Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), septiembre-octubre 2026,
Volumen 10, Número 5.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i5

BURNOUT Y DESEMPEÑO LABORAL DEL PERSONAL DE SALUD: EVIDENCIA CORRELACIONAL EN LA E.S.E. HOSPITAL LOCAL MARÍA LA BAJA, BOLÍVAR

BURNOUT AND JOB PERFORMANCE AMONG HEALTHCARE PERSONNEL: CORRELATIONAL EVIDENCE FROM E.S.E. HOSPITAL LOCAL MARÍA LA BAJA, BOLÍVAR

Leidis Paola Aguas Jorge
Corporaciòn Universitaria Minuto de Dios , Colombia

Darling Dayana Berrio Diaz
Corporaciòn Universitaria Minuto de Dios , Colombia

Yer Orlando Monsalve Ospina
Corporaciòn Universitaria Minuto de Dios , Colombia

DOI: https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v10i5.26751

Desafíos políticos criminales del Plan de Reforma Procesal Penal del Perú frente al avance de la impunidad y la criminalidad en 2026

Saúl Darío Chahuayo Durán[1]

dario.chahuayo.duran@gmail.com

https://orcid.org/0009-0002-8398-4676

Investigador Independiente

Perú

RESUMEN

La presente investigación, desde un nivel exploratorio, analiza la inconsistencia entre el contenido del Plan para la Consolidación de la Reforma Procesal Penal (en adelante, el Plan) y el incremento de la criminalidad y sus formas emergentes. El estudio del Plan, sugiere que el diseño lineal, centrado en la cobertura y flujo logístico (implementación progresiva), en lugar de constituirse como una herramienta de política criminal, propicia el incremento de la impunidad (ventanas). Así, a partir de un enfoque estrictamente criminológico y análisis de datos oficiales, se examina el incremento de la impunidad en dos vertientes conceptuales. Por un lado, desde la impunidad extraprocesal, que se configura a partir de la brecha existente entre los altos índices de victimización frente a la baja denunciabilidad (cifra negra). Por otro lado, la impunidad intraprocesal, evidenciada por una alteración de los ejes de descarga procesal y liquidación procesal, evidenciada a partir de los informes de los órganos jurisdiccionales. Así, en la presente investigación se identificó como nudo crítico que la interacción de las dos vertientes de impunidad distorsiona el enfoque de carga cero (tercer eje del plan), produciéndose el fenómeno denominado “efecto olla a presión”. Frente a este escenario, el sistema de justicia penal opta por salidas formales, archivos sistemáticos y prorrogas excesivas, sin resolver el conflicto penal de fondo, contribuyendo a la persistencia de la impunidad. El aporte fundamental de este artículo es presentar una relación conceptual entre un problema complejo que aborda la reforma procesal penal y la enunciación del problema público ("Persistencia de la impunidad frente a los delitos que afectan a las personas") y su estructura causal (árbol de problemas) estructurada estrictamente bajo la metodología de la Guía de Políticas Nacionales del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del 2024 (en adelante, CEPLAN), con la finalidad de servir como insumo en la actualización del plan bajo estándares del planeamiento estratégico en la gestión pública.

Palabras clave: política criminal, impunidad, reforma procesal penal, gestión pública, planeamiento estratégico

[1] Autor principal

Correspondencia: dario.chahuayo.duran@gmail.com

Criminal Policy Challenges of the Plan for the Consolidation of the Criminal Procedure Reform Against Advancing Crime and Emerging Forms in Peru, 2026

ABTRACT

This research, from an exploratory level, analyzes the inconsistency between the content of the Plan for the Consolidation of the Criminal Procedure Reform (hereinafter, the Plan) and the increase in crime and its emerging forms. The study of the Plan suggests that the linear design, focused on coverage and logistical flow (progressive implementation), instead of being constituted as a criminal policy tool, encourages the increase of impunity (windows). Thus, based on a strictly criminological approach and analysis of official data, the increase in impunity is examined in two conceptual aspects. On the one hand, from extra-procedural impunity, which is configured from the gap between high rates of victimization versus low reportability (black figure). On the other hand, intra-procedural impunity, evidenced by an alteration of the axes of procedural discharge and procedural liquidation, evidenced from the reports of the jurisdictional bodies. Thus, in this investigation, it was identified as a critical knot that the interaction of the two aspects of impunity distorts the zero burden approach (third axis of the plan), producing the phenomenon called “pressure cooker effect.” Faced with this scenario, the criminal justice system opts for formal solutions, systematic files and excessive extensions, without resolving the underlying criminal conflict, contributing to the persistence of impunity. The fundamental contribution of this article is to present a conceptual relationship between a complex problem that addresses criminal procedural reform and the enunciation of the public problem ("Persistence of impunity against crimes that affect people") and its causal structure (problem tree) structured strictly under the methodology of the National Policy Guide of the National Center for Strategic Planning of 2024 (hereinafter, CEPLAN), with the purpose of serving as an input in updating the plan under strategic planning standards in the public management.

Keywords: criminal policy, impunity, criminal procedure reform, public management, strategic planning

Artículo recibido 20 agosto 2026
Aceptado para publicación: 26 setiembre 2026

INTRODUCCIÓN

El sistema de justicia penal en el Perú ha experimentado una profunda transformación estructural a partir de la implementación progresiva del modelo procesal acusatorio (San Martín Castro, 2020). Con el objetivo de conducir, evaluar y consolidar esta transición normativa, el Poder Ejecutivo promulgó el Plan para la Consolidación de la Reforma Procesal Penal mediante el Decreto Supremo Nº 003-2014-JUS. Este instrumento fue incorporado posteriormente en la Lista Sectorial de Políticas Nacionales prioritarias del sector justicia a través de la Resolución Ministerial N° 0290-2019-JUS y sus normas modificatorias, con la finalidad de ingresar a un proceso de reajuste conceptual y metodológico de manera inmediata.

Sin embargo, un análisis crítico al Plan sugiere dos limitaciones estructurales. Por un lado, se identificó el desface temporal del Plan cuyo horizonte temporal original, proyectado formalmente para el periodo 2014-2020, expiró hace más de seis años y pese a haberse priorizado mediante un acto normativo su actualización esta no llegó a materializarse. En segundo lugar, se identificó que el diseño del Plan presenta inconsistencias entre sus elementos de intervención (planificación de la acción pública) y las exigencias reales de la persecución penal.

Respecto a este último punto, los datos oficiales muestran un alto índice de criminalidad (victimización), al que se suman formas violentas y modalidad emergentes de criminalidad. Asimismo, se evidencia una baja propensión a denunciar los delitos (baja denunciabilidad). Sumado a ello, se tiene que la entidad que monopoliza la impartición de justicia penal (Poder Judicial) reportó que la implementación del Plan bajo su propia lógica de intervención (acción pública), colapsó por la falta de medios, estrategias de intervención y sobrecarga procesal.

Frente a este escenario delictivo configurado en el 2026, la justicia penal (materializado a través de la implementación del Plan), el análisis apunta a que el Plan opera de manera mecánica y perenniza una planificación enfocada en la cobertura (implementación progresiva de flujos operativos y logísticos). Este modelo, frente a dinámicas delictivas cada vez más complejas y de gran volumen resultan insuficientes e ineficaces. La implementación del Plan diseñada hace más de una década sin evidencia criminológica ni rigurosidad metodológica, finalmente sirven como catalizadores de impunidad frente a las dinámicas delictivitas emergentes (Prado Saldarriaga, 2016).

El problema central de la presente investigación se circunscribe al vacío de información sobre las limitaciones del Plan y algunos componentes que limitan la sanción de delitos (impunidad) que interactúan con altos índices de criminalidad y las nuevas formas emergentes de delincuencia.

Bajo el modelo descrito, se entiende que se asumió de forma errónea que la celeridad procesal incidiría en la reducción de la criminalidad y la impunidad (Ponce, 2008). No obstante, al no contar con una estructuración del problema público basada en relaciones de causalidad y un análisis de base criminológica, el Plan transformó el proceso penal en un fin logístico en lugar de consolidarlo como un instrumento de política criminal eficiente, orientado a atender el problema público y el cumplimiento del fin de la pena.

