

TRIBUNALES DE EXCEPCIÓN COMPATIBLES CON PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS: PROPUESTA DE MODELO FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO EN PERÚ¹⁷¹

**TRIBUNAIS DE EXCEÇÃO COMPATÍVEIS COM OS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS:
PROPOSTA DE MODELO PARA COMBATER O CRIME ORGANIZADO NO PERU**

**JUSTICE UNDER THREAT: A PROPOSAL FOR SPECIAL COURTS IN PERU FACING
THE RISE OF ORGANIZED CRIME**

Andherson J. Aguirre-Lanegra

Investigador en la Universidad Privada del Norte (UPN) del Perú, donde se especializa en el ámbito del Derecho Digital, la regulación, la ética y la filosofía del Derecho. En la actualidad, forma parte del grupo de investigación centrado en la intersección entre la tecnología y el Derecho. Email: andersonaguirre162000@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-4201-1220>

RESUMEN: El incremento del crimen organizado en Perú, manifestado a través del terrorismo urbano, la extorsión y el sicariato, ha generado un contexto de violencia sistemática que amenaza la seguridad de los operadores de justicia y deteriora la capacidad institucional para enfrentar estas estructuras criminales. Esta situación ha reavivado el debate sobre la implementación de mecanismos judiciales excepcionales, evocando la experiencia histórica de los jueces sin rostro (1992-1997). En ese contexto, el presente artículo propone un modelo jurídico-institucional de tribunales especiales para Perú que equilibre la eficacia en la persecución penal con la preservación de garantías procesales frente al auge del crimen organizado, evaluando su viabilidad jurídica, institucional y democrática. El modelo propuesto se estructura en tres componentes: 1) delimitación precisa

del ámbito material y temporal mediante criterios cuantificables; 2) espectro escalonado de anonimato judicial con supervisión multinivel; y 3) implementación gradual en fases (piloto, expansión y consolidación) con métricas de evaluación y cláusulas sunset. Se concluye que la viabilidad del modelo depende de superar la falsa dicotomía entre seguridad y derechos, reconociendo tanto la necesidad de proteger a los operadores de justicia como de preservar las garantías procesales fundamentales.

PALABRAS CLAVE: Tribunales especiales, crimen organizado, jueces sin rostro, debido proceso, jurisdicción excepcional.

RESUMO: O aumento do crime organizado no Peru, manifestado através do terrorismo urbano, da extorsão e do assassinato por encomenda, gerou um contexto de

¹⁷¹ Artigo recebido em 31/10/2025 e aprovado em 16/12/2025.

violência sistemática que ameaça a segurança dos operadores da justiça e deteriora a capacidade institucional para enfrentar essas estruturas criminosas. Essa situação reacendeu o debate sobre a implementação de mecanismos judiciais excepcionais, evocando a experiência histórica dos juízes sem rosto (1992-1997). Nesse contexto, o presente artigo propõe um modelo jurídico-institucional de tribunais especiais para o Peru que equilibre a eficácia na perseguição penal com a preservação das garantias processuais diante do aumento do crime organizado, avaliando sua viabilidade jurídica, institucional e democrática. O modelo proposto está estruturado em três componentes: 1) delimitação precisa do âmbito material e temporal por meio de critérios quantificáveis; 2) espectro escalonado de anonimato judicial com supervisão multinível; e 3) implementação gradual em fases (piloto, expansão e consolidação) com métricas de avaliação e cláusulas sunset. Conclui-se que a viabilidade do modelo depende da superação da falsa dicotomia entre segurança e direitos, reconhecendo tanto a necessidade de proteger os operadores da justiça quanto de preservar as garantias processuais fundamentais.

PALAVRAS-CHAVE: tribunais especiais, crime organizado, juízes sem rosto, devido processo legal, jurisdição excepcional.

ABSTRACT: The rise of organized crime in Peru, manifested through urban terrorism, extortion, and hired killings,

has created a context of systematic violence that threatens the safety of justice operators and undermines institutional capacity to combat these criminal structures. This situation has rekindled the debate over the implementation of exceptional judicial mechanisms, invoking the historical experience of “faceless judges” (1992-1997). In this context, this article proposes a legal-institutional model for special courts in Peru that balances the effectiveness of criminal prosecution with the preservation of procedural guarantees in the face of rising organized crime. The proposed model consists of three components: 1) a precise delineation of the material and temporal scope using quantifiable criteria; 2) a graduated system of judicial anonymity with multi-level oversight; and 3) phased implementation (pilot, expansion, and consolidation) with evaluation metrics and sunset clauses. The article concludes that the model’s feasibility hinges on overcoming the false dichotomy between security and rights, acknowledging the need to protect justice operators while safeguarding fundamental procedural guarantees.

KEYWORDS: special courts, organized crime, due process, exceptional jurisdiction, peru.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, Perú ha experimentado un incremento notable de la actividad criminal organizada, reflejada en el narcotráfico transnacional, la minería ilegal y las

redes de corrupción que han infiltrado tanto instituciones regionales como nacionales. Este fenómeno, particularmente acentuado en las últimas dos décadas, representa una amenaza al Estado de derecho y a la estabilidad institucional. A pesar de reformas legislativas y el establecimiento de unidades fiscales especializadas, el sistema judicial ordinario ha resultado insuficiente para enfrentar la sofisticación de estas organizaciones. Regiones como el VRAEM y zonas urbanas costeras se han convertido en focos donde las redes criminales cooptan funcionarios y operan con impunidad. La ineficacia de los mecanismos judiciales tradicionales plantea preocupaciones sobre la capacidad del Estado para responder sin comprometer las garantías legales, evidenciando una vulnerabilidad estructural que requiere una respuesta matizada.

Para abordar este desafío, es fundamental examinar los principios teóricos sobre el equilibrio entre la autoridad estatal en la persecución penal y la protección de los derechos fundamentales. La teoría de la justicia procesal, defendida por filósofos como Rawls y Habermas, destaca el debido proceso como pilar de la gobernanza legítima. A la par, los modelos de jurisdicción excepcional, surgidos en contextos como la justicia transicional y la lucha contra el terrorismo, muestran la facultad del Estado para adaptar sus instituciones ante amenazas extraordinarias. La teoría constitucional comparada ofrece perspectivas sobre cómo introducir órganos judiciales especializados

manteniendo la responsabilidad democrática y la legitimidad basada en derechos. En este marco, el concepto de "jurisdicción especializada" es clave para evaluar la viabilidad de un modelo legal-institucional en Perú.

La revisión de la literatura revela una laguna en el análisis de los tribunales especiales en el contexto peruano. Aunque se ha abordado por separado el crimen organizado y la reforma judicial, son pocos los estudios que integran estos aspectos de manera comparativa y normativamente fundamentada. Las experiencias internacionales, como los tribunales antimafia de Italia o las jurisdicciones especializadas de Colombia, ofrecen ejemplos valiosos que aún no se han explorado suficientemente en el debate jurídico peruano. Este análisis busca llenar dicho vacío, aportando evidencia histórica y comparativa para el diseño de un modelo viable, contribuyendo así a las discusiones sobre la adaptación institucional frente a fenómenos criminales complejos.

El impacto del crimen organizado en Perú trasciende el ámbito penal, afectando el desarrollo socioeconómico, la confianza en las instituciones democráticas y la seguridad de las poblaciones vulnerables. Las regiones con alta infiltración criminal presentan menores niveles de inversión, mayor violencia y debilitamiento del compromiso cívico. Esto genera un patrón de retirada del Estado y consolidación criminal, especialmente en zonas rurales y marginadas. En estos contextos, las respuestas legales

que no fortalecen las instituciones ni protegen los derechos tienden a profundizar la desconfianza pública. Los estudios de caso en América Latina muestran los peligros de reformas desequilibradas que priorizan la eficiencia sobre la legalidad, lo que puede conducir a un exceso judicial o a una justicia selectiva. Por ello, cualquier propuesta debe no solo garantizar eficacia operativa, sino también integrar el ecosistema democrático e institucional en el que se implementará.

