Proyecto de Ley N° 11398/2024-CR.

CONGRESO de la REPÚBLICA

DIANA CAROLINA GONZALES DELGADO

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
02 JUN. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 1:00

PROYECTO DE LEY QUE CREA LA FIGURA DEL DENUNCIANTE PROTEGIDO EN LOS DELITOS DE SICARIATO, EXTORSIÓN Y OTROS DELITOS COMPRENDIDOS DENTRO DEL CRIMEN ORGANIZADO

La congresista **DIANA CAROLINA GONZALES DELGADO** del grupo parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el inciso c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY QUE CREA LA FIGURA DEL DENUNCIANTE PROTEGIDO EN LOS DELITOS DE SICARIATO, EXTORSIÓN Y OTROS DELITOS COMPRENDIDOS DENTRO DEL CRIMEN ORGANIZADO

TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto establecer el marco legal de la figura del denunciante protegido en los delitos de sicariato, extorsión y otros delitos comprendidos dentro del crimen organizado, con la finalidad de garantizar la reserva de identidad y seguridad personal de los denunciantes.

Artículo 2. Definición

Se considera denunciante protegido a cualquier persona natural que proporciona información relevante, útil y comprobable a las autoridades sobre la comisión y/o planificación de los delitos de sicariato, extorsión y otros delitos comprendidos dentro del crimen organizado. Esta persona solicita que se mantenga en secreto su identidad a fin de prevenir algún tipo de represalia.

Artículo 3. Delitos comprendidos

La presente ley es aplicable a las denuncias relacionadas con los delitos de:

- Sicariato, previsto en el artículo 108-C del Código Penal.
- Extorsión, previsto en el artículo 200 del Código Penal.
- Delitos previstos en la Ley 30077, Ley Contra el Crimen Organizado.

TÍTULO II: MECANISMOS DE PROTECCIÓN Y RESERVA

Artículo 4. Reserva de la identidad
La identidad del denunciante es confidencial desde el primer momento de la presentación de la denuncia, incluso ante el imputado, sus abogados o terceros, salvo autorización judicial excepcional y debidamente motivada.

Artículo 5. Modalidades de las denuncias protegidas
Las denuncias pueden realizarse, bajo las siguientes modalidades:

a) Acercándose personalmente a las fiscalías o comisarías habilitadas.
b) A través de plataformas digitales del Ministerio Público o de la Policía Nacional del Perú.

Artículo 6. Medidas de protección
Según la evaluación del riesgo puede aplicarse la reserva de datos personales en todo el proceso penal y/o las medidas para garantizar la ubicación segura del denunciante.

TÍTULO III: CONTROL Y SANCIÓN DE LAS DENUNCIAS

Artículo 7. Verificación preliminar obligatoria
Toda denuncia presentada bajo esta figura debe ser evaluada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, a fin de determinar su plausibilidad fáctica, la relevancia penal y la existencia de elementos mínimos de corroboración.

Artículo 8. Registro de uso indebido
Se crea un registro confidencial para las denuncias infundadas o reiteradamente falsas. Tres denuncias desestimadas por falta de sustento en un mismo año por una misma persona generará la pérdida del estatus del denunciante protegido.

Artículo 9. Sanción por denuncia falsa dolosa
El denunciante que proporcione intencionalmente información falsa podrá ser denunciado penalmente por el delito de denuncia calumniosa contemplado en el artículo 402 del Código Penal. La pena se agrava en caso la denuncia conlleve a detenciones, daños a reputación o movilización policial indebida.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio Público, reglamenta la implementación de la presente ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario.