Asimismo, la literatura ha omitido evaluar el fenómeno de la impunidad desde la interacción de sus dos dimensiones. Por un lado, la dimensión extraprocesal, caracterizada por la brecha entre la victimización masiva y la baja denunciabilidad (cifra negra). Por otro lado, desde la dimensión intraprocesal, manifestada en el colapso operativo (sobrecarga procesal) por la alteración de los resultados de los ejes de descarga y liquidación del Plan, los cuales, al confluir, distorsionan el eje de carga cero mediante el "efecto olla de presión" generado por la sobrecarga, forzando atajos formales y archivos estadísticos que no permiten la resolución del conflicto penal. Todo ello, en un entorno de nuevas dinámicas delictivas (extorsión, ciberdelincuencia y sicariato). Desde esta perspectiva, el fenómeno estudiado se encuentra en un estado de desconocimiento parcial que perpetúa la ineficacia del planeamiento y la acción pública penal materializado con el Plan,

Debido a la dinámica compleja del fenómeno criminógeno y las deficiencias operativas del Plan, existe un vacío de información sobre la interrelación entre victimización, denunciabilidad e impunidad, por lo que se justifica en el presente estudio un nivel exploratorio que permita profundizar conceptualmente los elementos antes señalados, y permita abrir nuevas líneas de investigación.

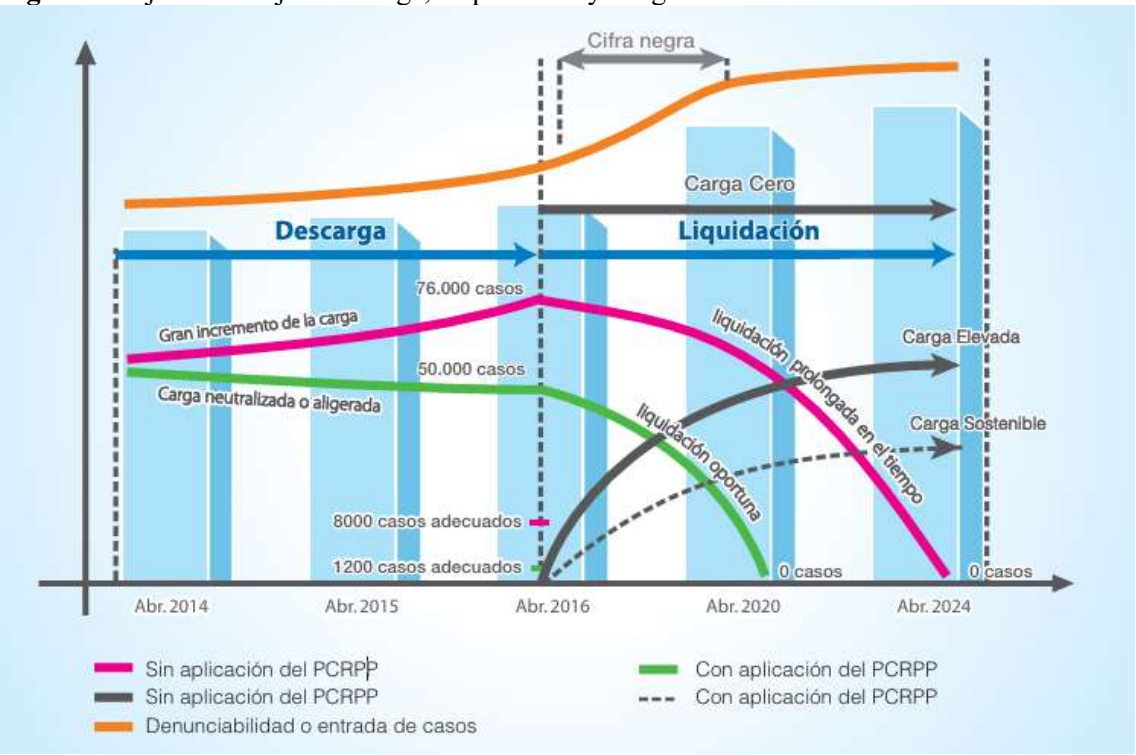
Por otro lado, a modo de justificación teórica, el presente estudio brindará un marco teórico sólido para diseñar reformas procesales en contextos de alta criminalidad. Asimismo, desde un enfoque práctico, la caracterización de la dinámica compleja descrita precedentemente, permitirá a los gestores públicos modificar la estrategia de intervención pública frente al fracaso de la reforma procesal penal para atender el problema público de la impunidad. Metodológicamente, la investigación trabaja articulando

datos de indicadores (fuentes documentales oficiales actualizadas al año 2026) de victimización y denunciabilidad del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Ministerio del Interior (MININTER), e informes de la sobrecarga procesal del Poder Judicial (PJ), a partir de los cuales se genera información valiosa para el análisis político criminal que fundamente la intervención del Estado, y los trasciende al definir una nueva estructura causal y una enunciación formal del problema público bajo reglas y estándares metodológicos de la Guía de Políticas Nacionales del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2024). Finalmente, la presente investigación alcanza relevancia social debido a que aborda un problema público crítico y de alta incidencia social y política.

Cobertura y Gestión de Flujos Logísticos: fundamentos del Plan del 2014

El objetivo estratégico general del Plan, enunciado como "Conseguir una implementación integral y progresiva de la reforma penal en Lima y Callao, pensada en el ciudadano y basada en criterios de eficacia y calidad del servicio de justicia y eficiencia en el aprovechamiento de los recursos" (MINJUSDH, 2014, p.31) tiene un carácter marcadamente logístico e institucional. Asimismo, en la sección III, relativa a la Definición de la Estrategias de intervención, los 3 objetivos estratégicos específicos se articulan a los 3 ejes de trabajo del Plan (MINJUSDH, 2014, p.15). Estos se organizan a través de una estructura articulada de 3 elementos (ver Figura 1). Donde el eje de descarga efectiva está orientado a disminuir la carga procesal, teniendo como meta el saneamiento procesal antes de la aplicación del modelo procesal del Plan (implementación. El eje de liquidación oportuna es el período de convivencia entre los remanentes del modelo del Código de Procedimientos Penales del 1940 y el Código Procesal Penal. El eje de carga cero, es el estatus actual y futuro y sostenible del nuevo modelo procesal penal y se enfoca en la efectividad y productividad para que no se generen estancamiento de los nuevos casos.

Figura 1. Eje de Trabajo: Descarga, Liquidación y Carga Cero



Nota. El Diagrama grafica la articulación entre los 3 ejes temporales de trabajo. Reimpreso del Plan para la Consolidación de la Reforma Procesal Penal (MINJUSDH, 2014, p.15)

Bajo ese enfoque los objetivos que determinan el éxito del plan quedaron definidos formalmente como el número de distritos judiciales con el modelo del código procesal penal implementados. El contenido del plan establece como metas cubrir la brecha de infraestructura, equipamiento y recursos humanos necesarios para la culminación del proceso de implementación y la programación de la instalación física de los nuevos despachos corporativos según el calendario de aplicación progresiva (MINJUSDH, 2014, p. 14-15, 22-24). En la práctica, esto es número de locales institucionales adecuados, el porcentaje de personal contratado o el número de difusiones o personas capacitadas (MINJUSDH, 2014).

La consecuencia del enfoque descrito, en el que solo se incluyen variables de acumulación física y tránsito documental, es que el Plan se configura como un manual corporativo rígido, de carácter logístico, e incapaz de adaptarse a la complejidad de las nuevas dinámicas delictivas. Asimismo, esa rigidez no ha permitido que el Plan se adapte a la incorporación progresiva de la cifra negra al sistema de justicia penal, colapsando la funcionalidad del sistema de justicia penal.

