



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
12317/2025-CR
RU N° 2033507

05 SEPTIEMBRE 2025 09:43 a. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: FRIGAIL

"Año de la recuperación y consolidación de la
economía peruana"

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE
EL GARANTISMO DEL PROCESO
PENAL Y DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO.

El Congresista de la República que suscribe **WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS**, integrante del **Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y, según lo regulado por los artículos 22°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE FORTALECER EL GARANTISMO DEL PROCESO PENAL Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Artículo 1. – Del objeto y finalidad de la Ley

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto: incorporar el inciso 6) al artículo 283, modificar el inciso 2), así como el primer y segundo párrafo del artículo 288 del Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N.º 957; incorporar la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1350, Decreto Legislativo de Migraciones; e incorporar el artículo 248-A a la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. La finalidad de esta propuesta es fortalecer el enfoque garantista en el proceso penal y consolidar la protección de los derechos fundamentales.

Artículo 2. – Incorporación del inciso 6) al artículo 283, modificar el inciso 2), así como el primer y segundo párrafo del artículo 288 del Nuevo Código Procesal Penal.

"Año de la recuperación y consolidación de la
economía peruana"

Se dispone incorporar el inciso 6) al artículo 283 y modificar el inciso 2) así como su primer y segundo párrafo del artículo 288 del Nuevo Código Procesal Penal; debiendo quedar en los términos siguientes:

"Artículo 283. Cesación de la prisión preventiva o de la comparecencia

[...]

- 6. Cumplido el plazo de prisión preventiva o de la comparecencia restrictiva; cesa automáticamente esta medida, debiendo el juez en el plazo de cuarenta y ocho horas, emitir el auto de cese y comunicar a las autoridades competentes, así como a la Superintendencia Nacional de Migraciones, para el cumplimiento del mandato judicial, bajo apercibimiento de aplicar lo establecido lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.**

Artículo 288. - Las restricciones

[...]

- 2.** La obligación de no ausentarse de la localidad en que reside, de no concurrir a determinados lugares, o de presentarse a la autoridad en los días que se le fijen. El Juez concede, en todos los casos, el permiso de desplazamiento al imputado **a nivel nacional y a cualquier país extranjero** cuando cumpla los siguientes requisitos:
- a) Solicitar por escrito el permiso.
 - b) Especificar los motivos que justifican el desplazamiento.
 - c) Especificar el tiempo y el lugar o los lugares donde se va a desplazar.

El Juez, bajo responsabilidad, resuelve el pedido en un plazo no mayor de tres días hábiles, debiendo notificar dicha decisión a la comisaría más cercana del lugar a donde se desplazará el imputado. **Si el imputado se desplaza al Extranjero, estará sujeto a los apercibimientos que fijará al juzgador".**

Ninguna autoridad administrativa a nivel nacional, dispondrá aplicar alguna medida de restricción de algún derecho fundamental bajo medidas establecidas en directivas o alertas, si no es únicamente aquello que es establecido por el juez y conforme a las restricciones establecidas en la presente norma procesal, bajo apercibimiento de asumir responsabilidad administrativa o penal establecido en el artículo trescientos setenta y seis del código penal.

Artículo 3. – Incorporación de la Décimo Sexta Disposiciones Complementarias Finales del Decreto Legislativo N° 1350 del Decreto Legislativo de Migraciones.

Se dispone incorporación de la Décimo Sexta Disposiciones Complementarias Finales del Decreto Legislativo N° 1350 del Decreto Legislativo de Migraciones; debiendo quedar bajo los siguientes términos:

“[...]

DÉCIMO SEXTA. – Regulación de restricciones por alerta.

Las alertas migratorias reguladas en la presente disposición legal, no producirá ningún tipo de restricción que impida la salida al extranjero, así como su retorno, a menos que exista un mandato judicial expreso vigente donde se ordena el impedimento de salida al extranjero o retorno.”

Artículo 4. – Incorporación del artículo 48 – A, a la Ley 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General.