Lima, 28 de abril del 2025.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/04/2025 16:43:40-0500

DIANA CAROLINA GONZALES DELGADO
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/05/2025 15:14:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2025 16:41:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 so
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/05/2025 14:03:36-05

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **03** de **junio** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11398/2024-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. EXPOSICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

La inseguridad ciudadana es uno de los principales problemas que aqueja al Perú, y se ha agravado con el crecimiento sostenido de delitos como el sicariato, la extorsión y el crimen organizado. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la tasa de victimización a nivel nacional urbano alcanzó un 27.7% en 2024[1], frente al 18.2% registrado en 2021[2], lo que evidencia una creciente percepción de inseguridad entre la población. En particular, los delitos de extorsión se han multiplicado por seis en los últimos años, afectando especialmente a comerciantes, transportistas y empresarios, quienes se ven forzados a pagar "cuotas" bajo amenazas de violencia física o muerte. A la par, el sicariato ha dejado de ser un fenómeno esporádico para convertirse en una herramienta sistemática de organizaciones criminales, incluso empleando menores de edad como ejecutores de estos crímenes.

Frente a esta grave situación, el Estado ha adoptado medidas extraordinarias, como las sucesivas declaratorias de estados de emergencia en distritos del Callao, Lima Metropolitana, Trujillo y otras provincias del país, en donde la presencia militar ha complementado las labores policiales para enfrentar el auge delictivo. Sin embargo, estas acciones, aunque algunos podrían considerarlas necesarias, tienen un carácter temporal y no atacan una de las raíces del problema: el silencio forzado de las víctimas y testigos, quienes no se atreven a denunciar por miedo a represalias.

Actualmente, al presentar una denuncia ante una comisaría, los datos del denunciante —nombre completo, DNI y domicilio— son consignados en actas policiales que pueden ser fácilmente identificadas por los agresores o por personal infiltrado dentro de las propias instituciones, dejando en total indefensión al ciudadano denunciante.

Aunque el Ministerio Público cuenta con el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos, este solo se activa generalmente en la fase procesal o judicial, y está limitado a testigos clave o colaboradores eficaces. No existe una figura legal que ampare a la persona que desea denunciar inicialmente, sin

---

1 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). "Estadísticas de seguridad ciudadana". En línea: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/estadisticas-de-seguridad-ciudadana-enero-junio-2024.pdf, p. 1-2 . Consulta: 14 de abril de 2025.

2 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). "Victimización en el Perú 2015 – 2021. Principales resultados". En línea: https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3211072-victimizacion-en-el-peru-2015-2021, p. 11. Consulta: 14 de abril de 2025.

convertirse en testigo activo del proceso. Esta brecha legal genera una profunda desconfianza ciudadana y debilita la capacidad del Estado de detectar tempranamente organizaciones criminales.

En ese contexto, la creación de la figura del *denunciante protegido* se configura como una herramienta legal que permitirá a cualquier ciudadano aportar información sensible y valiosa de forma segura, sin temor a ser objeto de represalias físicas o sociales.

Esta figura legal tendría un carácter preventivo, y su aplicación complementaría las actuales políticas públicas de seguridad. Al incentivar las denuncias anónimas verificables, se fortalecerá la labor del Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú en la etapa preliminar de la investigación. Además, permitiría detectar patrones de criminalidad, zonas de influencia de bandas organizadas y flujos de extorsión, permitiendo una intervención más estratégica del Estado. Asimismo, esta figura actuaría como un mecanismo disuasivo para los delincuentes, al saber que la ciudadanía cuenta con una vía segura para denunciarlos sin exponerse.

La figura del denunciante protegido ya ha sido implementada en países como México y Colombia, con resultados positivos. En México, la Ley Federal para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal[3] permite reservar la identidad del denunciante y brinda medidas de seguridad incluso antes del inicio de un proceso judicial. Esta legislación ha sido clave para desmantelar redes de narcotráfico y crimen organizado; y, asimismo, facilitó el acceso a información directa de personas que antes no se atrevían a denunciar. En Colombia, el Programa de Protección a Testigos, Víctimas y Denunciantes, incluido en la Ley 418/97[4] y otras disposiciones, han sido vital en la lucha contra las bandas criminales y el paramilitarismo.

Estos modelos comparados demuestran que brindar protección legal y física a quienes denuncian delitos de alto riesgo incrementa exponencialmente las posibilidades de éxito en la lucha contra el crimen organizado. La implementación de la figura del denunciante protegido en el Perú respondería a estándares internacionales de derechos humanos y buenas prácticas, y reforzaría los compromisos del Estado peruano en materia de lucha contra la impunidad, seguridad ciudadana y acceso a la justicia. Además, permitiría al país contar con un marco normativo moderno, adecuado a la complejidad del crimen

---

[3] En línea: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPPIPP_200521.pdf. Consulta: 14 de abril de 2025.