Así, a la luz de limitaciones descritas, la investigación sugiere que el Plan en lugar de constituirse como un instrumento de política criminal para hacer frente a una situación cambiante y de un índice

ascendente de criminalidad, su rigidez teórica y contenido, indirectamente contribuía a la persistencia de la impunidad. El vacío de conocimiento identificado se circunscribe a categorizar la impunidad como un elemento fundamental en el análisis criminológico para el diseño del instrumento de intervención del Estado frente al problema creciente de la criminalidad. Para establecer esta vinculación resulta necesario análizar el contenido y la naturaleza de la impunidad. Desde la sociología jurídico penal, la impunidad no se reduce a un dato estadístico de falta de sentencias, sino que se define de manera general como la exención de castigo o la falta de aplicación de medidas efectivas para sancionar las violaciones a la ley penal. Es decir, la incapacidad estructural del aparato estatal para someter al infractor a la investigación, el proceso y a su consecuente sanción legal (Carbonell, 2006). Ahondándonos en el análisis de la variable central, esta investigación explora la impunidad de forma diferenciada a partir de categorías de la criminología crítica (Baratta, 2004), estructurando dos dimensiones analíticas: la extraprocesal y la intraprocesal (Ordoñez et al., 2024).

El concepto de impunidad extraprocesal se construye a partir de dos elementos. De la brecha existente entre la victimización real y la denunciabilidad efectiva (Rico, 1998), y de la invisibilidad de la justicia penal en el entorno social de las conductas delictivas. La victimización representa el volumen real de delitos sufridos por la población, mientras que la denunciabilidad constituye el acto del agraviado que permite que el hecho pueda ingresar al sistema de justicia penal (Simon Campaña, 2001). La diferencia entre los datos de ambas categorías da como resultado la denominada “cifra negra” de la criminalidad. El análisis criminológico advierte que una baja denunciabilidad, motivada por la desconfianza institucional o el temor a represalias, garantiza al infractor una impunidad pre-procesal, distorsionando el diagnóstico de la intervención estatal (INEI, 2026).

Por su parte, la impunidad intraprocesal se despliega al interior del propio sistema de justicia penal (Baratta, 2004). Esta se produce cuando, a pesar de haberse iniciado la acción penal, el caso se frustra debido a deficiencias operativas, vicios formales, plazos vencidos o un uso indebido de salidas alternativas que concluyen el proceso sin resolver el conflicto criminal de fondo (Binder, 2011).

Esta limitación propia del Plan aunado a la falta de un enfoque criminológico, se vuelve crítico al evaluar las nuevas dinámicas delictivas y el incremento exponencial de la criminalidad organizada en el territorio nacional (ingreso de la cifra negra al sistema de justicia penal).

El escenario actual de la criminalidad presenta una sofisticación de mercados criminales complejos y el incremento de delitos como la extorsión transnacional, las economías ilegales y la ciberdelincuencia (Prado Saldarriaga, 2016). Además del desface temporal de la vigencia del Plan concebido para una vigencia del 2014 al 2020 (obsolescencia) éste fue diseñado bajo un paradigma de criminalidad convencional y lineal (como hurtos o robos que en ese entonces tenían altos índices de comisión), el cual fue sobrepasado.

Actualmente, el incremento del índice de criminalidad, como producto del incremento progresivo de la comisión de los delitos o de que los casos que no se identificaban y permanecían como cifra negra, ingresan al sistema (brecha entre la impunidad extraprocesal y la intraprocesal), distorsiona el Eje de Carga Cero del Plan. En el diseño del Plan, la carga cero representaba el diseño organizacional ideal donde las entidades del sistema de justicia penal asumían los casos bajo el nuevo código sin el rezago judicial del modelo procesal sustituido (Maier, 2008).

Así, al omitir en el diseño del Plan, la presión de la impunidad extraprocesal (la criminalidad oculta que desborda el sistema cuando aumentan las detenciones o se eleva la denunciabilidad), el eje de carga cero experimenta lo que la doctrina penal se describe como el efecto olla de presión (Duce & Riego, 2009). Este fenómeno ocurre cuando un flujo masivo e imprevisto de casos ingresa de golpe a un sistema con capacidades rígidas. Frente al cual el sistema de justicia penal, incapaz de absorber la excesiva carga mantiene estándares de celeridad artificiales que solo aparecen el los informes o reportes de productividad, no atendiendo la resolución del conflicto penal y consolidando la impunidad interna (Binder, 2011). Finalmente, bajo este contexto, la olla de presión estalla operativamente, colapsando el sistema de justicia penal.

Consistencia del modelo del Plan frente al modelo del planeamiento estratégico del CEPLAN, 2024

Como estrategia de investigación, al realizar un análisis del contenido del Plan bajo los estándares metodológicos establecidos en la Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN, 2024), quedaron evidenciadas tres omisiones en la etapa de su formulación, las que se vinculan directamente con la pérdida de su vigencia como instrumento de política criminal y la falta de rigor metodológico:

- No se identificó, como punto de partida del análisis de la situación actual, el problema público que se pretendía atender con el Plan. La metodología exige que las políticas públicas partan de la identificación de una situación negativa que afecta a personas o conjunto de ellas. Y que luego, esta sea enunciada y estructurada bajo la siguiente sintaxis técnica: condición de cambio + variable central + Sujeto. El Plan al carecer de este enunciado recae en una deficiencia de diseño, confundiendo su finalidad. El análisis del Plan sugiere que su finalidad realmente únicamente se circunscribe a ser mero medio del Estado (implementación el modelo procesal penal a través de una norma) y no atender la finalidad de todo modelo procesal penal: reducir la impunidad a través de la justicia penal.
- El Plan carece de un diagnóstico criminológico. Obvia presentar un modelo causal que permita un análisis criminológico sólido. Mientras que la metodología del CEPLAN no considera correcto el diseño de políticas basados en secuencias lineales de actividades operativas. La metodología recomienda construir un modelo causa, a través de Árbol de Problemas u otra metodología que identifique y articule las causas (directas e indirectas) y los efectos. El plan de 2014 carece de matriz causal, operando frente al incremento de la criminalidad deficientemente. Sin un análisis profundo el Plan reproduce o perpetúa el problema público identificado: la impunidad.
- Finalmente, como tercer elemento, el Plan no cuenta con indicadores y omite establecer la articulación de servicios de justicia penal dirigidos a los ciudadanos. Mientras que la metodología dispone que se debe establecer un conjunto de servicios, a partir de alternativas de solución, con sus respectivos indicadores de cobertura y de calidad (estándares de cumplimiento), el Plan presentó un modelo único y estandarizado de despachos corporativos, desvinculado de la propuesta técnica de la realidad jurisdiccional y del contenido del Código Procesal Penal.

Frente a la problemática descrita precedentemente, el objetivo general de este artículo científico es analizar cualitativamente, desde un nivel exploratorio, cómo las carencias metodológicas y el enfoque de cobertura logística del Plan de Consolidación de la Reforma Procesal Penal configuran mecanismos

(ventanas) que facilitan la impunidad extraprocesal e intraprocesal frente al incremento de la criminalidad. Como sostiene Stebbins (2001), frente a la insuficiencia o desface de conceptos previos e instrumentos institucionales es indispensable una aproximación sistemática para identificar presupuestos de análisis y generar las bases conceptuales necesarias para futuros estudios. Finalmente, el análisis de las deficiencias metodológicas y las aproximaciones teóricas servirá como el insumo de conceptual para la actualización del Plan. Asimismo, la propuesta de enunciación de problema público y su estructura causal (árbol de problemas) bajo las reglas y estándares de la Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN, 2024), servirán como modelo de un instrumento de política criminal actual y vigente.

METODOLOGÍA

La metodología aplicada en la presente investigación se enfocó en otorgarle solides a una aproximación teórica al fenómeno complejo de la política criminal y de manera específica al desface temporal, criminológico y estratégico del Plan para la Consolidación de la Reforma Procesal Penal. Para ello, se adoptó de un enfoque cualitativo, el cual resulta idóneo para abordar fenómenos complejos (sociología jurídica y la política criminal). Asimismo, permitió concentrar el trabajo analítico en la comprensión y la interpretación del discurso teórico, normativo y operativo aplicable al sistema de justicia penal en el Perú, siguiendo las pautas del diseño de investigación cualitativa básica (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

De igual forma, el estudio corresponde a una investigación de tipo básica (o pura) debido a que su propósito no reside en la aplicación práctica de soluciones o resolución de un problema específico en el ámbito de la política criminal, sino en la producción de nuevo conocimiento teórico, conceptual y doctrinal, conforme a las clasificaciones metodológicas usuales (Bunge, 2014).