Ante la crítica situación de Perú, la revisión de la estructura judicial frente al crimen organizado se torna urgente. Las limitaciones del marco actual, sumadas a las amenazas de las redes criminales, resaltan la necesidad de una reevaluación de las capacidades institucionales. Este artículo tiene como objetivo evaluar la viabilidad de un modelo de tribunales especiales que equilibre las garantías procesales con las necesidades de persecución penal. Al analizar la trayectoria histórica peruana, las prácticas comparadas y el marco normativo vigente, se busca informar una reforma principista y contextualizada, contribuyendo a una comprensión más matizada de cómo las democracias pueden adaptar sus instituciones legales frente a amenazas excepcionales sin socavar sus fundamentos normativos.

1. LA EVOLUCIÓN DE LA INSEGURIDAD EN EL PERÚ: DE LA VIOLENCIA SUBVERSIVA A LA CONSOLIDACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO

La transformación progresiva del panorama de inseguridad en el Perú ha transitado desde una violencia subversiva de corte ideológico hacia una criminalidad estructurada y de carácter económico. Durante las décadas de 1980 y 1990, el Perú enfrentó una amenaza sin precedentes por parte de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), cuyo accionar violento dejó un saldo aproximado de 69,280 víctimas mortales, de las cuales el 75 % eran quechua-hablantes, evidenciando un impacto desproporcionado sobre las comunidades rurales¹⁷². Este periodo de terror evidenció las limitaciones del Estado para contener amenazas de alta letalidad y marcó la adopción de medidas extraordinarias como la figura de los jueces sin rostro.

En el contexto actual, la inseguridad adopta nuevas formas, con una expansión sistemática del crimen organizado y el surgimiento del denominado “terrorismo urbano”. Las manifestaciones de esta violencia contemporánea incluyen un alarmante aumento de la extorsión, que registró un crecimiento del 390 % entre 2021 y 2023, con un salto de 4,510 a 22,162 denuncias¹⁷³. Asimismo, los

¹⁷² Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, 2003; Mantilla, 2006.

¹⁷³ GONZALES, M. A. (2024, octubre 8). Denuncias por extorsión aumentaron en 390%

en los últimos tres años. *infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2024/10/08/denuncias-por-extorsion-aumentaron-en-390-en-los-ultimos-tres-anos>.

homicidios en 2024 ya superan el total del año anterior, con 1,493 asesinatos registrados, siendo Lima, La Libertad y el Callao las regiones más afectadas¹⁷⁴. Este fenómeno criminal se expresa a través de prácticas como el sicariato y las mafias del transporte, generando un clima de intimidación constante.

La relevancia del problema radica en la consolidación de redes criminales que han logrado capturar espacios locales y sectores económicos, debilitando la autoridad del Estado. Esta situación ha generado una percepción de vulnerabilidad generalizada entre los ciudadanos, quienes enfrentan amenazas sistemáticas sin una respuesta institucional eficaz. El resurgimiento del debate en torno a los jueces sin rostro se presenta, así como una reacción a este entorno, buscando adaptar mecanismos excepcionales a una criminalidad que ha mutado, pero cuya capacidad de coerción y desestabilización mantiene similitudes estructurales con el terrorismo histórico. Esta figura constituye “un mecanismo excepcional de investigación y juzgamiento donde se

reserva la identidad de los operadores de justicia, en respuesta a amenazas que comprometen su independencia y seguridad personal”¹⁷⁵.

2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

La figura de los jueces sin rostro, según el Decreto Ley N.º 25475 promulgado en 1992, se define como un mecanismo judicial extraordinario que otorgó anonimato a los magistrados encargados de procesos por terrorismo y traición a la patria. Este sistema fue creado con el propósito de salvaguardar la seguridad e integridad física de los operadores de justicia en un contexto de violencia extrema ejercida por grupos subversivos como Sendero Luminoso y el MRTA¹⁷⁶. Aguilar¹⁷⁷ resalta que, frente a la violencia extrema, “es urgente reducir la exposición pública de las y los jueces que se encargan de delincuencia organizada... para salvaguardar sus vidas.

A nivel internacional, su implementación varió: fue pionera en Italia, el modelo respondió al asesinato sistemático de jueces por parte de la

¹⁷⁴ SILVA, R. (2024, octubre 14). Perú enfrenta su año más violento: Más de 1.800 homicidios registrados hasta noviembre de 2024. *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2024/10/14/homicidios-en-peru-del-2024-ya-superan-la-cifra-total-del-año-anterior-según-el-sinadeff/>

¹⁷⁵ UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales “Gerardo Molina” (UNIJUS). (1996). Justicia sin rostro: Estudio sobre justicia regional (G. R. Nemogá Soto, Dir.). Universidad Nacional de Colombia.

¹⁷⁶ GOVERNMENT OF MALI. (2007, noviembre 30). *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto: Comentarios del Gobierno de la República de Malí a las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos*. United Nations, Human Rights Committee (CCPR).

¹⁷⁷ *El Poder Judicial en la lucha contra el crimen organizado en México* [Text.Chapter]. Editorial ITESO. <https://editorial.iteso.mx/index.php/PI/catalog/view/62/60/2584>.

mafia siciliana, siendo aplicado en juicios masivos contra la Cosa Nostra¹⁷⁸; en Colombia, se adoptó en 1980 como parte de la "Justicia Especializada" frente al narcotráfico y los grupos armados, siendo posteriormente abolido por generar violaciones a derechos fundamentales¹⁷⁹. En el Perú, las reformas de 1995 y 1997 ampliaron garantías procesales en casos de delitos por terrorismo. Estas reformas del incluyeron la restauración del habeas corpus, la prohibición de la exhibición pública de detenidos y el refuerzo del derecho a la defensa¹⁸⁰.

La implementación de los jueces sin rostro generó una tensión estructural entre la necesidad de protección judicial y el respeto a las garantías procesales. Si bien su objetivo fue preservar la imparcialidad de los jueces en contextos de amenaza, organismos de derechos humanos denunciaron la falta de transparencia en los procesos, así como casos de condenas erróneas que afectaron a inocentes¹⁸¹. Estas críticas

evidenciaron una vulneración al debido proceso y suscitaron un debate jurídico sobre la compatibilidad de estos mecanismos con el Estado de derecho. A pesar de su eficacia, la experiencia peruana demostró que las medidas de seguridad deben implementarse dentro del marco del respeto a los principios democráticos y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Para evaluar este sistema, es necesario considerar tanto su eficacia como su legitimidad. Desde el punto de vista operativo, los jueces sin rostro facilitaron la captura y condena de líderes terroristas, contribuyendo al debilitamiento de Sendero Luminoso y del MRTA, y permitiendo la recuperación del control estatal en zonas críticas¹⁸². No obstante, la legitimidad del sistema solo se consolidó tras las reformas de 1995-1996, que buscaron equilibrar la eficacia judicial con el respeto a los derechos fundamentales. Los estándares para la evaluación de estos mecanismos deben contemplar no

¹⁷⁸ VERVAELE, J. A. E. (2009). Medidas procesales especiales y protección de los derechos humanos Informe general. *Utrecht Law Review*, 5(2), 159-201.

¹⁷⁹ BARACALDO MÉNDEZ, M. S. (2013). El sistema penitenciario y carcelario en Colombia: El concepto de alta seguridad en la justicia especializada. *Revista Policía y Seguridad Pública*, (1), 27-62.

