Proyecto de Ley N° 9139/2024-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESISTA RUTH LUQUE IBARRA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
09 OCT. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:05 am

PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA RESERVA DE IDENTIDAD Y LA PROTECCIÓN DEL DENUNCIANTE DEL DELITO DE EXTORSIÓN

La congresista de la República **RUTH LUQUE IBARRA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente **PROYECTO DE LEY**.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE GARANTIZA LA RESERVA DE IDENTIDAD Y LA PROTECCIÓN DEL DENUNCIANTE DEL DELITO DE EXTORSIÓN

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto la modificación del Nuevo Código Procesal Penal y el Código Penal para garantizar la reserva de identidad del denunciante del delito de extorsión al que se refiere el artículo 200 del Código Penal, así como la protección de la vida e integridad del denunciante y de su familia.

Artículo 2.- Incorporación del artículo 328-A del Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal

Se incorpora el artículo 328-A del Código Procesal Penal en los siguientes términos.

> "**Artículo 328-A.- Reserva de la identidad del denunciante**
>
> El fiscal que recibe la denuncia dispone la reserva de la identidad del denunciante cuando los hechos denunciados se refieran a la presunta comisión del delito de extorsión regulado en el artículo 200 del Código Penal.
>
> El fiscal, conjuntamente con la reserva de la identidad del denunciante, adopta otras medidas de protección reguladas en el numeral 2 del artículo 249 del presente Código, las cuales pueden ser aplicadas desde la interposición de la denuncia.
> Cuando el denunciante del delito de extorsión proviene de pueblos indígenas u originarios, los actos procesales en los que participe desde la interposición de la denuncia se aplican tomando en cuenta el enfoque

intercultural, garantizando la presencia de traductores o intérpretes de ser el caso.

Artículo 2.- Modificación del artículo 409-B del Código Penal

Se modifica el artículo 409-B del Decreto Legislativo 635, Código Penal, en los siguientes términos:

"**Artículo 409-B.- Revelación indebida de identidad**

El que indebidamente revela la identidad **de un denunciante por delito de extorsión,** un colaborador eficaz, testigo, agraviado o perito protegido, Agente Encubierto o especial, o información que permita su identificación, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años.

Cuando el Agente es funcionario o servidor público y por el ejercicio de su cargo tiene acceso a la información, la pena será no menor de cinco ni mayor de siete años, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2 y 4."

[...]".

Artículo 3. Resoiución emitida por el Ministerio Público

El Ministerio Pública emite resolución que aprueba el procedimiento que desarrolla e implementa los alcances del artículo 328-A del Nuevo Código Procesal Penal en un plazo no mayor de 15 días desde su entrada en vigencia.

Lima, octubre del 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/10/2024 08:48:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/10/2024 10:41:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 09/10/2024 09:22:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/10/2024 09:58:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 09/10/2024 09:22:46-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **09** de **octubre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9139/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la propuesta

1.1 Antecedentes: la problemática de inseguridad generalizada y su relación con las extorsiones

Actualmente, la ola de inseguridad y de crímenes que vive el Perú ha llegado a cifras alarmantes. Según diversas encuestas, la percepción de inseguridad ciudadana es alta, pero las cifras oficiales son peores y dan cuenta que no solo es un tema de sensación y temor por la ola criminal, sino que realmente vienen siendo víctimas de asaltos, extorsiones, secuestros y otros delitos. A julio 2024, los datos de Osiptel contabilizan un aproximado de 200 teléfonos móviles hurtados cada hora en el Perú.[1]

Por otro lado, el informe anual sobre seguridad ciudadana del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) revela que 215,159 personas fueron detenidas por cometer algún delito en 2023, lo cual representa un aumento del 9.8% en comparación con 2022. Además, la tasa de victimización de algún hecho delictivo fue del 27.1%, que significa 4.3 puntos porcentuales más que el año anterior. A nivel departamental, la mayor incidencia de delitos se registró en Puno (34.6%) y la menor, en Moquegua (14.8%).[2] De modo que la proyección de la escalada de la violencia e inseguridad se constata en cifras.