Por ello, nivel adoptado para este artículo de investigación es estrictamente exploratorio. La justificación de este nivel se sustenta en que el objeto de estudio (analizar cómo un plan con un enfoque puramente logístico y de cobertura geográfica actúa como un catalizador silencioso de la impunidad frente a la criminal emergente) constituye un fenómeno escasamente abordado por la literatura procesal penal y criminológica. De acuerdo con las orientaciones sobre investigación descriptiva y exploratoria en ciencias sociales (Selltiz et al., 1980), cuando un fenómeno se encuentra distorsionado por la inercia

institucional, el nivel exploratorio sirve para formular conceptos preliminares y abrir líneas de discusión académica.

El estudio adoptó un diseño no experimental debido a que no existió manipulación de variables; transversal debido a que se circunscrito al año 2026 registrando en un único corte temporal el desfase y las limitaciones del sistema de justicia procesal penal frente al incremento de la criminalidad organizada; y se basado en el análisis de contenido cualitativo. El diseño se centró en la fragmentación analítica de los textos normativos, informes técnicos oficiales y literatura especializada, aplicando las técnicas sugeridas para el análisis minucioso de discursos institucionales y la revisión crítica (Krippendorff, 1990).

Debido a la naturaleza cualitativa, básica y exploratoria del artículo, se trabajó sobre un corpus de unidades de análisis de carácter documental, normativo e institucional de alta relevancia cualitativa para el sector justicia y la política criminal peruana (Ponce, 2008). El criterio de selección de este corpus se basó en un muestreo intencional o por conveniencia teórica, seleccionando exclusivamente aquellos documentos que regulan formalmente la reforma procesal penal o que proveen la evidencia fáctica e institucional del estado de la criminalidad en el país como piezas clave del fenómeno estudiado.

Las unidades de análisis fueron clasificadas según su naturaleza institucional y procedencia en tres bloques que se describen a continuación.

Bloque Normativo y de Planeamiento Sectorial:

- El Plan para la Consolidación de la Reforma Procesal Penal y el Reglamento de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal, aprobados mediante el Decreto Supremo Nº 003-2014-JUS.
- Lista Sectorial de las Políticas Nacionales bajo la rectoría o conducción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobada originalmente mediante la Resolución Ministerial N° 0290-2019JUS y sus normas modificatorias.
- Los 16 Protocolos de Actuación Conjunta de Carácter Sistémico y Transversal para los Operadores del Código Procesal Penal, incorporados como anexos técnicos en las directivas interinstitucionales de la Comisión Especial de Implementación.

Bloque Metodológico de Contraste:

- Guía de Políticas Nacionales, actualizada y aprobada bajo la Resolución N° 1132024/CEPLAN/PCD por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Bloque de Evidencia Fáctica y Criminológica:

- Informes Técnicos de Seguridad Ciudadana nacionales, emitidos por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2026), específicamente en las secciones referidas a los módulos de victimización delictiva masiva, tasas de denunciabilidad en comisarías y percepción de inseguridad.
- Informes anuales de gestión y estadísticas institucionales consolidadas emitidas por la Secretaría Técnica de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal del MINJUSDH y el Poder Judicial.

La técnica principal implementada para la producción y recolección de los datos cualitativos fue la revisión documental exhaustiva y el análisis de contenido temático (Krippendorff, 1990). Como instrumento operativo para la recolección de datos, se utilizaron fichas de análisis documental. La información y los textos se estructuraron dividiendo en función de dos grandes categorías de análisis criminológico: la impunidad extraprocesal (operacionalizada a través de las brechas de denunciabilidad y victimización) y la impunidad intraprocesal (construida a partir de los datos del rendimiento de los ejes de descarga, liquidación y carga cero). Así, se aseguró que la extracción de los datos textuales se realizara bajo un orden de prelación temático, evitando la dispersión teórica y garantizando que la información seleccionada responda al objeto de la investigación (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

Para garantizar la validez, confiabilidad y consistencia, el estudio se rigió por el principio de triangulación de fuentes documentales y metodológicas. Este proceso consistió en contrastar de manera entrecruzada tres dimensiones de información. La criminología y la dogmática procesal penal tradicional, los reportes estadísticos de criminalidad del INEI (2026) y la normativa metodológica de las políticas públicas (CEPLAN, 2024). La coincidencia y el contraste analítico permitieron equilibrar

los sesgos interpretativos del investigador, elevando el nivel de objetividad cualitativa de la investigación.

Al tratarse de una investigación exploratoria que empleó de manera exclusiva fuentes documentales de acceso público, datos de portales de transparencia del Estado e informes institucionales abiertos, el estudio siguió las pautas para investigaciones documentales sin intervención de sujetos humanos (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

Como principal limitación del estudio, se reconoce que al tener un alcance cualitativo, básico y de nivel exploratorio, los hallazgos y el modelo de impunidad conceptualizado invalidar otros enfoque teóricos o establecer criterios analíticos, sino proveer un marco conceptual explicativo o y un diagnóstico crítico de la situación actual que sirva de insumo para nuevas investigaciones (Bunge, 2014).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Impunidad Extraprocesal: Evidencia fáctica de la brecha entre victimización y denunciabilidad

El resultado del análisis exploratorio permite identificar que la primera y más extensa ventana de impunidad se configura con anterioridad e independientemente del inicio formal de la acción penal pública. Esto es a través del denominado desde el ámbito de la sociología jurídico-penal, impunidad extraprocesal, entendido como aquella falta de sanción fáctica que ocurre en el entorno social debido a que las conductas delictivas cometidas jamás son puestas en conocimiento del Estado (Rico, 1998), consolidando lo que la doctrina de la criminología empírica denomina la 'cifra negra' de la criminalidad (Simon Campaña, 2001).

La evidencia institucional y el análisis de los datos de victimización frente a los registros de denunciabilidad efectiva en el Perú revela una profunda asimetría estructural consolidadndo falta de sanción fáctica que ocurre en el entorno social.

Así, tenemos que de acuerdo con las variables oficiales definitivas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en su informe anual Victimización en el Perú 2025, la tasa de victimización general en el ámbito nacional urbano se situó inicialmente en un 25,3%. Sin embargo, la data parcial más reciente correspondiente al semestre móvil Febrero – Julio 2026 (Informe Técnico N° 04) revela una ligera contracción coyuntural, situando la tasa de victimización en un 24,0% (INEI, 2026a). Al desagregar territorialmente esta última variable actualizada, se evidencia que en las principales ciudades

la afectación se estabiliza en un 25,4%, llegando a su punto de mayor concentración delictiva en el eje de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao con un 26,0% de personas afectadas de 15 y más años de edad. Esta evolución complementa la línea de base del cierre de 2025, donde Lima Metropolitana y el Callao registraron tasas anuales de 27,6% y 25,9% respectivamente (INEI, 2026b).

Al cruzar estos datos estadísticos de criminalidad real frente a la denunciabilidad efectiva, el análisis nos brinda la verdadera dimensión estadística de la impunidad extraprocesal. Los reportes del semestre móvil de 2026 determinan que, a nivel nacional urbano, solo el 17,0% de la población víctima de algún hecho delictivo realizó la denuncia formal, lo que sitúa la brecha real de la cifra negra del delito en un 83,0% en el área urbana (INEI, 2026a), mostrando un incremento en la omisión respecto al 80,5% registrado como promedio anual en 2025 (INEI, 2026b). En entornos demográficos de alta densidad y conflictividad como Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, la impunidad extraprocesal se fija en el 81,5% según la última data parcial, dado que apenas el 18,5% de los agraviados formaliza denuncia ante una comisaría de la PNP o el Ministerio Público (INEI, 2026a).