¹⁸⁰ REÁTEGUI, F. (Coord.). (2009). *El sistema de justicia durante el proceso de violencia* (Colección Cuadernos para la Memoria Histórica, N.º 2). Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/111911>

¹⁸¹ FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO. (2023, agosto 22). *(IN)DEBIDO PROCESO: Análisis de las reformas que acompañan el régimen de excepción en El Salvador*. Fundación para el Debido Proceso. <https://dplf.org/indebido-proceso-analisis-de-las-reformas-que-acompanan-el-regimen-de-excepcion-en-el-salvador/>

¹⁸² PALACIOS VALENCIA, Y., y Echeverri Lopera, G. I. (2020). Criminalidad, economía del miedo y conflicto armado: Estudio a partir del arquetipo del "enemigo" en el contexto colombiano. *Revista Direito e Práxis*, 11(2), 1058-1083. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/41015>

solo la protección de los derechos procesales de los acusados, el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado y la transparencia en los procedimientos judiciales — elementos esenciales para garantizar la confianza ciudadana en la justicia—, sino también asegurar que cualquier limitación al derecho a la defensa sea estrictamente proporcional a su propósito y acompañada de medidas compensatorias que resguarden adecuadamente los intereses de la defensa¹⁸³.

3. ANÁLISIS RETROSPECTIVO: JUECES SIN ROSTRO EN EL PERÚ (1992-1997)

El marco normativo que sustentó la creación de los jueces sin rostro en el Perú se estructuró a partir del Decreto Ley N.º 25475, que abordó específicamente los delitos de terrorismo, y el Decreto Ley N.º 25659, orientado a los casos de traición a la patria. Estas normas se promulgaron en 1992 como respuesta directa a un

contexto de violencia extrema protagonizado por Sendero Luminoso y el MRTA, cuyos actos de terror habían minado la capacidad del Estado para proteger a los operadores de justicia y garantizar el orden público¹⁸⁴. La justificación de estas medidas excepcionales se ancló en la urgencia de asegurar la seguridad nacional, pero también respondió a una agenda política liderada por el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), que priorizó el uso de inteligencia militar y procedimientos expeditivos como estrategias centrales para restablecer el control estatal¹⁸⁵.

Los resultados operativos de este régimen especial fueron significativos. Entre los principales indicadores de eficacia se encuentran la captura de Abimael Guzmán en 1992 y la condena de otros altos mandos terroristas, lo que permitió debilitar la estructura organizativa de Sendero Luminoso y reducir de manera sustancial los niveles de violencia en el país¹⁸⁶. Además, el anonimato otorgado por este sistema permitió a los jueces actuar sin temor a

¹⁸³ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. (2009). *Manual de respuestas de la justicia penal al terrorismo* (Serie Manuales de Justicia Penal). Naciones Unidas. https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Handbook_Criminal_Justice_Responses/Spanish.pdf

¹⁸⁴ REÁTEGUI, F. (Coord.). (2009). *El sistema de justicia durante el proceso de violencia* (Colección Cuadernos para la Memoria Histórica, N.º 2). Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/111911>

¹⁸⁵ COMISIÓN DE ENTREGA DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. (2004). *Hatún Willakuy: Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima, Perú: Comisión de Entrega de la CVR. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/11/hatun-willakuy-cvr-espanol.pdf>

¹⁸⁶ BURT, J.-M. (2006). Jugando a la política con el terror: El caso del Perú de Fujimori. *Debates en Sociología*, (31), 27-54. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.200601.002>

represalias, contribuyendo así a preservar su independencia frente a amenazas directas de los grupos subversivos¹⁸⁷. Sin embargo, el costo de esta eficacia fue alto. Se documentaron errores judiciales que derivaron en la condena de personas inocentes, lo que evidenció las limitaciones del modelo en términos de respeto al debido proceso y transparencia¹⁸⁸.

En respuesta a estas críticas, el Estado peruano introdujo reformas significativas entre 1995 y 1997. Estas incluyeron la restauración del derecho a la defensa desde el momento de la detención, la prohibición de exhibir detenidos ante los medios de comunicación y el aumento de la edad mínima para procesar penalmente a menores como adultos¹⁸⁹. Estas medidas reflejaron un intento por equilibrar la eficacia judicial con el respeto a los derechos fundamentales, mostrando una capacidad de adaptación institucional ante los cuestionamientos nacionales e internacionales. El proceso de desmontaje progresivo de este sistema dejó como lección que las medidas excepcionales deben estar sujetas a

revisiones periódicas que aseguren su compatibilidad con el Estado de derecho y los principios democráticos, sin sacrificar estos valores en nombre de la seguridad, y que la suspensión de un instrumento de derechos humanos no debe vulnerar las obligaciones derivadas de otras fuentes de derecho positivo o consuetudinario¹⁹⁰.

4. ANÁLISIS COMPARADO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SIGNIFICATIVAS

En contextos de alta criminalidad, varios países han desarrollado modelos excepcionales de protección judicial que buscan garantizar la integridad de los operadores de justicia y la eficacia procesal frente a amenazas organizadas. En Italia, la ejecución de 24 jueces por parte de la mafia siciliana, incluyendo los emblemáticos casos de Giovanni Falcone y Paolo Borsellino, motivó la implementación de tribunales sin rostro como una medida urgente de protección. Este sistema permitió el desmantelamiento de redes mafiosas como la Cosa Nostra, mediante el anonimato de

¹⁸⁷ BURT, J.-M. (2006). Jugando a la política con el terror: El caso del Perú de Fujimori. *Debates en Sociología*, (31), 27-54. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.200601.002>

¹⁸⁸ REÁTEGUI, F. (Coord.). (2009). *El sistema de justicia durante el proceso de violencia* (Colección Cuadernos para la Memoria Histórica, N.º 2). Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/111911>

¹⁸⁹ REÁTEGUI, F. (Coord.). (2009). *El sistema de justicia durante el proceso de violencia* (Colección Cuadernos para la Memoria Histórica, N.º 2). Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/111911>

¹⁹⁰ O'DONNELL, D. (1984). Legitimidad de los estados de excepción, a la luz de los instrumentos de derechos humanos. *Derecho PUCP*, (38), 165-231. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.19841.006>

magistrados y fiscales, aunque fue objeto de críticas por su impacto en la transparencia judicial¹⁹¹. En Colombia, la Justicia Especializada fue implementada en 1984 con la Ley 2, en un contexto de extrema violencia que incluyó el asesinato de al menos 290 funcionarios judiciales y la toma del Palacio de Justicia en 1985¹⁹². Esta medida otorgó anonimato a jueces en procesos por terrorismo, narcotráfico y secuestro, logrando avances temporales, aunque también generó preocupaciones sobre su compatibilidad con los derechos humanos y la eficacia en la protección de los mismos.

En el escenario contemporáneo, El Salvador ha adoptado un enfoque de confrontación directa con el crimen organizado a través del Plan Control Territorial. Esta política ha incluido el despliegue militar en zonas de alta incidencia delictiva y la imposición de un régimen de excepción que ha

suspendido garantías constitucionales. Como resultado, los homicidios se redujeron de 106,3 a 2,4 por cada 100,000 habitantes entre 2015 y 2023, aunque organismos internacionales han cuestionado las violaciones a derechos humanos derivadas de esta estrategia¹⁹³. México, por su parte, ha optado por fortalecer juzgados especializados en delincuencia organizada, sin recurrir al anonimato judicial¹⁹⁴. Este modelo se apoya en el Sistema de Protección a Testigos y Operadores de Justicia, el cual ofrece reasentamiento y medidas de seguridad personal. Frente a carteles como Sinaloa, Jalisco Nueva Generación o los Zetas, esta estrategia ha buscado preservar la legalidad procesal, aunque enfrenta dificultades debido a la infiltración del crimen organizado en estructuras estatales¹⁹⁵.

El análisis comparativo revela que los factores de éxito y fracaso en cada modelo dependen de variables

¹⁹¹ VERVAELE, J. A. E. (2009). Medidas procesales especiales y protección de los derechos humanos Informe general. *Utrecht Law Review*, 5(2), 159-201.

