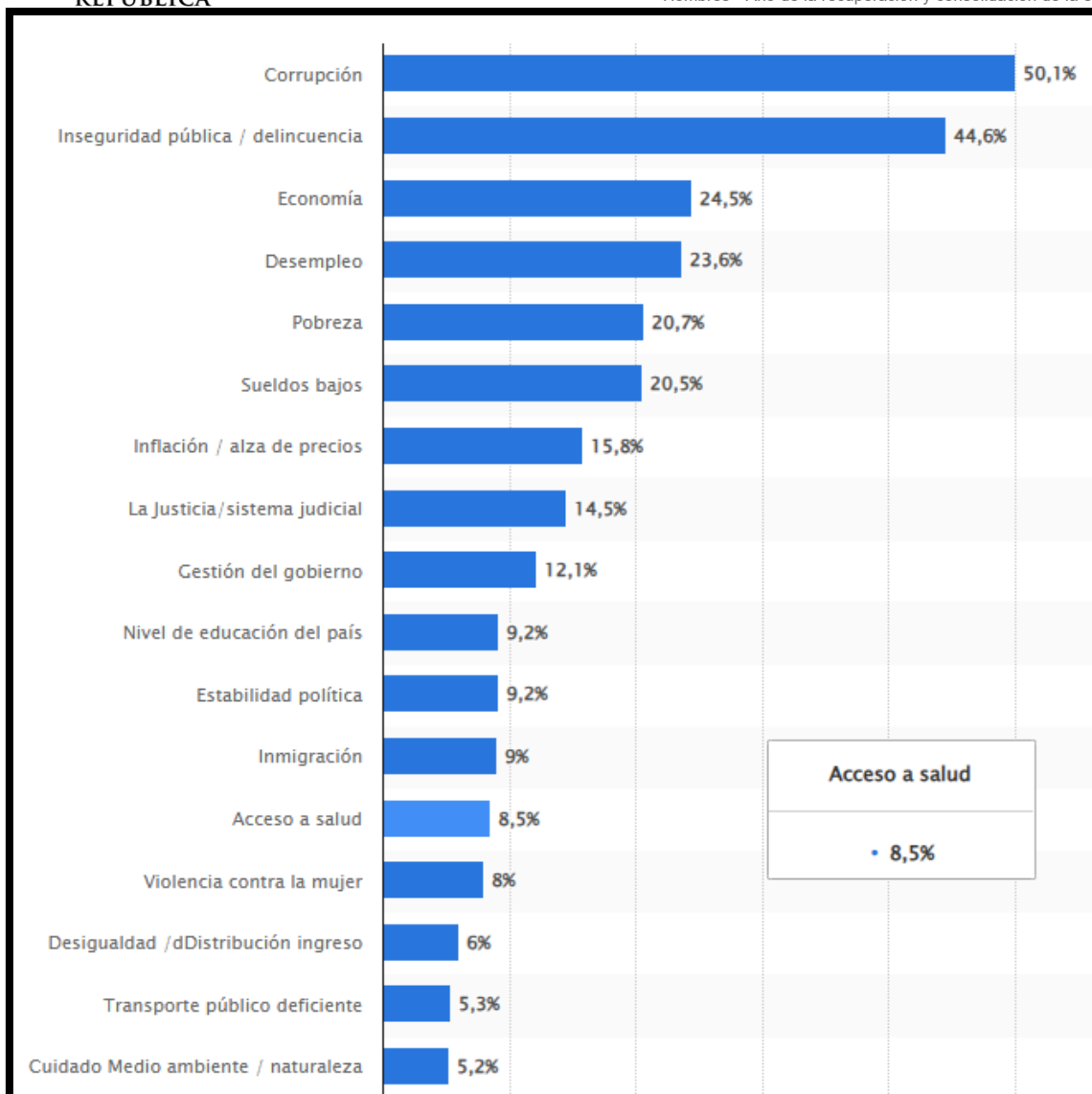
Entre otras políticas, programas, actividades y acciones que buscan atender una de las principales demandas de la población, como es el combate a la Inseguridad Ciudadana, por ser un aspecto vital para impulsar el crecimiento con desarrollo en el país. Los últimos acontecimientos de criminalidad y extorsión reflejan el enorme problema que representa la inseguridad ciudadana para la población, esto se aprecia de la encuesta realizada por Statista Research Department. En ella se señala que la inseguridad pública es el segundo mayor problema con un 44.6%.



HEIDINGER BALLESTEROS NELCY LIDIA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres" "Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Perú: Principales problemas según la opinión pública - 2024



Fuente: Statista Research Department.