Los elementos constitutivos de la omisión de la denuncia confirman las debilidades estructurales de las entidades vinculadas a la justicia penal y la normalización del delito y desgaste de la confianza ciudadana. Según los reportes del semestre móvil Febrero-Julio 2026 (INEI, 2026a), la principal razón de la persona víctima del delito sigue siendo la convicción de que "es una pérdida de tiempo" con un 45,1% a nivel nacional urbano (frente al 44,9% del consolidado 2025), indicador que se eleva al 50,7% específico en el eje Lima Callao. En un segundo nivel de relevancia estadística, se ubica la percepción de que el hecho constituye un "delito de poca importancia", el cual concentra un 14,1% de las respuestas en el ámbito nacional urbano y asciende al 15,4% en Lima-Callao (INEI, 2026a). Esta tendencia se complementa directamente con la variable "desconoce al delincuente", un factor de impunidad pre-procesal que alcanza el 13,8% en el territorio nacional y se fija en 7,0% en el eje metropolitano (INEI, 2026a). Finalmente, la desconfianza en la autoridad (opción desconfía de la Policía) agrupa el 15,0% (14,4% en Lima-Callao); mientras que la variable de no denuncia por miedo a represalias del agresor registra un 5,3% en el nacional urbano según la data más reciente (INEI, 2026a).

Al contrastar las cifras identificadas con las tendencias delictivas mapeadas en la plataforma del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (MININTER, 2026) (en adelante, el Observatorio), se

constata una inconsistencia en el registro oficial de criminalidad. Por un lado, los registros analógicos del Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL) para el inicio del año 2026 reportaron una aparente reducción en las denuncias por extorsión a nivel nacional (pasando de 2,059 en enero de 2025 a 1,599 en enero de 2026); por el otro, el mapa interactivo de llamadas de auxilio del Observatorio del MININTER revela el ingreso de 2,136 llamadas en la Línea de Extorsión 111 en un solo mes. Esta marcada asimetría demuestra que las nuevas dinámicas criminales (tales como la extorsión masiva y las redes de sicariato organizado que registraron 104 hechos de sangre concentrados en un 72% en la vía pública con uso predominante de armas de fuego) victimiza activamente a la ciudadanía, pero no se registra en los registros formales. Estos datos se corresponden con el reporte estructural del INEI 2025, donde el 11,3% de las víctimas a nivel nacional urbano manifestó haber sido agredida con arma de fuego, cifra que se elevó al 16,0% en Lima Metropolitana (INEI, 2026b).

Finalmente, sumado a la criminalidad no atendida, se suma la presión fáctica de la delincuencia convencional enfrentada en situación de precariedad logística. Así tenemos que según los datos consolidados por la Jefatura de la Policía Nacional del Perú (PNP, 2026) en su Boletín Informativo del 1 al 31 de Enero del 2026, se reportan un volumen de 26,077 denuncias recibidas por delitos contra el patrimonio a nivel nacional y 4,711 denuncias por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud. La absorción de esta masa de eventos se ejecuta en un contexto en el que el Centro de Operaciones Policiales (CENOPPOL) constata que solo el 52% de los patrulleros y el 52% de las motocicletas institucionales se encuentran operativos, mientras que apenas el 8% del personal policial asignado a tareas de orden y seguridad realiza patrullaje a pie en las zonas urbanas. Dicha precariedad se agudiza a la luz de los datos de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (INEI, 2026) que señala que el 46,9% de la población en ciudades principales carece por completo de servicio de vigilancia en su zona o barrio.

Esta brecha fáctica e institucional demuestra que el Plan para la Consolidación de la Reforma Procesal Penal concebido bajo un enfoque puramente logístico y de flujos internos (implementación progresiva), padece de un severo sesgo de origen (formulación), al omitir el 81,5% de los delitos efectivamente perpetrados en las zonas críticas urbanas según la data parcial más actualizada (cifra negra), excluyendo de las medidas estratégicas y de la asignación de recursos tanto logísticos como humanos, forzando a

las agencias a operar con capacidades disminuidas frente a un flujo real invisible para la planificación estratégica (Ponce, 2008)

Impunidad Intraprocesal: Rendimiento Operativo de los Ejes de la Reforma

Una vez que el hecho delictivo logra superar la barrera de la cifra negra e ingresa al flujo del sistema de justicia penal, si el Estado fracasa en la investigación, persecución y sanción del delito, sea por disfunciones, vicios, plazos o desnaturalización de los mecanismos procesales se configura la impunidad intraprocesal (Baratta, 2004; Binder, 2011). Por otro lado. el análisis cualitativo de los informes de rendimiento del Poder Judicial y las series históricas de la Comisión Especial de Implementación recopiladas en el IV Informe Estadístico Nacional 2006-2023 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH, 2025) expone de qué manera los dos primeros ejes de trabajo del plan de 2014 profundizan la impunidad interna:

- El Eje de Descarga Procesal: Diseñado originalmente para purgar el inventario acumulado y permitir una transición limpia, se desnaturalizó progresivamente. La necesidad de descarga obligó a los operadores a realizar archivos fiscales preliminares frente a la carga masiva (MINJUSDH, 2025). Al operar sin criterios político criminales, el archivo devino en un mecanismo rutinario para aliviar la presión estadística de los despachos corporativos sobrecargados (Ponce, 2008). Esta práctica sin el desarrollo de actos mínimos de esclarecimiento material, garantiza la impunidad fáctica para el infractor.
- El Eje de Liquidación Oportuna: Diseñado para extinguir la carga procesal tramitada con el modelo procesal de 1940, y de carácter temporal, también experimentó una distorsión de sus fines. De acuerdo con el informe oficial de la Secretaría Técnica del MINJUSDH (2025), a más de dos décadas de la promulgación del Código Procesal Penal, se mantiene un rezago procesal bajo el ordenamiento procesal penal de 1940, derogado. Asimismo, las evaluaciones jurisdiccionales expresadas en el Informe Nº 000071-2026-MYE-ST-UETI-CPP-PJ (emitido por el Componente de Monitoreo y Evaluación del Poder Judicial el 22 de septiembre de 2026) que sirvió como fundamento de la Resolución Administrativa Nº 000282-2026-CE-PJ, confirman que la prórroga interminable de los órganos jurisdiccionales liquidadores, le ha quitado el carácter temporal de la intervención. Asimismo, utilizó recursos que debieron

fortalecer el nuevo modelo procesal vigente, que le permitan enfrentar las transformaciones delictivas contemporáneas.

- El Eje de Carga Cero: Teóricamente, la carga cero representaba el diseño organizacional ideal donde las entidades de justicia penal asumían las denuncias y los procesos bajo el nuevo código sin el arrastre del rezago judicial (Maier, 2008). Sin embargo, el análisis de los reportes del Poder Judicial muestra una Distorsión Absoluta del Eje de Carga Cero y el "Efecto Olla de Presión" debido incremento severo en la tasa de congestión de procesos penales en trámite a nivel nacional (MINJUSDH, 2025). Frente a este colapso procedimental, el sistema termina recurriendo de forma recurrente a autos de sobreseimientos formales por plazos de investigación preparatoria vencidos y a reprogramaciones diferidas de audiencias de juicio oral, manteniendo estables los tableros de control estadístico a costa de sacrificar la resolución sustantiva de las controversias penales (MINJUSDH, 2025).

Resultados de la investigación: propuesta estructurada bajo el estándar CEPLAN 2024

Como principal aporte derivado de la presente investigación cualitativa básica y de nivel exploratorio, se trasciende el diagnóstico descriptivo para formular, a modo de propuesta de trabajo, la estructuración de la Fase 1 (Situación Actual) bajo los parámetros técnicos del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2024). Este modelo causal sirve como insumo de diagnóstico estandarizado para la futura y necesaria actualización del plan nacional de la reforma procesal penal por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Enunciado técnico del problema público (CEPLAN, 2024)

Consideración conceptual de la impunidad: Para este árbol se deconstruyen dos dimensiones analíticas: (i) impunidad extraprocesal, que se configura antes del ingreso del hecho al sistema formal de justicia y se relaciona con la brecha entre victimización y denunciabilidad (cifra negra); y (ii) impunidad intraprocesal, que se configura una vez que el hecho ingresa al sistema y el caso no alcanza una respuesta penal efectiva debido a disfunciones de investigación, procesamiento, decisión o conclusión. Esta distinción se acuerpa en los párrafos precedentes, que caracterizan la impunidad extraprocesal como la brecha entre victimización y denunciabilidad y la intraprocesal como las fallas operativas, vencimiento de plazos y otras disfunciones que afectan la resolución de fondo de las causas.