¹⁹² CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. (2010). *La Rochela: memorias de un crimen contra la justicia*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll2/id/32>; KATZ, C., y Nieto García, L. C. (1996). *Colombia: Jueces Anonimos*. <https://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/jueces.html>

¹⁹³ MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD. (2023, febrero 1). Enero 2023 el mes más seguro en la historia de El Salvador. *Gobierno del Salvador*. <https://www.seguridad.gob.sv/enero-2023-el-mes-mas-seguro-en-la-historia-de-el->

salvador; VELÁSQUEZ LOAIZA, M. (2024, febrero 1). ANÁLISIS | Bukele reporta bajas cifras de homicidios en El Salvador tras casi cinco años, pero con denuncias de violaciones de derechos humanos como telón de fondo. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2024/02/01/crimen-homicidios-bukele-el-salvador-analisis-orix/>

¹⁹⁴ AGUILAR AGUILAR, A. A. (2024). *El Poder Judicial en la lucha contra el crimen organizado en México* [Text.Chapter]. Editorial ITESO. <https://editorial.iteso.mx/index.php/PI/catalog/view/62/60/2584>.

¹⁹⁵ FONDEVILA, G., y MEJÍA VARGAS, A. (2010). Reforma procesal penal: sistema acusatorio y delincuencia organizada. *Reforma Judicial. Revista Mexicana De Justicia*, 1(15). <https://doi.org/10.22201/ij.24487929e.2010.1.5.8773>

como la centralización del poder, la capacidad de respuesta institucional, la presión internacional y el equilibrio entre eficacia y legalidad. Los mecanismos de salvaguarda, como las adaptaciones institucionales en Perú durante las reformas de 1995 y 1997 — restauración del derecho a la defensa y limitación de exhibiciones públicas—, ofrecen precedentes sobre cómo mitigar los costos de sistemas excepcionales¹⁹⁶. La transferibilidad de estas experiencias al caso peruano requiere un enfoque calibrado: la experiencia italiana evidencia la efectividad del anonimato en contextos de alto riesgo, mientras que el caso colombiano advierte sobre sus límites. La experiencia mexicana muestra que, si bien el fortalecimiento institucional y las medidas de protección personal son pasos relevantes, en contextos de criminalidad extrema pueden resultar insuficientes sin mecanismos más contundentes de resguardo judicial. Las lecciones para el Perú señalan que, si bien la reintroducción de jueces sin rostro puede ser útil ante el auge del crimen organizado, esta debe ir acompañada de garantías procesales claras y supervisión institucional para evitar los errores del pasado.

5. MARCO INSTITUCIONAL ACTUAL: CAPACIDAD DE RESPUESTA

Las amenazas contemporáneas al sistema judicial peruano se han intensificado a raíz de la consolidación del crimen organizado y la violencia urbana, fenómenos que han puesto en riesgo directo la integridad de los operadores de justicia. La intimidación judicial se manifiesta mediante amenazas, represalias y coacción ejercidas por organizaciones criminales, afectando la capacidad de jueces y fiscales para actuar con independencia¹⁹⁷. Este entorno hostil se evidencia en los datos proporcionados: entre 2021 y 2023, las denuncias por extorsión aumentaron un 390 %, pasando de 4,510 a 22,162 casos, mientras que en lo que va del año 2024 se han registrado 1,493 homicidios, superando la cifra total del año anterior¹⁹⁸. Estas estadísticas reflejan el arraigo de redes delictivas y su creciente capacidad de violencia letal, en particular a través del sicariato, un instrumento de coerción que se emplea cuando las exigencias criminales no son atendidas. El “terrorismo urbano” se configura como una forma de violencia sistemática ejercida por grupos organizados en espacios urbanos, revelando nuevas

¹⁹⁶ REÁTEGUI, F. (Coord.). (2009). *El sistema de justicia durante el proceso de violencia* (Colección Cuadernos para la Memoria Histórica, N.º 2). Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHUPC). <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/111911>

¹⁹⁷ REGGIARDO, F. (2022, julio 27). Operadores de justicia continúan en riesgo en Perú. *Cejil*.

<https://twi.btg.mybluehost.me/blog/operadores-de-justicia-continuan-en-riesgo-en-peru/>

¹⁹⁸ GONZALES, M. A. (2024, octubre 8). Denuncias por extorsión aumentaron en 390% en los últimos tres años. *infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2024/10/08/denuncias-por-extorsion-aumentaron-en-390-en-los-ultimos-tres-anos/>

vulnerabilidades institucionales y una capacidad limitada del Estado para responder en regiones críticas como Lima, La Libertad y el Callao¹⁹⁹.

El marco normativo vigente presenta limitaciones significativas para responder a este nuevo escenario. Las protecciones actuales, aunque han sido reforzadas en algunos aspectos, no logran asegurar de forma integral la independencia ni la seguridad de los operadores judiciales frente a amenazas de gran escala. A pesar de los esfuerzos legislativos recientes, el sistema aún adolece de mecanismos eficaces de protección, lo que ha llevado a considerar la reintroducción de figuras como los jueces sin rostro²⁰⁰. La capacidad institucional, si bien ha sido reforzada por la coordinación entre poderes del Estado, aún enfrenta retos estructurales en cuanto a recursos, cobertura territorial y articulación operativa. Iniciativas como los estados de emergencia, el fortalecimiento de la inteligencia policial y las reformas legales recientes reflejan una voluntad

política, pero también evidencian la urgencia de reformas más profundas. En cuanto a la compatibilidad con estándares internacionales, las propuestas actuales deben ser evaluadas cuidadosamente, ya que cualquier medida excepcional debe ser compatible con los principios democráticos y las obligaciones del Perú en materia de derechos humanos²⁰¹.

Entre las propuestas legislativas recientes, destaca la iniciativa del congresista Juan Bartolome Burgos Oliveros, quien ha presentado el proyecto de ley N.º 6920/2023-CR para reintroducir jueces sin rostro en casos de crimen organizado. Esta medida contempla salvaguardas procesales para proteger a los magistrados sin vulnerar los derechos de los acusados, en un intento por adaptar la experiencia de los años noventa a las condiciones actuales²⁰². Paralelamente, el presidente del Congreso, Eduardo Salhuana, ha propuesto la tipificación del delito de “terrorismo urbano” a través del

¹⁹⁹ CENTRO DE NOTICIAS DEL CONGRESO. (2024). Presidente del Congreso considera urgente tipificar el delito de terrorismo urbano. *Portal Congreso de la República*. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/presidente-del-congreso-considera-urgente-tipificar-el-delito-de-terrorismo-urbano/>; HARO, G., y Huamán, G. (2025, enero 26). *Atentado a la Fiscalía de Trujillo: Punto de quiebre de la violencia criminal en Perú*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/5479/ataque-la-fiscalia-punto-quiebre-la-violencia-urbana-peru>.

²⁰⁰ CALDERÓN, C. (2025, enero 24). Retorno de jueces sin rostro en Perú: Patricia Juárez presentará proyecto de ley “para enfrentar el crimen organizado”. *Infobae*.

<https://www.infobae.com/peru/2025/01/24/re-torno-de-jueces-sin-rostro-en-peru-patricia-juarez-presentara-proyecto-de-ley-para-enfrentar-el-crimen-organizado/>

²⁰¹ O'DONNELL, D. (1984). Legitimidad de los estados de excepción, a la luz de los instrumentos de derechos humanos. *Derecho PUCP*, (38), 165–231. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.198401.006>

²⁰² ANDINA. (2024, enero 31). Congreso: Plantean crear tribunales sin rostro para delitos de crimen organizado. *Agencia Peruana de Noticias (Andina)*. <https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-plantean-crear-tribunales-sin-rostro-para-delitos-crimen-organizado-972559.aspx>

artículo 315-C del Código Penal, con penas que van desde los 30 años hasta la cadena perpetua en los casos más graves²⁰³. Estas iniciativas legislativas ofrecen fortalezas como la actualización del marco legal y el reconocimiento de nuevas amenazas, pero también presentan debilidades técnicas vinculadas al riesgo de afectar garantías procesales si no se implementan con mecanismos claros de supervisión y control. El desafío radica en lograr un equilibrio entre la eficacia represiva y el respeto irrestricto al Estado de derecho.