Al respecto, César Ortiz Anderson, presidente de la Asociación Pro Seguridad Ciudadana (Aprosec), señala que hace tiempo el tema de la inseguridad ciudadana se le fue de las manos al gobierno de Boluarte y que, incluso las cifras oficiales, ocultan una "cifra negra" de los que no denuncian. En ese sentido, sostiene que la cifra negra podría incrementar en cifras mayores esas estadísticas del INEI. En el caso de la modalidad de extorsiones en el año 2022 se registraron 11,224

---

[1] https://www.infobae.com/peru/2024/07/28/el-delincuente-se-siente-impune-peru-vive-una-de-sus-peores-crisis-de-inseguridad-y-estiman-que-la-situacion-puede-empeorar/

[2] https://www.comexperu.org.pe/public/articulo/el-271-de-la-poblacion-fue-victima-de-algun-delito-en-2023

denuncias, en el año 2023 se registraron 17,246 y en su opinión se proyecta que durante el año 2024 la cifra de este delito irá en aumento[3].

Podemos pues afirmar que las cifras ofrecidas son dramáticas y que, especialmente en las últimas semanas, los asesinatos producto de la extorsión mantienen atemorizan a Lima y las regiones. Si bien la preocupación de las extorsiones se ha centrado principalmente en el rubro del transporte urbano, lo que ha generado un paro generalizado y una movilización reciente de los transportistas en Lima hacia el Congreso[4], lo cierto es que la crisis que produce este delito no es exclusiva de este sector. Incluso, pese a las declaratorias de estado de emergencia decretadas por el gobierno y la supuesta mayor protección de las fuerzas del orden en estas circunstancias se han venido produciendo 9 homicidios durante la primera semana de impuestas estas medidas excepcionales, lo que demuestra el grado de la crisis de seguridad ciudadana que vivimos y la ineficacia del gobierno de Boluarte[5].

1.2 La necesidad de reforzar la investigación y acción penal contra un delito no perseguido

Aunque la problemática de seguridad ciudadana tiene múltiples factores, un asunto central para la actual ola de crímenes y homicidios que vivimos es la extorsión, tal como ya se ha advertido. Es por ello que resulta fundamental focalizar, como una de las principales alternativas de solución de la problemática -aunque no el único-, el atender de mejor manera las formas de combatir y anticiparse a la concreción del delito de extorsión y de sus terribles consecuencias.

En ese sentido, se ha observado que, lamentablemente, la investigación y acción penal contra las extorsiones que vienen azotando nuestra sociedad, es un aspecto ampliamente descuidado. Ello puesto que habría una cifra reducida o

---

3 https://www.infobae.com/peru/2024/07/28/el-delincuente-se-siente-impune-peru-vive-una-de-sus-peores-crisis-de-inseguridad-y-estiman-que-la-situacion-puede-empeorar

4 Para general de transportistas en Lima y Callao, realizado el 26 de setiembre de 2024.

5 https://www.infobae.com/peru/2024/10/01/al-menos-9-homicidios-en-lima-y-callao-hasta-el-quinto-dia-del-estado-de-emergencia-extorsion-y-sicariato-no-se-detienen/

insuficiente de denuncias debido a que existe factores que desincentivan que los ciudadanos recurran al sistema policial y judicial. Por ende, muchos de estos crímenes no son investigados y quedan impunes, propiciando un ambiente cada vez más favorable al crimen organizado y a la impunidad.

En efecto, según el reporte de Seguridad Ciudadana del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INE) durante el primer semestre de este año, solo el 16.7% de víctimas de algún delito realiza la denuncia respectiva, y el 40.9 % decide no denunciar por considerarlo una "pérdida de tiempo". Además, la percepción de inseguridad relacionada a la extorsión aumentó a 29.3 % en relación al 2023, que en el mismo periodo fue de 22.5 %. Al respecto, José Manuel Saavedra, representante de la Misión Internacional de Ciudades Seguras, señala que cada vez se denuncia menos porque existe una percepción negativa de las autoridades, principalmente en el caso de la PNP, habiendo decepción no sólo por la ineficacia e inoperatividad sino porque existen casos de infiltración y corrupción al interior del cuerpo policial que ponen en riesgo la vida de los denunciantes[6].