Problema público identificado: “Persistencia de la impunidad frente a los delitos que afectan a las personas” Estructuración (CEPLAN, 2024): condición de cambio (Persistencia) + variable central (de la impunidad frente a los delitos) + sujeto (que afectan a las personas).

Estructuración Causal (Árbol de Problemas)

Tabla 2. Matriz Estructurada del Árbol de Problemas bajo el Estándar CEPLAN 2024

Componente del Árbol	Código	Enunciado Técnico de la Estructura Causal (Sintaxis CEPLAN)	Dimensión de Análisis Coincidente
EFECTO FINAL	EF	Persistencia de la afectación de los derechos y bienestar de las personas víctimas de delitos y debilitamiento de su expectativa de obtener una respuesta efectiva del Estado.	Impacto Político-Criminal Global
Efectos Indirectos	EI1 EI2 EI3	• Erosión de la confianza y legitimidad de las instituciones encargadas de la seguridad y justicia. • Persistencia o fortalecimiento de dinámicas delictivas y de condiciones que favorecen su continuidad. • Incremento de los costos sociales, económicos y de bienestar asociados a la victimización y a la falta de resolución efectiva.	Impacto Institucional y Socioeconómico
Efectos Directos	ED1 ED2 ED3 ED4	• Desconfianza de las personas en los mecanismos institucionales de denuncia, investigación y justicia. • Desincentivo a la denuncia y a la colaboración de víctimas, testigos y ciudadanía (Ampliación de la cifra negra). • Persistencia de la afectación de derechos, reparación y bienestar de las víctimas. • Continuidad o recurrencia de conflictos y hechos delictivos que no reciben una respuesta penal efectiva.	Impacto Operativo y Comunitario

PROBLEMA PÚBLICO	**PP**	**"Persistencia de la impunidad frente a los delitos que afectan a las personas"** **(Sintaxis: Condición de cambio [Persistencia] + Variable central [de la impunidad frente a los delitos] + Sujeto [que afectan a las personas])**	**Eje Estratégico del Plan Sectorial**
Causa Directa 1	CD1	Baja activación de la respuesta estatal frente a los delitos que afectan a las personas (Brecha fáctica entre delitos ocurridos y aquellos registrados formalmente).	DIMENSIÓN EXTRAPROCESAL (Cifra Negra de Criminalidad)
Causas Indirectas (CD1)	CI 1.1 CI 1.2 CI 1.3	• Desconfianza en la eficacia de los mecanismos institucionales de denuncia y respuesta ("Pérdida de tiempo": 45,1% nacional / 50,7% Lima-Callao). • Temor a represalias y barreras para denunciar determinados hechos delictivos (Coacción por extorsión y sicariato). • Normalización o minimización de determinados hechos delictivos y desconocimiento de mecanismos de denuncia.	Entorno Social y Percepción Ciudadana (INEI / MININTER, 2026)
Causa Directa 2	CD2	Baja efectividad de la investigación y persecución penal de los delitos que ingresan al sistema de justicia (Casos estancados o archivados prematuramente).	DIMENSIÓN INTRAPROCESAL (Subdimensión Investigación / Fiscalía)

Causas (CD2)	**Indirectas**	**CI 2.1 CI 2.2 CI 2.3 CI 2.4**		**• Limitadas capacidades operativas y especializadas para la investigación criminal. • Limitada disponibilidad, calidad e interoperabilidad de la información para la investigación (Dispersión de bases de datos). • Debilidades en los actos urgentes de investigación, aseguramiento de evidencia y cadena de custodia. • Limitaciones para investigar modalidades delictivas complejas (Ciberdelincuencia y mercados ilegales transnacionales).**	**Capacidades del Binomio Persecutor (PNP - Ministerio Público)**
Causa Directa 3		CD3		Baja efectividad y oportunidad del procesamiento y resolución de los casos penales (Congestión judicial y quiebre de plazos razonables).	DIMENSIÓN INTRAPROCESAL (Subdimensión Procesamiento / Poder Judicial)
Causas (CD3)	**Indirectas**	CI 3.1 CI 3.2 CI 3.3 CI 3.4		• Sobrecarga y congestión de los órganos que intervienen en el proceso penal. • Limitada articulación sistémica entre la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial. • Demoras, cuellos de botella y reprogramaciones que afectan la oportunidad del proceso ("Efecto Olla de Presión"). • Limitaciones para aplicar criterios de priorización y persecución penal estratégica (Tratamiento lineal del delito).	Capacidad de Gestión de Despacho Corporativo
Causa Directa 4		CD4		Limitada capacidad para asegurar la conclusión efectiva de los procesos y la respuesta penal correspondiente (Uso desnaturalizado de salidas rápidas).	DIMENSIÓN INTRAPROCESAL (Subdimensión Conclusión y Carga Cero)

Causas (CD4)	**Indirectas**	**CI 4.1 CI 4.2 CI 4.3 CI 4.4**		**• Debilidades en el seguimiento y gestión de los casos hasta su conclusión definitiva. • Vencimiento de plazos y riesgos de prescripción asociados a demoras procesales crónicas. • Uso de salidas o decisiones procesales que cierran formalmente casos sin resolver de manera efectiva el conflicto penal sustantivo (Atajos estadísticos). • Limitaciones en la protección, asistencia y participación efectiva de víctimas y testigos durante el juicio.**	**Culminación y Sanción Penal Real (Ficción de Carga Cero)**

Nota. Elaboración propia basada en las deficiencias identificadas en el Plan de Consolidación de 2014 y estructurada de acuerdo con los parámetros técnicos de la Fase 1 (Situación Actual) de la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN (2024).

Estructura causal por dimensión:

Tabla 1: Vinculación de dimensiones con causas directas e indirectas

Dimensión	Causas directas	Causas indirectas principales
Extraprocesal	CD1. Baja activación de la respuesta estatal frente a los delitos.	CI 1.1 Desconfianza; CI 1.2 temor/barreras; CI 1.3 normalización y desconocimiento.
Intraprocesal – investigación	CD2. Baja efectividad de la investigación y persecución penal.	CI 2.1 capacidades; CI 2.2 información/interoperabilidad; CI 2.3 evidencia y cadena de custodia; CI 2.4 delitos complejos.
Intraprocesal – procesamiento	CD3. Baja efectividad y oportunidad del procesamiento y resolución.	CI 3.1 sobrecarga; CI 3.2 articulación; CI 3.3 demoras/reprogramaciones; CI 3.4 priorización estratégica.
Intraprocesal – conclusión	CD4. Limitada capacidad para asegurar la conclusión efectiva y respuesta penal.	CI 4.1 gestión de casos; CI 4.2 plazos/prescripción; CI 4.3 cierres formales sin resolución efectiva cuando corresponda; CI 4.4 protección y participación.

Nota. Elaboración propia.

Justificación metodológica y advertencias para la validación

La propuesta de cadena causal (árbol de causa y efectos) descrita precedentemente mantiene una variable central lo que permite abordar eficientemente el problema público identificado. La separación conceptual extraprocesal/intraprocesal, a partir de los hallazgos de la investigación, permite evitar que la impunidad y la justicia penal sea analizada únicamente desde los expedientes judicializados. La falta

de denuncia y los archivos, sobreseimiento o absoluciones no debe interpretarse automáticamente como impunidad, sino que deben ser analizados a la luz de la capacidad estatal de respuesta. Finalmente, antes de formular los objetivos prioritarios a partir de las causas directas, se requiere validar cada relación causal y caracterizar la situación actual de manera rigurosa.

DISCUCIÓN

Dado el nivel exploratorio de la presente investigación, los hallazgos se orientan a visibilizar fisuras en el sistema de justicia penal que facilitan la impunidad. Así, el trabajo académico propuesto, permite formular nuevas categorías analíticas y conceptuales que aporten a la comprensión del problema, a partir de las deficiencias del Plan de reforma procesal penal.