6. MODELO PROPUESTO: TRIBUNALES DE EXCEPCIÓN COMPATIBLES CON PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS

6.1 ELEMENTOS ESENCIALES DEL SISTEMA PROPUESTO

El establecimiento de tribunales especiales para delitos como el terrorismo urbano, la extorsión y el sicariato requiere una delimitación rigurosa del ámbito de aplicación material y temporal, en consonancia con los principios del derecho penal excepcional. Estos crímenes poseen una estructura organizativa, persistencia en el tiempo e impacto social que justifican una respuesta

jurisdiccional especializada²⁰⁴. La taxonomía de estos delitos se construye en torno a la noción de "enemigo penal", en la que se habilita una mayor intervención del Estado debido al potencial desestabilizador de las conductas tipificadas²⁰⁵. El terrorismo urbano, por ejemplo, se caracteriza por su carácter sistemático y orientado a la intimidación colectiva; la extorsión implica una coacción económica con alta penetración en estructuras sociales; y el sicariato constituye una forma de violencia letal organizada que erosiona el monopolio legítimo de la fuerza.

El alcance temporal de estos tribunales debe establecerse a partir de criterios cuantificables y verificables. En este sentido, puede definirse la activación excepcional de estas jurisdicciones cuando las tasas de criminalidad organizada superen ciertos umbrales, por ejemplo, más de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes vinculados a estructuras delictivas, como ha propuesto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en contextos de violencia crónica²⁰⁶. Este criterio se fundamenta en la metodología de excepcionalidad constitucional, que exige una justificación estricta, controlada y limitada en el tiempo de las medidas extraordinarias²⁰⁷. Delitos comunes,

²⁰³ CENTRO DE NOTICIAS DEL CONGRESO. (2024). Presidente del Congreso considera urgente tipificar el delito de terrorismo urbano. *Portal Congreso de la República*. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/presidente-del-congreso-considera-urgente-tipificar-el-delito-de-terrorismo-urbano/>

²⁰⁴ GROSS, O., y Ní Aoláin, F. (2006). *Law in times of crisis: Emergency powers in theory and practice*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493997>

²⁰⁵ JAKOBS, G., y Cancio Meliá, M. (2003). *Derecho penal del enemigo* (1.ª ed.). Civitas.

²⁰⁶ CIDH, 2019.

²⁰⁷ GROSS, O., y Ní Aoláin, F. (2006). *Law in times of crisis: Emergency powers in theory and*

como el hurto o la violencia interpersonal no organizada, quedarían excluidos de esta jurisdicción, ya que su impacto no alcanza el umbral de amenaza sistémica. Según el principio de proporcionalidad de Robert Alexy²⁰⁸, estas medidas deben ser idóneas, necesarias y estrictamente proporcionales al peligro que enfrentan. Asimismo, la doctrina de Giorgio Agamben²⁰⁹ sobre los estados de excepción previene la normalización de lo excepcional, por lo que la inclusión de delitos menores contraviene el carácter restringido de estos tribunales.

En cuanto a los mecanismos de protección judicial, debe diseñarse un espectro escalonado de anonimato para jueces, fiscales y testigos. Este abarca desde el anonimato parcial (resguardo de imagen y voz con presencia física) hasta el anonimato completo (identidad y presencia ocultas), en función del nivel de riesgo y la naturaleza del caso. Este enfoque se alinea con el principio de imparcialidad judicial bajo presión, según el cual las amenazas o represalias pueden afectar la independencia decisoria de los jueces²¹⁰, lo que justifica medidas de

anonimato parcial o completo según el nivel de riesgo. El anonimato completo, si bien protege integralmente a los operadores de justicia, puede disminuir la percepción de transparencia y violar el derecho de defensa si no se acompaña de mecanismos de contrapeso. Por ello, su uso debe ser estrictamente excepcional y supervisado judicialmente.

Respecto a los controles institucionales, es indispensable la implementación de un sistema multinivel de supervisión externa, que integre instancias judiciales, parlamentarias y ciudadanas. Este modelo de *accountability* institucional, basado en el marco conceptual desarrollado por Bovens²¹¹, puede ser adaptado a órganos jurisdiccionales excepcionales, asegurando un control transversal y multidimensional sobre su funcionamiento. La rendición de cuentas periódica debe efectuarse ante órganos constitucionales autónomos mediante informes públicos, comparecencias y auditorías independientes, conforme a los estándares de integridad institucional promovidos por *Transparency International*²¹², orientados a

practice. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493997>

²⁰⁸ ALEXY, R. (2002). *A theory of constitutional rights* (J. Rivers, Trans.). Oxford University Press. (Obra original publicada en 1986).

²⁰⁹ AGAMBEN, G. (2024). *Estado de excepción: Homo sacer, II, 1* (F. Acosta y I. Acosta, trads.). Adriana Hidalgo Editora. (Obra original publicada en 2003).

²¹⁰ SHETREET, S., y Turenne, S. (2013). *Judges on trial: The independence and accountability*

of the English judiciary (2nd ed.). Cambridge University Press.

²¹¹ BOVENS, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>

²¹² TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2021). *Índice de percepción de la corrupción 2021*. Transparency International: The Global Coalition Against Corruption. <https://transparencia.org.es/wp->

garantizar transparencia y control externo en el ejercicio del poder judicial.

Debe establecerse un comité ético independiente, con facultades vinculantes para resolver conflictos de interés, vigilar la proporcionalidad de las medidas adoptadas y emitir recomendaciones obligatorias sobre el uso de recursos excepcionales. Esta estructura se basa en los principios de gobernanza judicial desarrollados por el *European Network of Councils for the Judiciary* ²¹³, que insisten en preservar la legitimidad institucional del poder judicial, incluso en escenarios de presión política o crisis institucional, principios que pueden adaptarse a contextos de emergencia.

6.2 GARANTÍAS LEGALES ESENCIALES

La creación de un tribunal de garantías especializado es esencial para supervisar la legalidad de las medidas excepcionales adoptadas por tribunales especiales. Este órgano debe estar compuesto por magistrados seleccionados mediante criterios reforzados de independencia funcional y personal, evaluando no solo su trayectoria jurídica, sino también su resistencia a presiones políticas e institucionales. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que la apariencia de independencia judicial

es tan fundamental como su existencia efectiva, lo que exige un escrutinio reforzado en contextos de emergencia o jurisdicciones especiales²¹⁴. Esta selección debe estar acompañada de un sistema de evaluación pública y participación de órganos autónomos como los Consejos de la Magistratura.

Los mecanismos de filtro previo para autorizar procedimientos especiales deben inspirarse en el principio del control constitucional preventivo, el cual garantiza que cualquier desviación del proceso ordinario sea validada antes de su implementación. Tal control puede ser ejercido por el tribunal de garantías mediante audiencias preliminares orientadas a evaluar la constitucionalidad de las medidas solicitadas, siguiendo los criterios del test de proporcionalidad formulado, que exige verificar su idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto²¹⁵. Este modelo contribuye a contener el poder discrecional de los jueces especiales y a evitar desviaciones sistemáticas del debido proceso.

En cuanto al sistema de contrapesos institucionales, se debe articular una relación dinámica entre la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional. Esta interacción debe configurarse bajo un modelo de *checks and balances* judiciales, donde cada instancia pueda examinar la actuación

content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf

²¹³ ENCJ. (2017, July 17). *Statement by the Executive Board of the European Network of Councils for the Judiciary on Poland*. Brussels:

ENCJ. Retrieved from <https://www.encj.eu/node/454>

²¹⁴ TEDH, *Findlay v. Reino Unido*, 1997, párr. 73.