Igualmente, Martin Ojeda, Director de la Cámara Internacional de la Industria del Transporte, da cuenta de la desconfianza ciudadana con el Estado para denunciar este tipo de casos, así como la evidencia de desproporción entre los casos que se denuncian y los múltiples casos que quedan totalmente impunes. Así, en una entrevista en medios, ante la pregunta de por qué no se denuncia responde señalando que: "¿Por qué crees, porque confiamos en ustedes? Por temor...porque no hay una respuesta del Estado en esta situación. El general de Dirincri nos dijo, con un ejemplo que fue sincero: hubo una banda peruana que fue intervenida hace 8 meses, y entraron en base a una denuncia y el señor que denunció se inmoló prácticamente, porque cuando entraron a la cuenta (del extorsionador) habían 16 (extorsionados que pagaban) el que denunció y otros 15."[7]

---

[6] https://rpp.pe/politica/gobierno/por-que-las-victimas-de-extorsion-no-denuncian-los-hechos-esto-dicen-dos-expertos-en-seguridad-ciudadana-noticia-1587609?ref=rpp
[7] Entrevista realizada en Canal N, el viernes 27 de septiembre del 2024.

De modo que, el objetivo central de la propuesta es ofrecer nuevas condiciones e incentivos para que el ciudadano que conoce o que es víctima de extorsión, tenga un marco normativo más amable y confiable que le permita acceder de manera más rápida y segura al sistema de justicia, a fin de que, el Ministerio Pública pueda recibir de modo inmediato y directo la información necesaria para iniciar la investigación y la consecuente persecución de uno de los delitos más nefastos en la realidad que vivimos.

II. Análisis de la propuesta y el marco constitucional vigente

2.1. Descripción y justificación de la propuesta normativa

Tomando en cuenta los antecedentes y el contexto expuesto, el presente proyecto de ley busca priorizar la atención inmediata de las denuncias de extorsión y, al mismo tiempo, incentivar su impulso de parte, eliminando cualquier obstáculo o elemento que hacen que los registros de este tipo de denuncias sea bajo.

Así, en primer lugar, se alienta como espacio natural de denuncia ciudadana a las fiscalías, de modo tal que se desburocratiza la intermediación de la PNP que por lo demás venía siendo espacio de cuestionamiento en el tratamiento de este delito. Segundo y más importante, le otorga total reserva de identidad al denunciante, de modo que las dudas o riesgos que impedían el normal impulso de la acción penal en estos casos, queda eliminado. Tercero, la propuesta plantea además la adopción de algunas otras medidas de protección para el denunciante y su familia, de modo tal que se propicia un marco que vela totalmente por la integridad del denunciante del hecho delictivo.

Para ello, **la propuesta incorpora el artículo 328-A al Código Procesal Penal estableciendo que el fiscal que recibe la denuncia dispone la reserva de la identidad del denunciante cuando los hechos denunciados sean presuntamente por la comisión del delito de extorsión** (artículo 200 del Código Penal). A su vez, se dispone la aplicación de otras medidas de protección por parte del fiscal, que son aquellos previstos en el artículo numeral 2 del artículo 249 del

mismo Código Procesal Penal. Es importante hacer hincapié que la propuesta además tiene un enfoque intercultural, toda vez que se agrega que en casos que los denunciados provengan de pueblos indígenas u originarios se garantiza la presencia de traductores o intérpretes.

También es importante mencionar que se incluye la indebida revelación de la identidad del denunciante del delito de extorsión como delito penado, dentro de los supuestos previstos en el artículo 409 B por revelación indebida, para una mayor seguridad de los ciudadanos que denuncian.

En conclusión, la fórmula normativa propuesta se justifica en la necesidad de reforzar la investigación y acción penal contra un delito que no suele ser perseguido por la falta de personas que denuncien estos hechos delictivos. Dado que la criminalidad generalizada que ocasiona la extorsión es fuerte, se requiere atacar las condiciones por las que este tipo de investigaciones fiscales son bajas, con lo que las modificaciones al código procesal penal y código penal tienen como objetivo dar garantías al denunciado, de tal modo que no viendo peligrar ni su identidad ni su integridad se incentiven las denuncias.

2.2 Adecuación al marco normativo constitucional

La fórmula normativa propuesta que incorpora el artículo 328-A al Código Procesal Penal y la modificación del artículo 409 B del Código Penal es plenamente compatible con el ordenamiento constitucional peruano. Es más, es posible afirmar, fortalece el desarrollo de algunas de las funciones Constitucionales del Ministerio Público. A continuación, se da cuenta de cómo la propuesta se adecua y refuerza el marco constitucional vigente.