Cifra Negra, coacción criminal y la ilusión del planeamiento

La dimensión extraprocesal de la impunidad, como propuesta analítica de la presente investigación, resulta trascendental para la estructuración de cualquier instrumento de política pública que atienda los problemas de la justicia penal. Con ello se integra un enfoque criminógeno al documento de política que el Plan no tomó en consideración en su formulación.

Los datos oficiales que respaldan la presente investigación, permiten identificar una brecha incuestionable. Las tasas de victimización del INEI (25,3% en 2025 y 24,0% en el tramo móvil de 2026) contra el enorme volumen de la cifra negra (83% en el ámbito nacional y 81,5% a nivel regional), revela la dimensión de la delincuencia real y la denunciada. Esta divergencia no fue considerada en el diseño del Plan y permite validar la advertencia teórica de Rico (1998) sobre cómo la criminalidad masiva suele convivir con niveles críticos de subregistro.

Esta baja propensión al reporte del delito (denuncia), responde a una mezcla de desconfianza institucional y pragmatismo ciudadano. El argumento de que denunciar representa una "pérdida de tiempo", según los datos recabados, es alta (45,1% a escala nacional y 50,7% en Lima-Callao), lo cual respalda lo señalado por Simon Campaña (2001) sobre cómo la percepción de ineficacia estatal termina traduciéndose en impunidad de facto antes de que se inicie cualquier acto de investigación o persecución penal. Además de este factor se suma la evolución de criminalidad identificada por estudiosos como Prado Saldarriaga (2016).

Desde otra perspectiva, la contradicción identificada a partir del análisis de los datos del MININTER durante el 2026, constata el subregistro del delito. Mientras el Sistema Informático de Denuncias Policiales (SIDPOL) muestra una aparente baja en las denuncias por extorsión, la Línea 111 (a línea telefónica oficial y gratuita implementada por el Gobierno del Perú para denunciar casos de extorsión de manera anónima y segura) contabilizó 2,136 llamadas en apenas un mes. Esta disonancia no refleja menos delincuencia, sino el incremento de la propensión al no reporte (baja denunciabilidad). El temor a las represalias (5,7% en Lima-Callao) y la modalidad violenta en la comisión de delitos (traducida en 104 asesinatos por sicariato en la vía pública y un 16,0% de víctimas de delitos con armas de fuego) disuade a los ciudadanos a no denunciar e impiden que el Estado inicie la persecución penal.

Si a este escenario descrito (medición de la criminalidad denunciada) se le añade el colapso operativo identificado por la Central de Operaciones Policiales (CENOPPOL), instancia que mide la respuesta y productividad frente al delito, que precisa que opera sólo el 52% del parque automotor (patrulleros y motos) y que, según el INEI el 46,9% de los barrios carece por completo de resguardo, el círculo vicioso se cierra (consolidación de la impunidad). La justicia penal queda desbordada e inoperante frente a una delincuencia real descontrolada, incapacitada para perseguir el delito en un marco de dinámicas complejas que adopta la criminalidad organizada.

El análisis documental advierte, que el Plan se implementa en un escenario complejo para el cual no fue diseñado (alta victimización y baja denunciabilidad); sin embargo, al tratarse de un instrumento de acción pública del Estado aprobado conforme a lo normativa, genera una la falsa impresión de su solidez en su diagnóstico y planificación. Asimismo, la presente investigación sugiere que el Plan, implícitamente pronosticó que la reforma penal (y el éxito de su consolidación) dependía principalmente de metas de infraestructura y de la inauguración de sedes corporativas, bajo la premisa de que ampliar la oferta judicial basta para contener el delito. No obstante, las estadísticas demuestran el error de este enfoque. El sistema de justicia penal, al 2026 opera sin un diagnóstico real de la criminalidad (el 83% de los delitos cometidos a nivel nacional ni siquiera llega a registrarse formalmente).

Claudicaciones intraprocesales: colapso y desnaturalización de los ejes de descarga y liquidación

Cuando un hecho delictivo es denunciado y el Estado ejerciendo el monopolio de la persecución penal, activa sus mecanismos administrativos y jurisdiccionales, los factores de impunidad no desaparecen. Por el contrario, estos trasmutan a la fase intraprocesal debido a las deficiencias del sistema de justicia penal (Baratta, 2004).

El análisis documental del IV Informe Estadístico Nacional 2006-2023 del MINJUSDH (2025), denota que cuando un hecho delictivo es denunciado y el Estado ejerciendo el monopolio de la persecución penal, activa sus mecanismos administrativos y jurisdiccionales, los factores de impunidad no desaparecen. Por el contrario, estos trasmutan a la fase intraprocesal debido a las deficiencias del sistema de justicia penal y fisuras operativas de los ejes del Plan (Baratta, 2004).

Así, en la dimensión intraprocesal, la aplicación mecánica del Eje de Descarga Procesal, sin un criterio estratégico y de política criminal, convirtió este pilar diseñado para mitigar el impacto de la entrada en vigencia del nuevo modelo procesal del Plan, a un paliativo instrumental que prioriza la descarga en términos cuantitativos en detrimento de la investigación rigurosa y el esclarecimiento real de los hechos con contenido penal (San Martín Castro, 2020). El colapso del Eje de Descarga, confirma la persistencia de las disfunciones del modelo procesal, advertidas por Binder (2011).

De manera simétrica al Eje de Descarga, el análisis del Informe Nº 000071-2026-MYE-ST-UETI-CPP-PJ elaborado por Componente de Monitoreo del Poder Judicial, corrobora de manera categórica que el Eje de Liquidación Oportuna, ha fracasado. De este modo, el segundo pilar del Plan, de naturaleza temporal, concebido para hacer factible el tránsito al nuevo modelo procesal, con su prolongación indefinida después de más 12 años de implementación del mismo, refleja que no se cumplieron los fines para el cual fue concebido. A la actualidad este eje dejó un rezago procesal crónico que resulta insostenible prorrogar; asimismo, desgastó la capacidad operativa del nuevo modelo acusatorio, al restarle recursos humanos que eran vitales para encarar la complejidad y evolución del fenómeno criminal.

La distorsión absoluta del Eje de Carga Cero y el "Efecto Olla de Presión"

Los datos analizados revelan que actualmente el Eje de Carga Cero se distorsionó completamente. Si bien desde la perspectiva estratégica del Plan este eje asumió una premisa optimista arbitraria. Mientras

los Ejes de Descarga y de Liquidación, desaturaban el sistema, Carga Cero pronosticó el funcionamiento del nuevo modelo libres del rezago histórico, garantizando celeridad y flujos de trabajo equilibrados.

Sin embargo, en la realidad, el colapso y desnaturalización de los otros ejes del Plan, sobrecargaron el Eje de Carga Cero. A las deficiencias propias del diseño estratégico del Plan, se le sumó el ingreso masivo de casos al sistema de justicia penal, puestas de manifiesto a partir del análisis criminológico y de las propuestas conceptuales de la presente investigación. Todo ello trajo como consecuencia la distorsión final del Eje frente al incremento de la criminalidad y las modalidades emergentes de delito.

Frente a este escenario, se configuró lo que en la doctrina se denomina el "efecto olla a presión" (Duce & Riego, 2009). Fenómeno criminológico que se produce cuando un desbordamiento de casos satura la capacidad institucional cuyas capacidades son rígidas para atender escenarios complejos y que se profundiza si no se tiene un instrumento de acción pública con una estructuración conceptual idóneo y filtros de selección estratégicos (Maier, 2008), como el caso del Plan.

La respuesta del Estado frente a esta dinámica fue mantener la carga cero, solo para los reportes de productividad que no muestran la realidad crítica del sistema. Existe una proliferación de sobreseimientos formales por vencimiento de plazos (Binder, 2011), postergación sistemática de juicios orales (MINJUSDH, 2025) y una preocupante desnaturalización de las salidas alternativas. Las herramientas de simplificación procesal, diseñadas para agilizar el sistema, estarían llegando a operar como válvulas de escape. La consecuencia de mantener este equilibrio es severo: se relega la resolución de fondo del conflicto penal y se termina consolidando una impunidad interna y estructural (Duce & Riego, 2009).