²¹⁵ ALEX, R. (2002). *A theory of constitutional rights* (J. Rivers, Trans.). Oxford University Press. (Obra original publicada en 1986).

del sistema excepcional sin invadir competencias. La experiencia chilena en la supervisión cruzada de tribunales militares constituye un precedente valioso para el diseño de mecanismos donde tanto la Corte Suprema como el Tribunal Constitucional actúan como garantes del equilibrio entre seguridad y legalidad, mediante el control del alcance y legitimidad de las jurisdicciones especiales²¹⁶.

Los mecanismos de transparencia deben adaptarse al principio de publicidad modulada, asegurando el escrutinio público sin comprometer la seguridad de los intervinientes. Es viable desarrollar audiencias públicas mediante transmisiones que incluyan distorsión de voz y desenfoque de imagen, siguiendo las medidas de protección adoptadas por la Corte Penal Internacional en casos de crímenes internacionales graves, conforme al artículo 68 del Estatuto de Roma y sus protocolos procesales²¹⁷. La publicidad diferida de resoluciones permite difundir las decisiones judiciales una vez desaparecido el riesgo, armonizando el acceso a la información con la protección de la integridad personal.

El establecimiento de observadores calificados —como académicos, defensores de derechos humanos y representantes de organismos internacionales— añade

un nivel reforzado de *oversight* externo. Mediante acceso restringido y protocolos de confidencialidad, estos actores pueden monitorear y emitir informes sobre el funcionamiento del sistema judicial excepcional, conforme a las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para sistemas en transición o bajo presión institucional²¹⁸. Esta participación externa fortalece la legitimidad del modelo excepcional y permite una auditoría ética constante.

El sistema de apelaciones debe respetar el principio de doble instancia con garantías reforzadas, tal como lo ha establecido la jurisprudencia interamericana en el caso *Castillo Petrucci vs. Perú*, en el que la Corte IDH (1999) afirmó que incluso en contextos de jurisdicciones penales especiales, el acceso a un recurso judicial efectivo ante un órgano superior constituye una garantía indispensable del debido proceso, que estableció que los tribunales ad hoc deben someter sus decisiones a revisión por un órgano judicial superior ordinario. En los casos de mayor gravedad penal, debe establecerse un mecanismo de revisión automática por un panel judicial independiente, conforme al modelo de *mandatory review*, utilizado en el sistema estadounidense para sentencias de pena capital. Este procedimiento, como ha documentado

²¹⁶ Garrido Montt, 2020.

²¹⁷ INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. (2002). *Rome Statute of the International Criminal Court* (art. 68). https://legal.un.org/icc/statute/99_corr/cstatute.htm

²¹⁸ OHCHR. (2014). *Transitional justice and economic, social and cultural rights* [Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales] (HR/PUB/13/5; United Nations publication, Sales No. E.14.XIV.3). United Nations.

Garland²¹⁹, cumple una función esencial en la corrección de errores judiciales y en la verificación de la proporcionalidad de la sanción impuesta en contextos de alta excepcionalidad.

Debe incorporarse la figura del *amicus curiae* institucional como herramienta para enriquecer el análisis jurídico, especialmente en casos que involucren estándares internacionales. Esta participación debe ir acompañada de un análisis obligatorio de derecho comparado, orientado a verificar si las decisiones del tribunal excepcional se ajustan a estándares internacionales y buenas prácticas en justicia de emergencia, conforme al enfoque metodológico desarrollado por Hirschl²²⁰, quien destaca el valor estratégico del derecho comparado como herramienta de legitimación y control en tribunales constitucionales.

6.3 IMPLEMENTACIÓN GRADUAL Y MÉTRICAS DE EVALUACIÓN

La implementación de tribunales especiales debe estructurarse en tres fases progresivas: piloto, expansión controlada y consolidación. Este modelo se fundamenta en la lógica de las políticas públicas incrementales, según la cual las decisiones deben adoptarse mediante ajustes graduales y evaluativos, minimizando los riesgos

asociados a cambios estructurales amplios e irreversibles (Lindblom, 1959). En la fase piloto, se limitaría la jurisdicción a áreas geográficas o tipologías delictivas críticas, permitiendo una evaluación acotada. La fase de expansión se activaría solo ante evidencia empírica de efectividad, y la consolidación implicaría su institucionalización parcial, siempre bajo régimen temporal. Este enfoque permite ajustes basados en evidencia, evitando una expansión inercial de poderes excepcionales.

La transición entre fases debe regirse por criterios objetivos y verificables. En este sentido, resulta pertinente aplicar los indicadores del *Rule of Law Index* del World Justice Project²²¹, en particular los relativos al funcionamiento del sistema judicial, la ausencia de corrupción y la eficacia procesal, los cuales permiten establecer criterios objetivos y verificables para evaluar el desempeño de tribunales excepcionales y condicionar su progresión institucional. Un umbral mínimo de cumplimiento —como mejoras sostenidas en los índices de resolución de casos o disminución de la impunidad en delitos priorizados— puede legitimar el paso de una etapa a otra. Complementariamente, deben incorporarse cláusulas *sunset* que condicionen la continuidad de los tribunales especiales a una revisión

²¹⁹ GARLAND, D. (2010). *Peculiar institution: America's death penalty in an age of abolition*. Oxford University Press.

²²⁰ HIRSCHL, R. (2014). *Comparative matters: The renaissance of comparative constitutional law*. Oxford University Press.

<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198714514.001.0001>

²²¹ WORLD JUSTICE PROJECT. (2023). *Rule of Law Index 2023*. World Justice Project. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>

legislativa periódica. Esta exigencia se fundamenta en la doctrina constitucional sobre la temporalidad de las medidas excepcionales, según la cual tales mecanismos solo conservan su legitimidad si están acotados en el tiempo y sometidos a renovaciones expresas dentro del marco democrático²²².

Para evaluar la efectividad del sistema, se requiere una matriz de indicadores multidimensional que combine seguridad judicial, eficiencia procesal y garantías de defensa. Este enfoque se fundamenta en la metodología de *justice metrics*, propuesta por Hammergren²²³, que busca evaluar el desempeño judicial mediante indicadores cuantitativos y cualitativos, integrando variables como eficiencia procesal, garantías de defensa y percepción de imparcialidad, sin reducir el análisis a parámetros meramente administrativos. Indicadores como la duración promedio del proceso, la tasa de apelaciones exitosas, o la participación efectiva de la defensa deben ser monitoreados de forma sistemática. A ello se suma un sistema de monitoreo externo e independiente, conforme al *framework* de evaluación judicial desarrollado por la CEPEJ del Consejo de Europa²²⁴, el cual permite una revisión comparativa y sistemática del desempeño institucional,

integrando criterios de eficiencia, calidad procesal y respeto a las garantías fundamentales.

La percepción de legitimidad también constituye un eje crucial. Para ello, deben aplicarse métodos de investigación de opinión jurídica que recojan la evaluación de operadores judiciales, usuarios del sistema y ciudadanía en general. Estudios como los desarrollados por Tyler²²⁵ evidencian que la confianza pública en el sistema judicial se basa principalmente en la percepción de imparcialidad y transparencia procedimental, más que en los resultados concretos. Este componente es esencial para sostener el consenso democrático en torno a medidas excepcionales, especialmente cuando estas implican restricciones al debido proceso o a los estándares ordinarios de justicia.

El diseño debe prever mecanismos periódicos de ajuste y eventual desmantelamiento. Cada 24 meses debe llevarse a cabo una revisión integral del sistema, con participación activa de actores institucionales, sociedad civil y academia, en línea con el modelo de *iterative policy design* propuesto por

²²² TUSHNET, M. (2000). *Taking the Constitution away from the courts*. Princeton University Press.