- **Sobre los deberes constitucionales del Estado**

El artículo 44 de la Constitución Política del Perú señala que: "*Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos;* ***proteger a la población de las amenazas contra su seguridad****; y promover el bienestar general que se fundamenta en la*

justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. (...)". Es decir, son parte de los deberes constitucionales a cargo de las instituciones del Estado velar, de la mejor manera posible, por la protección de la seguridad de la población, donde se sitúa claramente la seguridad ciudadana. En consecuencia, la propuesta busca justamente una fórmula que permita al Estado tener más herramientas para luchar contra la extorsión, fortaleciendo los canales para activar la persecución del delito.

- **Sobre las funciones constitucionales del Ministerio Público**

Entre las atribuciones constitucionales del Ministerio Público, previstas en el artículo 159 de la Constitución Política del Perú señala: *"Corresponde al Ministerio Público: (...)* ***4.*** *Conducir desde su inicio la investigación del delito. (...)* ***5.*** *Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte. (...)".* De modo que, cuando el Ministerio Público no tiene los elementos suficientes para iniciar la investigación penal en los casos de delito de extorsión, o cuando la atribución constitucional referida al Ministerio Público de ejercitar la acción penal a petición de parte se ve obstruida por circunstancias que hacen que dicha disposición sea inocua (por temor, desconfianza, miedo o riesgos de los ciudadanos), se requiere de acciones y medidas para hacer que esta norma constitucional se aplique de modo más óptimo.

En consecuencia, la formula propuesta para garantizar y proteger a los denunciantes del delito de extorsión, refuerzan y fortalecen la efectiva concreción de las disposiciones referidas a las atribuciones constitucionales del Ministerio Publico, previstas en el artículo 159 de la Constitución.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta iniciativa legislativa no contraviene el marco constitucional vigente. Por el contrario, busca fortalecer las funciones constitucionales del Ministerio Público en relación con la investigación del delito y el ejercicio de la acción penal a pedido de parte (artículo 159 de la Constitución).

Asimismo, la presente propuesta busca incidir sobre el código procesal penal y el código penal, a fin de potenciar las posibilidades de la investigación fiscal y la persecución del delito de extorsión. Es en base a dicha finalidad que se incorpora un nuevo artículo 328-A en el Código Procesal Penal para regular la situación de reserva y protección del denunciante del delito de extorsión y se modifica el artículo 409-B del Código Penal, sobre revelación indebida de identidad.

Teniendo en cuenta que, a la fecha no se han adoptado medidas concretas desde el Congreso de la República que permiten combatir la escalada de violencia y crímenes que vienen ocurriendo, se hace necesaria la aprobación de este proyecto de Ley a fin de combatir de mejor manera los delitos de extorsión que ocasionan parte de la crisis de seguridad que atraviesa el país.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no generará gasto alguno al erario nacional toda vez que se realizan con cargo a su presupuesto institucional.

Asimismo, la propuesta busca fortalecer la denuncia, investigación y persecución del delito de extorsión, el cual trae, en muchos casos, la pérdida irreparable de vidas humanas, y la paralización de emprendimientos y diversos circuitos económicos que se ven afectados directamente por esta conducta delictiva y sus efectos nocivos sobre la sociedad y la economía.

En tal sentido, la propuesta busca lograr un impacto social significativo previniendo y desincentivando prácticas que pueden atentar contra la integridad de vidas humanas, y, por otro lado, busca tener un impacto positivo en la seguridad y estabilidad que debe existir para el desarrollo de la economía peruana.

Finalmente, se debe precisar que el presente proyecto de Ley está enmarcado dentro de los límites establecidos en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que señala que las iniciativas legislativas no pueden contener propuestas de creación ni aumento del gasto público.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional, Política de Estado 1: "Democracia y Estado de Derecho", en el punto referido *al "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho"*, cuyo objetivo es defender la prevalencia de la Constitución y velar por la protección de las garantías y libertades fundamentales, tomando en consideración que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado, según el artículo 1 de nuestra Carta Magna, donde se "promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes", sancionando "a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad". La propuesta claramente plantea una opción que, en nuestro contexto actual, permitirá viabilizar de mejor manera la persecución de un delito gravísimo que afecta directamente la plena vigencia de los derechos fundamentales de las personas y que socaba el buen funcionamiento del Estado de derecho.