[4] En línea: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6372. Consulta: 14 de abril de 2025.

contemporáneo, en donde la inteligencia ciudadana debe ser reconocida y protegida como un pilar estratégico de la prevención penal.

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa no solo se constituye como una medida idónea frente a la problemática descrita precedentemente, sino que también cuenta con fundamentos constitucionales que justifican la regulación propuesta.

En lo que respecta a la elección de delitos mencionados en el artículo 3, cabe señalar que se alcanza a los delitos de sicariato, extorsión y los comprendidos en la Ley 30077 sobre crimen organizado considerando su especial gravedad y el riesgo de represalia que implican.

De hecho, estas conductas delictivas presentan patrones sistemáticos de violencia y amenazas contra la ciudadanía, lo cual genera un escenario donde el denunciante se encuentra particularmente vulnerable y lo. Disuade de recurrir a las autoridades, lo cual a su vez disminuye la información con la que podrían disponer las autoridades para perseguir el delito.

En este sentido, a fin de que las restricciones de la iniciativa legislativa respondan a criterios de proporcionalidad es que se ha limitado el alcance únicamente a los delitos referidos precedentemente.

En segundo lugar, en lo que respecta a la reserva de identidad, cabe señalar que es una medida constitucionalmente válida dado que protege derechos fundamentales como la vida, la integridad y el acceso a la justicia. Si bien el derecho de defensa del imputado implica el conocimiento de la acusación, las pruebas y los testigos, este derecho no es absoluto. De hecho, el Tribunal Constitucional ha precisado que pueden establecerse límites razonables al derecho de defensa cuando están en juego otros derechos fundamentales, como la vida de un testigo (STC Exp. N.º 05057-2014-PA/TC). Además, la reserva de identidad no impide que el defensor acceda a los hechos materia de denuncia, sino únicamente limita el acceso a los datos personales del denunciante, lo que resulta proporcional y necesario.

En tercer lugar, en lo que respecta a la evaluación preliminar en plazo breve, cabe resaltar que la exigencia de evaluar la denuncia en un plazo de cinco (5) días hábiles se justifica por razones de eficiencia y seguridad jurídica. Esto permite detectar rápidamente si la denuncia tiene cierto nivel de fundamento, evitando que el Estado malgaste recursos activando mecanismos de protección sobre la base de denuncias infundadas. Asimismo, es importante resaltar que este procedimiento cumple con los principios de celeridad y debida diligencia,

permitiendo al Ministerio Público cumplir con su rol de director de la investigación penal.

En cuarto lugar, en lo que respecta al registro de uso indebido, corresponde precisar que cumple una función preventiva y disuasiva, toda vez que permite detectar patrones de abuso del sistema de protección por parte de personas que recurren de forma reiterada a denuncias infundadas. El criterio de tres denuncias desestimadas dentro de un año es razonable y proporcional, pues no sanciona de inmediato al denunciante sino que exige un patrón de conducta, fortaleciendo así el principio de buena fe procesal y permite al Estado administrar con justicia los recursos de protección.

Finalmente, en lo que respecta a la sanción por denuncia falsa, es importante resaltar que incorporar una sanción penal agravada por denuncia calumniosa tiene un doble propósito: disuadir el uso malicioso de la figura y proteger la legitimidad del sistema penal. De esta forma, se refuerza así la confianza pública en el sistema, garantizando que quienes abusan del mismo enfrenten consecuencias legales proporcionales al daño causado.

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

La aprobación de este Proyecto de Ley no dispone la modificación o derogación de alguna ley existente, sino que por el contrario regula un vacío normativo que dejaba expuestas a represalias a aquellas personas que querían denunciar a personas por la comisión de los delitos previstos en el presente proyecto de ley.