²²³ HAMMERGREN, L. (2007). *Envisioning reform: Conceptual and practical obstacles to improving judicial performance in Latin America*. Penn State University Press. <https://doi.org/10.5325/j.ctt7v4jn>

²²⁴ COMISIÓN EUROPEA PARA LA EFICACIA DE LA JUSTICIA (CEPEJ). (2024, octubre 16). La eficacia y la calidad de la justicia en Europa: El Consejo de Europa publica su informe 2024. Consejo de Europa.

<https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file>
²²⁵ TYLER, T. R. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton University Press.

Patton²²⁶, que prioriza la retroalimentación continua y la adaptación flexible de las políticas públicas en contextos complejos. Esta evaluación debe activar protocolos de normalización, permitiendo el retorno al sistema ordinario cuando cesen las condiciones de excepcionalidad. Para ello, deben establecerse criterios objetivos y verificables de éxito —como la disminución sostenida de la criminalidad organizada o el fortalecimiento de la capacidad de la justicia ordinaria— que, una vez alcanzados, activen automáticamente el proceso de desmantelamiento institucional, en coherencia con la teoría de la transitoriedad institucional formulada por March y Olsen²²⁷, que advierte sobre los riesgos de estabilización de estructuras creadas para contextos excepcionales. Este cierre programado evita la perpetuación de regímenes excepcionales más allá de su justificación constitucional.

CONCLUSIONES

El análisis retrospectivo de la experiencia peruana con los jueces sin rostro (1992-1997) muestra que, aunque estos mecanismos excepcionales contribuyeron a desmantelar organizaciones terroristas como Sendero Luminoso y el MRTA, su implementación inicial presentó graves fallos en cuanto a las garantías procesales. Las reformas de 1995-

1996 intentaron equilibrar la eficacia judicial con el respeto a los derechos fundamentales, evidenciando la capacidad del sistema para adaptarse a críticas nacionales e internacionales. Esta experiencia subraya la necesidad de revisiones periódicas para asegurar la compatibilidad de las medidas excepcionales con el Estado de derecho. Las deficiencias, incluidos errores judiciales y condenas a inocentes, advierten sobre los riesgos de los sistemas excepcionales sin controles adecuados, sugiriendo que cualquier reimplementación de jueces sin rostro debe incluir fuertes mecanismos de supervisión y garantías reforzadas.

El análisis comparado de experiencias internacionales muestra respuestas institucionales heterogéneas frente a amenazas criminales intensas. El caso italiano muestra cómo el anonimato judicial contribuye eficazmente al desmantelamiento de la Cosa Nostra, mientras que la experiencia colombiana destaca los riesgos cuando estos sistemas carecen de supervisión. El modelo salvadoreño ha logrado reducciones en homicidios, pero ha sido severamente criticado por violaciones de derechos humanos. La estrategia mexicana, centrada en juzgados especializados, ofrece un enfoque alternativo que prioriza la legalidad procesal. Estas experiencias muestran que la centralización del poder, la capacidad de respuesta

²²⁶ PATTON, M. Q. (2011). *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. The Guilford Press.

²²⁷ MARCH, J. G., y OLSEN, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. The Free Press.

institucional y el equilibrio entre eficacia y legalidad son clave para el éxito de estos modelos. La aplicación de lecciones internacionales al contexto peruano requiere un enfoque adaptado.

El marco institucional peruano revela vulnerabilidades en la protección de los operadores de justicia ante amenazas del crimen organizado y el "terrorismo urbano". El aumento de denuncias por extorsión y homicidios refleja la consolidación de redes criminales con alta capacidad de intimidación. Las propuestas legislativas recientes, como la reintroducción de jueces sin rostro y la tipificación del "terrorismo urbano", muestran la necesidad de actualizar el marco normativo ante nuevas amenazas. Sin embargo, estas propuestas deben evaluarse cuidadosamente para evitar vulnerar garantías procesales fundamentales. La capacidad institucional, aunque fortalecida por la coordinación interinstitucional, sigue enfrentando desafíos en cuanto a recursos, cobertura territorial y articulación operativa. El reto principal es equilibrar la eficacia represiva con el respeto al Estado de derecho en un contexto de creciente violencia.

El modelo propuesto para tribunales especiales en Perú se basa en una delimitación precisa de su ámbito material y temporal, con criterios cuantificables para su activación. El sistema contempla un espectro de anonimato para jueces, fiscales y testigos, complementado con protocolos de seguridad alineados a estándares internacionales. Los

controles incluyen un sistema multinivel de supervisión externa y rendición de cuentas ante órganos constitucionales autónomos, con un comité ético independiente. La propuesta también incorpora garantías legales como un tribunal de garantías especializado y un sistema de contrapesos entre la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional. Los mecanismos de transparencia permiten el escrutinio público sin comprometer la seguridad de los involucrados, armonizando la protección de los operadores de justicia con los principios democráticos y los derechos humanos.

La implementación gradual del sistema propuesto se estructura en tres fases progresivas: piloto, expansión controlada y consolidación, con revisiones periódicas basadas en evidencia empírica. La transición se regirá por criterios objetivos vinculados a indicadores del Rule of Law Index y cláusulas sunset que condicionan la continuidad de los tribunales a revisiones legislativas. La evaluación de la efectividad se apoyará en una matriz multidimensional de seguridad judicial, eficiencia procesal y garantías de defensa, monitoreada por un sistema independiente. La percepción de legitimidad se evaluará mediante la opinión de operadores judiciales, usuarios del sistema y la ciudadanía. Esta aproximación incremental maximiza la eficacia judicial mientras minimiza los riesgos para los derechos fundamentales, mostrando que es posible diseñar respuestas excepcionales compatibles con principios democráticos.

La viabilidad jurídica, institucional y democrática del modelo depende de superar la falsa dicotomía entre seguridad y derechos, reconociendo la necesidad de proteger a los operadores de justicia y preservar las garantías procesales fundamentales. Las condiciones actuales de inseguridad en Perú, debido al crimen organizado y el terrorismo urbano, justifican medidas extraordinarias bajo un marco constitucional debidamente delimitado y supervisado. El éxito de la propuesta dependerá de la voluntad política para priorizar un enfoque técnico y la participación activa de la sociedad civil en la supervisión. La legitimidad del sistema estará condicionada tanto por su eficacia operativa como por su capacidad para mantener la confianza ciudadana en la integridad del proceso judicial y el respeto a los derechos humanos.

Una línea de investigación en derecho legislativo podría explorar cómo los principios de temporalidad, proporcionalidad y control democrático pueden incorporarse estructuralmente en las leyes excepcionales, como las que crean tribunales especiales. Esta investigación podría desarrollar un modelo de técnica legislativa que incluya cláusulas sunset obligatorias, criterios objetivos de activación/desactivación y contrapesos institucionales codificados en la norma. El estudio contribuiría a la teoría de la legislación en contextos democráticos bajo presión, proporcionando herramientas para equilibrar la eficacia en la

persecución criminal con la preservación del Estado de Derecho. Además, podría desarrollar indicadores específicos de calidad legislativa para evaluar comparativamente las aproximaciones a problemas similares en diferentes sistemas jurídicos.

REFERENCIAS

- AGAMBEN, G. (2024). *Estado de excepción: Homo sacer, II, 1* (F. Acosta y I. Acosta, trads.). Adriana Hidalgo Editora. (Obra original publicada en 2003)
- AGUILAR AGUILAR, A. A. (2024). *El Poder Judicial en la lucha contra el crimen organizado en México* [Text.Chapter]. Editorial ITESO. <https://editorial.iteso.mx/index.php/PI/catalog/view/62/60/2584>
- ALEX, R. (2002). *A theory of constitutional rights* (J. Rivers, Trans.). Oxford University Press. (Obra original publicada en 1986)
- ANDINA. (2024, enero 31). *Congreso: Plantean crear tribunales sin rostro para delitos de crimen organizado*. Agencia Peruana de Noticias (Andina). <https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-plantan-crear-tribunales-sin-rostro-para-delitos-crimen-organizado-972559.aspx>
- BARACALDO MÉNDEZ, M. S. (2013). El sistema penitenciario y carcelario en Colombia: El concepto de alta seguridad en la justicia especializada. *Revista Policía y Seguridad Pública*, (1), 27-62.