1.5 NECESIDADES URGENTES EN SEGURIDAD CIUDADANA

Existen grandes brechas de recursos humanos, logístico, tecnológico, entre otros, en todo el Sistema de Justicia que hacen imposible resultados positivos en la lucha contra la inseguridad ciudadana. Al respecto, el General Eduardo Pérez Rocha, ex director de la PNP, señaló, "faltan 50 mil efectivos policiales para cubrir las necesidades del país; además, no se adquieren armamentos de puño desde hace 40 años, y no cuentan con un solo rochabús operativo"⁹

Asimismo, el ministro del Interior, Vicente Tiburcio, visitó las comisarias para conocer las principales necesidades y las condiciones en la que laboran la PNP. Constatando la

⁹ Plataforma de Exitosa Noticias, ver link: <https://www.exitosanoticias.pe/actualidad/pnp-crisis-policias-carecen-50-mil-efectivos-armamentos-patrulleros-denuncia-perez-rocha-n149013>

existencia de patrulleros inoperativos, locales de comisarias en malas condiciones, falta de equipamiento, y de chalecos anti balas de más de 20 años de antigüedad.¹⁰

Por otro lado, el Poder Judicial presenta una problemática estructural, que limita su capacidad para brindar un servicio de calidad y accesible. Entre las principales problemáticas tenemos; sobrecarga procesal, demoras en la resolución de expedientes, provisionalidad de jueces, desconfianza de la ciudadanía en el Poder Judicial, falta de integridad de algunos de sus miembros, insuficiente remuneración, entre otros.¹¹

Igualmente, existen múltiples necesidades del Ministerio Público, necesidades que fueron ampliamente sustentado por el Fiscal de la Nación durante su presentación ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Todos estos impasses presupuestales no permiten encaminar de una mejor manera la lucha contra la Inseguridad Ciudadana, causando mucha preocupación en la población y dando una impresión de impunidad a graves delitos cometidos, lo que alienta a la delincuencia para cometer más delito al saberse inimputables.

1.6 PROBLEMA PRESUPUESTAL

El problema central de la lucha contra la inseguridad ciudadana es el tema presupuestal, tanto por ausencia, insuficiencia y demora en su transferencia. Más aún si se tiene en cuenta que la Seguridad ciudadana es una tarea integral y transversal, que involucra a los tres poderes del Estado, a los tres niveles de gobierno y a diversos sectores ministeriales.

Si bien es cierto que el ente rector de la Seguridad ciudadana es el Ministerio del Interior, sin embargo, su financiamiento está a cargo de cada unidad ejecutora involucrada en la acción; es más, las declaraciones de emergencia para la lucha contra la inseguridad ciudadana refieren que el financiamiento de las acciones será realizado con los propios recursos de las instituciones, recursos que casi siempre son insuficientes en cada una de dichas instituciones. En ese sentido, la ejecución de los planes está condicionada a la existencia de disponibilidad presupuestal en cada institución involucrada. En otros casos, se plantea solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas la asignación de recursos adicionales, pero esto se respetando el procedimiento y los tiempos de maduración que establece la gestión pública. Es decir, que la oportunidad de contar con los recursos podría no ser los más indicados.

¹⁰ Plataforma del diario La República, ver link: <https://larepublica.pe/sociedad/2025/10/18/policias-en-comisarias-entre-la-falta-de-recursos-y-la-ineficiencia-ministerio-del-interior-hnews-951192>

¹¹ Plan de Gobierno del Poder Judicial, Poder Judicial del Perú 2025 – 2026. Ver link: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ad50e780422c6223996ffd442639fddb/Plan+de+Gobierno+del+Poder+Judicial+2025-2026+-++Dr.+Manuel+Lujan.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ad50e780422c6223996ffd442639fddb#:~:text=El%20Poder%20Judicial%20del%20Per%C3%BA%20enfrenta%20una,agenda%20de%20juzgamientos%20con%20varios%20a%C3%B1os%20en>



Finalmente, el presupuesto del año fiscal 2026 para la función Orden Público y Seguridad se incrementa en 1.86% en comparación al presupuesto de 2025; pasando a S/ 15,821 millones de soles. En ese sentido, este leve incremento no responde a la urgencia del problema público, con lo que no se garantiza que los planes estratégicos para el fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana puedan cumplirse en el 2026.

En ese sentido, se tiene que el FONDO creado mediante el Decreto de Urgencia 052-2011, que originalmente tenía una duración hasta el 31 de diciembre de 2011, de conformidad al artículo 10 del referido decreto, sin embargo, ante la continua amenaza de actos delictivos que ponen en riesgo la vida y salud de las personas, la vigencia del FONDO fue declarado como permanente¹². Sin embargo, transcurrido 14 años de la publicación del DU 052-2011, es necesario hacer ciertas modificatorias a fin de optimizar su funcionamiento en un momento donde la inseguridad ciudadana es el principal problema identificado por la ciudadanía, en ese sentido es responsabilidad del Estado garantizar la seguridad de las personas, por lo que debe asegurar los recursos públicos necesarios y oportunos para responder a esa responsabilidad.

En ese marco, la presente iniciativa legislativa es pertinente y muy necesaria en cumplimiento de la Constitución Política del Perú, y las normas legales sobre Seguridad Ciudadana.