Complementariamente, es importante precisar que la presente iniciativa legislativa se articula armónicamente con el Código Penal; la Ley Orgánica del Ministerio Público, aprobada mediante Decreto Legislativo 052; la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado; y la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de la figura del Denunciante Protegido en el marco de la lucha contra delitos de sicariato, extorsión y crimen organizado representa una medida normativa de alto impacto sin irrogar gastos al erario nacional. El presente análisis desarrolla los principales beneficios y costos relativos, así como la posición de los actores institucionales y sociales más relevantes.

1. Costo económico
La propuesta legislativa no irroga gastos adicionales al erario nacional. Su implementación operativa podrá realizarse mediante la utilización de recursos existentes, como los programas de protección del Ministerio del Interior y el Ministerio Público. Se trata, por tanto, de una optimización normativa que fortalece el sistema de justicia penal sin necesidad de nuevos fondos públicos.

2. Beneficio institucional
La medida permite una recolección temprana y segura de información sensible en contextos de violencia, mejorando la eficacia de las investigaciones penales. Además, fortalece la confianza ciudadana en las instituciones de justicia y fomenta una cultura de colaboración con el Estado.

3. Posición de los actores relevantes
A continuación, se detalla en forma de cuadros los principales actores a favor y en contra del proyecto, así como la respectiva justificación de la norma frente a las críticas recibidas.

Actores a Favor del Proyecto de Ley

Actor	Argumentos a favor
Ministerio del Interior	Fortalece la inteligencia ciudadana como insumo para la lucha contra el crimen organizado.
Ministerio Público	Facilita la detección temprana de organizaciones criminales mediante denuncias con reserva.
Policía Nacional del Perú	Mejora la operatividad policial al contar con información directa de ciudadanos protegidos.
Ciudadanía (comerciantes, transportistas, víctimas potenciales)	Brinda una vía segura para denunciar sin temor a represalias, especialmente en zonas violentas.
Organizaciones de derechos humanos	Protege derechos fundamentales como la vida y la integridad personal del denunciante.
Congreso (Comisión de Justicia y Derechos Humanos)	Responde a una brecha normativa y alinea el ordenamiento jurídico con estándares internacionales.

Actores en Contra del Proyecto de Ley

Actor	Argumentos en contra	Respuesta
Defensores de derechos del imputado	Podría afectar el derecho de defensa al limitar el acceso a la identidad del denunciante.	El derecho de defensa se mantiene garantizado mediante el acceso a la información sustancial del hecho denunciado. La identidad puede mantenerse reservada solo en casos excepcionales, conforme a autorización judicial motivada, conforme a lo señalado en la jurisprudencia del TC.

V. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se encuentra alineada con los principios y objetivos del Acuerdo Nacional, específicamente con las siguientes Políticas de Estado:

- Política de Estado N° 4: Seguridad ciudadana
  Esta política establece el compromiso del Estado peruano de garantizar una sociedad segura y libre de violencia. El Proyecto de Ley contribuye a este fin al permitir la recolección segura y anticipada de información clave sobre delitos graves, facilitando su investigación y prevención sin exponer a los ciudadanos.
- Política de Estado N° 22: Erradicación de la violencia y fortalecimiento de la legalidad
  La propuesta fomenta una cultura de legalidad y empodera al ciudadano como actor en la lucha contra el crimen, reconociendo su papel dentro de un Estado democrático con seguridad jurídica y protección efectiva de derechos.

VI. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El proyecto de ley propuesto tiene relación con la Agenda Legislativa prevista para la legislatura 2024-2025, aprobada por Resolución Legislativa N° 006-2024-2025-CR del Congreso de la República publicada el 02 de noviembre de 2024.

En efecto, la modificación normativa concuerda con el Objetivo III: Perú seguro y libre de violencia, especialmente en el Tema 45: "Lucha contra el crimen organizado, trata de personas, sicariato, pandillaje y delitos conexos". La propuesta legislativa aporta una herramienta preventiva de colaboración ciudadana que fortalece el sistema de justicia penal y el trabajo conjunto con la Policía Nacional y el Ministerio Público.