- BOVENS, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- BURT, J.-M. (2006). Jugando a la política con el terror: El caso del Perú de Fujimori. *Debates en Sociología*, (31), 27-54.
https://doi.org/10.18800/debate_sociologia.200601.002
- CALDERÓN, C. (2025, enero 24). Retorno de jueces sin rostro en Perú: Patricia Juárez presentará proyecto de ley “para enfrentar el crimen organizado”. *Infobae*.
<https://www.infobae.com/peru/2025/01/24/retorno-de-jueces-sin-rostro-en-peru-patricia-juarez-presentara-proyecto-de-ley-para-enfrentar-el-crimen-organizado/>
- CENTRO DE NOTICIAS DEL CONGRESO. (2024). Presidente del Congreso considera urgente tipificar el delito de terrorismo urbano. *Portal Congreso de la República*.
<https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/presidente-del-congreso-considera-urgente-tipificar-el-delito-de-terrorismo-urbano/>
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. (2010). La Rochela: memorias de un crimen contra la justicia. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll2/id/32>
- COMISIÓN EUROPEA PARA LA EFICACIA DE LA JUSTICIA (CEPEJ). (2024, octubre 16). La eficacia y la calidad de la justicia en Europa: El Consejo de Europa publica su informe 2024. Consejo de Europa.
<https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file>
- COMISIÓN DE ENTREGA DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. (2004). Hatún Willakuy: Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima, Perú: Comisión de Entrega de la CVR.
<https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/11/hatun-willakuy-cvr-espanol.pdf>
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN DEL PERÚ. (2003, agosto 28). *Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Comisión de la Verdad y Reconciliación.
<https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- ENCJ. (2017, July 17). *Statement by the Executive Board of the European Network of Councils for the Judiciary on Poland*. Brussels: ENCJ. Retrieved from <https://www.encj.eu/node/454>
- FONDEVILA, G., y MEJÍA VARGAS, A. (2010). Reforma procesal penal: sistema acusatorio y delincuencia organizada. *Reforma Judicial. Revista Mexicana De Justicia*, 1(15).

- <https://doi.org/10.22201/ij.24487929e.2010.15.8773>
- FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO. (2023, agosto 22). *(IN)DEBIDO PROCESO: Análisis de las reformas que acompañan el régimen de excepción en El Salvador*. Fundación para el Debido Proceso. <https://dplf.org/indebido-proceso-analisis-de-las-reformas-que-acompanan-el-regimen-de-excepcion-en-el-salvador/>
- GARLAND, D. (2010). *Peculiar institution: America's death penalty in an age of abolition*. Oxford University Press.
- GONZALES, M. A. (2024, octubre 8). Denuncias por extorsión aumentaron en 390% en los últimos tres años. *infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2024/10/08/denuncias-por-extorsion-aumentaron-en-390-en-los-ultimos-tres-anos/>
- GROSS, O., y Ní Aoláin, F. (2006). *Law in times of crisis: Emergency powers in theory and practice*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493997>
- GOVERNMENT OF MALI. (2007, noviembre 30). *Examen de los informes presentados por los Estados mpartes de conformidad con el artículo 40 del Pacto: Comentarios del Gobierno de la República de Malí a las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos*. United Nations, Human Rights Committee (CCPR).
- HAMMERGREN, L. (2007). *Envisioning reform: Conceptual and practical obstacles to improving judicial performance in Latin America*. Penn State University Press. <https://doi.org/10.5325/j.ctt7v4jn>
- HARO, G., y Huamán, G. (2025, enero 26). *Atentado a la Fiscalía de Trujillo: Punto de quiebre de la violencia criminal en Perú*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/5479/ataque-la-fiscalia-punto-quiebre-la-violencia-urbana-peru>
- HIRSCHL, R. (2014). *Comparative matters: The renaissance of comparative constitutional law*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198714514.001.0001>
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. (2002). *Rome Statute of the International Criminal Court* (art. 68). https://legal.un.org/icc/statute/99_corr/cstatute.htm
- JAKOBS, G., y Cancio Meliá, M. (2003). *Derecho penal del enemigo* (1.^a ed.). Civitas.
- KATZ, C., y Nieto García, L. C. (1996). *Colombia: Jueces Anonimos*. <https://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/jueces.html>
- LINDBLOM, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- MANTILLA FALCÓN, J. (2006). La Comisión de la Verdad y Reconciliación en el Perú y la perspectiva de género: Principales logros y hallazgos.

- Revista Interamericano de Derechos Humanos*, (43), 323-365.
- MARCH, J. G., y OLSEN, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. The Free Press.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD. (2023, febrero 1). Enero 2023 el mes más seguro en la historia de El Salvador. *Gobierno del Salvador*. <https://www.seguridad.gob.sv/enero-2023-el-mes-mas-seguro-en-la-historia-de-el-salvador>
- OHCHR. (2014). *Transitional justice and economic, social and cultural rights* [Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales] (HR/PUB/13/5; United Nations publication, Sales No. E.14.XIV.3). United Nations.
- O'DONNELL, D. (1984). Legitimidad de los estados de excepción, a la luz de los instrumentos de derechos humanos. *Derecho PUCP*, (38), 165–231.
<https://doi.org/10.18800/derechopucp.198401.006>
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. (2009). *Manual de respuestas de la justicia penal al terrorismo* (Serie Manuales de Justicia Penal). Naciones Unidas.
https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Handbook_Criminal_Justice_Responses/Spanish.pdf
- PALACIOS VALENCIA, Y., y Echeverri Lopera, G. I. (2020). Criminalidad, economía del miedo y conflicto armado: Estudio a partir del arquetipo del “enemigo” en el contexto colombiano. *Revista Direito e Práxis*, 11(2), 1058-1083.
<https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/41015>
- PATTON, M. Q. (2011). *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. The Guilford Press.
- REÁTEGUI, F. (Coord.). (2009). *El sistema de justicia durante el proceso de violencia* (Colección Cuadernos para la Memoria Histórica, N.º 2). Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP).
<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/111911>
- REGGIARDO, F. (2022, julio 27). Operadores de justicia continúan en riesgo en Perú. *Cejil*. <https://twi.btq.mybluehost.me/blog/operadores-de-justicia-continuan-en-riesgo-en-peru/>
- SHETREET, S., y Turenne, S. (2013). *Judges on trial: The independence and accountability of the English judiciary* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- SILVA, R. (2024, octubre 14). Perú enfrenta su año más violento: Más de 1.800 homicidios registrados hasta noviembre de 2024. *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2024/10/14/homicidios-en-peru-del-2024-ya-superan-la-cifra-total-del-ano-anterior-segun-el-sinadef/>

- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2021). *Índice de percepción de la corrupción 2021*. Transparency International: The Global Coalition Against Corruption. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf
- TUSHNET, M. (2000). *Taking the Constitution away from the courts*. Princeton University Press.
- TYLER, T. R. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton University Press.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales "Gerardo Molina" (UNIJUS). (1996). Justicia sin rostro: Estudio sobre justicia regional (G. R. Nemogá Soto, Dir.). Universidad Nacional de Colombia.
- VELÁSQUEZ LOAIZA, M. (2024, febrero 1). ANÁLISIS | Bukele reporta bajas cifras de homicidios en El Salvador tras casi cinco años, pero con denuncias de violaciones de derechos humanos como telón de fondo. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2024/02/01/crimen-homicidios-bukele-el-salvador-analisis-orix/>
- VERVAELE, J. A. E. (2009). Medidas procesales especiales y protección de los derechos humanos Informe general. *Utrecht Law Review*, 5(2), 159-201.
- WORLD JUSTICE PROJECT. (2023). *Rule of Law Index 2023*. World Justice Project. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>