Por ello, el hallazgo principal de este estudio radica en brindar una comprensión inicial de cómo la convergencia entre la impunidad extraprocesal y las fallas de los ejes de descarga y liquidación termina por destruir por completo la viabilidad del Eje de Carga Cero (distorsión del Eje) como elemento fundamental del modelo procesal penal peruano. Todo lo cual configura un fenómeno crónico que propicia la persistencia de la impunidad (fisuras o ventanas) en un escenario de alta criminalidad y sus modalidades emergente.

Frente a ello la investigación se constituye un aporte para la discusión académica e insumo crítico para el rediseño de la estrategia político criminal al haber visibilizado las deficiencias estructurales del Plan

y su vinculación con la impunidad. Finalmente, se aporta elementos para ingresar a un proceso de actualización del documento de acción pública con el objetivo de atenuar el circuito de impunidad.

Trascendencia metodológica del estándar de CEPLAN para el rediseño estratégico del Plan

El principal aporte de esta investigación es presentar un modelo de política pública que incorpora la lógica metodológica del CEPLAN (2024). Estructurar el problema público desde las dimensiones de la impunidad y su persistencia afianzada por el propio instrumento que debía atacarlo, propuestas en la presente investigación, permitirá corregir las falencias conceptuales y operativas, percibidas.

La ventaja de este modelo es que logra concatenar la dimensión extraprocesal (CD1) con variables de desconfianza (CI 1.1) y dinámicas de coacción del crimen organizado (CI 1.2), así como la dimensión intraprocesal (CD2, CD3, CD4) con las fallas crónicas de interoperabilidad, la ruptura de la cadena de custodia y las salidas formales que evaden el fondo del asunto (CI 4.3).

El modelo propuesto logra integrar, bajo una perspectiva causal y multidimensional, la relación entre condición de cambio, variable central y sujeto. Así, el Árbol de Problemas presentado en la sección de resultados rompe con los esquemas lineales y operativos del Plan para plantear engranajes causales conectados (CEPLAN, 2024). Asimismo, el modelo, brinda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de una herramienta de diagnóstico bajo un estándar metodológico sólido para futuras actualizaciones de la reforma procesal penal y se alineen con las exigencias actuales, adoptando un enfoque basado en evidencia y criminológica real.

CONCLUSIONES

Bajo la perspectiva exploratoria, el estudio revela un sesgo logístico en el diseño del Plan. Al abordar el problema de la reforma procesal penal desde la cobertura geográfica (implementación progresiva en distritos judiciales), el diseño terminó configurando un sistema penal de espaldas a la realidad criminológica del país, sin evidencia estadística ni criminológica.

Los datos y el análisis documental ponen al descubierto la distorsión del Eje de Liquidación Oportuna. Tal como alertan los reportes del Poder Judicial (Informe Nº 000071-2026-MYE-ST-UETI-CPP-PJ), la postergación indefinida de los órganos jurisdiccionales adscritos al derogado modelo de 1940 continúa restando recursos para responder a la criminalidad actual y a las crecientes amenazas del entorno delictivo.

Bajo la perspectiva exploratoria, la impunidad en el caso peruano opera como un fenómeno continuo y multidimensional. Esta característica se define por dos frentes que se retroalimentan: una dimensión extraprocesal arraigada en el entorno social y una dimensión intraprocesal en la que el propio Estado no realiza la persecución penal eficaz y oportuna ante el delito. Esta propuesta conceptual permite abrir líneas de investigación del fenómeno criminológico emergente a la luz de la actualización del modelo procesal penal.

La impunidad aunada al colapso de los ejes del Plan, provocaron que la viabilidad del Eje de Carga Cero colapse bajo el "efecto olla de presión" (saturación procesal), reduciendo la carga cero a un espejismo numérico que invisibiliza la falta de resolución real del conflicto penal, promoviendo contradictoriamente fisuras en el sistema penal que propician la impunidad.

Si bien, estos hallazgos no constituyen respuestas definitivas, los indicios connotan la debilidad de la persecución penal y la baja efectividad del modelo procesal penal frente al avance de la criminalidad y sus modalidades emergentes, viabilizando indirectamente la persistencia de la impunidad (fisuras o ventanas de impunidad).

Finalmente, reconociendo la naturaleza exploratoria del presente estudio y sin agotar el fenómeno estudiado, su aporte trasciende lo descriptivo y conceptual al poner a consideración de la academia y gestores públicos una propuesta inicial del modelo de política bajo el estándar metodológico del CEPLAN (2024) que permita dotar al Estado peruano de un instrumento metodológicamente estandarizado y científico, que sirva para que en la próxima actualización del plan se formule un instrumento estratégico, con enfoque territorial y adaptada a la gestión pública moderna que atenué el fenómeno de la impunidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baratta, A. (2004). Criminología crítica y crítica del derecho penal: Introducción a la sociología jurídico-penal. Siglo XXI Editores.

Binder, A. (2011). Análisis político-criminal. Editorial Astrea.

Bunge, M. (2014). La ciencia, su método y su filosofía. Editorial Sudamericana.

Carbonell, M. (2006). Corrupción judicial e impunidad. En Corrupción y cambio institucional (pp. 95-112). Universidad Nacional Autónoma de México.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2024). Guía de Políticas Nacionales (Aprobada por Resolución N° 113-2024/CEPLAN/PCD). CEPLAN.

Cisneros Estupiñán, M., & Olave Arias, G. (2012). Redacción y lectura de artículos científicos: Orientaciones más allá de la estructura Imrad. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Duce, J., & Riego, C. (2009). Introducción al sistema procesal penal de cara a la reforma. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. P. (2018). Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. McGraw-Hill Education.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2026). Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES 2026: Ficha técnica. Plataforma Digital Única del Estado Peruano.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2026). Perú: Informe Técnico de Seguridad Ciudadana. INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2026). Victimización en el Perú, 2025: Principales Resultados.

Krippendorff, K. (1990). Metodología de análisis de contenido: Teoría y práctica. Ediciones Paidós.

Maier, J. B. (2008). El nuevo proceso penal y la organización judicial de la reforma. Revista Oficial del Poder Judicial, 2(2), 65-82.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2014). Decreto Supremo Nº 003-2014-JUS: Aprueban el Plan para la Consolidación de la Reforma Procesal Penal y el Reglamento de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019). Resolución Ministerial N° 0290-2019-JUS: Aprueban la Lista Sectorial de las Políticas Nacionales bajo la rectoría o conducción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2025). Reforma Procesal Penal Peruana: IV Informe Estadístico Nacional 2006-2023. Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal / Secretaría Técnica. https://www.gob.pe

Ordoñez Ordoñez, L. A., Vasquez Olaya, A. Y., y Campoverde Nivicela, L. J. (2024). La impunidad por violentarse la cadena de custodia por parte de la Policía Nacional. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 8(2).

Poder Judicial del Perú. (2026). Resolución Administrativa Nº 000282-2026-CE-PJ: Disponen medidas administrativas de optimización y monitoreo de la carga procesal en la Corte Superior de Justicia de Lima. Diario Oficial El Peruano (Publicado el 22 de septiembre de 2026).

Policía Nacional del Perú. (2026). Boletín Informativo de la Comandancia General PNP: Operatoria Policial e Incidencia Delictiva SIDPOL-CENOPPOL (Periodo del 1 al 31 de Enero del 2026). Dirección de Estadística Institucional de la PNP / DATA PRELIMINAR.

Ponce, N. (2008). La Reforma Procesal Penal en Perú: Avances y desafíos a partir de las experiencias operativas. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Prado Saldarriaga, V. R. (2016). Criminalidad organizada: Parte especial. Instituto Pacífico.

Rico, J. M. (1998). Crimen y justicia en América Latina: Una perspectiva sociológica. Siglo XXI Editores.

San Martín Castro, C. (2020). Derecho Procesal Penal: Lecciones (2a ed.). INPECCP y Cenales.

Selltiz, C., Wrightsman, L. S., & Cook, S. W. (1980). Métodos de investigación en las relaciones sociales. Editorial Herder.

Simon Campaña, F. (2001). Proceso penal e impunidad. Revista Foro: Programa de Estudios de la Ciudad, (4), 31-48. FLACSO.

Stebbins, R. A. (2001). Exploratory research in the social sciences. SAGE Publications.