1.7 FINANCIAMIENTO Y USO DEL FONDO

La iniciativa legislativa básicamente propone:

- Priorizar el FONDO para la atención a la lucha contra la criminalidad y la extorsión, por ser las mayores amenazas a la seguridad ciudadana.
- Ampliar los destinos del uso del FONDO para atender la construcción, ampliación, implementación y mantenimiento de infraestructura relacionada con la seguridad ciudadana en toda la cadena del Sistema de Justicia.
- Establecer que el Comité de Administración del FONDO esté integrado por la totalidad de miembros del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana; siendo presidido por el Presidente del Consejo de Ministros, y la secretaría técnica la ejerce el representante del Ministerio del Interior.
- Se amplía el origen de los recursos del FONDO a un porcentaje de los saldos de los presupuestos no ejecutados; un porcentaje de los fondos de contingencia de cada año y, un porcentaje de la recaudación tributaria por la explotación de los recursos mineros, petroleros y gasíferos.

¹² Centésima Trigésima Disposición Complementaria Final de la Ley 29951, Ley de presupuesto del sector público para el Año Fiscal 2013.

- Asimismo, el FONDO también se podrá utilizar para financiar actividades, proyectos y programas de todo el Sistema de Justicia relacionada con la Seguridad Ciudadana.
- Por otro lado, se abre la posibilidad de ejecución por el mecanismo de financiamiento Obras por Impuesto y de Proyectos en Activos.
- Se amplía como función del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, el de administrar fondos especiales para la seguridad ciudadana.

1.7 ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República
- Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.
- Ley N° 27933, Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC).
- Decreto Legislativo N° 1618, que actualiza la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
- Decreto Legislativo N° 1148, que organiza y regula las funciones de la Policía Nacional del Perú.
- Ley N° 27867, Ley orgánica de gobiernos regionales.
- Ley N° 27972, Ley orgánica de municipalidades.
- Ley N° 32378, que modificar la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana para fortalecer la composición y responsabilidad del CONASEC.
- Decreto de Urgencia 047-2011, Establece medidas extraordinarias para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en varios departamentos del país.
- Decreto de Urgencia 052-2011, Crean el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana.
- Decreto Legislativo 1316, Modifica la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la cooperación de los PNP con las municipalidades para fortalecer el Sistema de Seguridad Ciudadana.

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa que propone modificar cinco artículos del Decreto de Urgencia 052-2011, que Crea el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana, con el fin de fortalecer la norma, optimizando y afianzando su efectividad en la lucha contra la criminalidad y extorsión como principales agentes de riesgo para la seguridad ciudadana. En ese sentido, el efecto de la norma sobre la legislación nacional es totalmente favorable.

La propuesta legislativa no contiene iniciativa de gasto, y por el contrario es coherente con el artículo 170 de la Constitución Política del Perú del año 1993, que señala que, para el caso de la seguridad y defensa nacional, la ley asigna los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de la Policía Nacional.



Pero, además, el referido proyecto de ley esta relacionado de manera directa con la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 006-2022-IN, donde se establecen objetivos y lineamientos con participación de 14 instituciones. Al mismo tiempo, está relacionado con la Ley N° 27933, Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC).

En ese sentido, podemos concluir que la propuesta legislativa NO CREA UN FONDO, sólo modifica el Decreto de Urgencia que la crea con el fin de fortalecer su efectividad en la lucha contra la criminalidad y extorsión, tras 14 años de su publicación en el diario oficial El Peruano.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa legislativa no demanda recursos públicos, al modificar una norma existente por el que se crea un FONDO Especial para la Seguridad Ciudadana. Por el contrario, los beneficios son enormes, si se sabe que la inseguridad ciudadana es el segundo mayor problema de la sociedad peruana, por lo que requiere de acciones concretas y efectivas a fin de mitigar el daño que la criminalidad y extorsión vienen produciendo.

Por otro lado, es necesario considerar que la Seguridad Ciudadana y la paz social, es pilar básico de todas las actividades humanas, productivas y no productivas, a demás de favorecer un estado anímico favorable, como mirada optimista al futuro.

En ese sentido, es altamente recomendable la aprobación de la presente iniciativa legislativa por favorecer la vida y salud de la población peruana, que según el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, la persona se encuentra en el centro de las decisiones políticas y políticas públicas.

Se puede decir que SIN SEGURIDAD CIUDADANA no hay futuro. En ese sentido, el análisis costo beneficio es ampliamente favorable.

Análisis de Beneficios post proyecto de ley

Beneficiarios	Efectos Directos	Efectos Indirectos
Población	Ambiente seguro para construir su proyecto de vida.	Calidad de vida emocional y física. Mejora económica.
Empresas	Condiciones adecuadas para su fortalecimiento.	Más inversión, más producción, y mayor demanda de mano de obra.
Estado	Crecimiento económico y social; mayor recaudación fiscal y fortalecimiento de programas sociales y productivos.	Clima social adecuado para las inversiones públicas y privadas.



IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2024 - 2025 Y EL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Ley se relaciona con la Agenda Legislativa y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional en aspectos vitales como:

- = **Objetivo I**, DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO. en la **Política de Estado N° 7**, Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la Seguridad Ciudadana, del Acuerdo Nacional, en el Tema 19: Seguridad ciudadana y civismo, de la Agenda Legislativa. En el Tema 20: Medidas contra la extorsión y el crimen organizado, de la Agenda Legislativa.

Lima, noviembre de 2025