Se dispone incorporar el artículo 48 – A, a la Ley N° 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General, debiendo quedar en el siguiente Termino:

"Año de la recuperación y consolidación de la
economía peruana"

"Artículo 48 - A. - Retroactividad.

Si la nueva ley contiene nuevos hechos no especificados en la presente Ley. La interpretación y aplicación de esta, deberá ser favorable al administrado.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIA.

Único. - Se dispone modificar el literal d) del 24.3, artículo 24° sobre registro de migraciones (RIM) del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones.

Lima, julio de 2025



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 12:30:23-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 12:30:38-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 14:24:19-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/09/2025 11:18:28-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/09/2025 12:05:40-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/09/2025 19:08:20-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/09/2025 12:54:07-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

El Estado Constitucional de Derecho impone como deber esencial garantizar la vigencia de los derechos fundamentales frente a cualquier actuación del poder público. En ese contexto, el presente proyecto busca impedir que tales derechos sean restringidos mediante mecanismos administrativos no jurisdiccionales, reforzando así los principios de legalidad, debido proceso, presunción de inocencia y control judicial efectivo. Esta monografía se sustenta en un análisis integral del marco normativo, doctrinario, jurisprudencial y constitucional vigente.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 2, reconoce múltiples derechos fundamentales, entre ellos, la libertad personal (inc. 24)¹, el debido proceso (inc. 23)² y la libertad de tránsito (inc. 11)³. En el ámbito penal, la restricción de estos derechos solo puede proceder mediante resoluciones judiciales debidamente motivadas, conforme al diseño garantista del sistema procesal penal peruano.

El principio de legalidad en el proceso penal, consagrado en el artículo I del Título Preliminar del NCPP, establece que "*ninguna persona puede ser procesada ni condenada sino conforme a un proceso previamente establecido por ley*"⁴. De ello se desprende que

¹ Constitución Política del Perú, Artículo 2 inciso 24, A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: (...)

² Constitución Política del Perú, Artículo 2 inciso 23, A la legítima defensa.

³ Constitución Política del Perú, Artículo 2 inciso 11, A elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería.

⁴ Artículo I del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Penal

toda medida restrictiva de derechos, como la prisión preventiva o el impedimento de salida del país, debe ser autorizada exclusivamente por un juez competente. Al respecto, César San Martín Castro afirma que *“el juez penal es el único legitimado para restringir derechos fundamentales del imputado, y su decisión debe estar debidamente motivada y sujeta a control”*⁵.

No obstante, algunas entidades administrativas como la Superintendencia Nacional de Migraciones han emitido directivas y alertas migratorias que limitan la libertad de tránsito sin respaldo judicial. Esta práctica vulnera de manera directa el principio de legalidad y la competencia exclusiva del Poder Judicial para restringir derechos fundamentales.

En palabras de Huertas Cabrera, *“no es compatible con el Estado Constitucional que una entidad administrativa restrinja derechos sin mandato judicial, pues ello equivale a una forma de ejercicio paralelo de jurisdicción”*⁶. Esta posición también ha sido respaldada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, donde se estableció que *“las restricciones a la libertad ambulatoria requieren de una intervención judicial previa”*⁷.

En el ámbito procesal, el NCPP emplea el término *“elementos de convicción”*; la sentencia plenaria casatoria 1-2017⁸ utiliza *“sospecha”*; y el artículo 8 del Código Procesal Constitucional habla de *“causa probable”*. Aunque los términos varían, todos aluden al mismo concepto: la necesidad de contar con una base razonable

⁵ San Martín Castro, V. (2017). Proceso Penal Acusatorio y Derechos Fundamentales. Gaceta Jurídica

⁶ Huertas Cabrera, J. (2021). Derechos procesales penal y garantías constitucionales. Palestra Editores.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs Ecuador. Sentencia de fondo, reparaciones y costas

⁸ Fundamento jurídico vigésimo cuarto del Pleno Casatorio 1-2017-CIJ-413.

para justificar medidas restrictivas. No obstante, tanto “*elementos de convicción*” como “*sospecha*” son nociones subjetivas que dependen del estado psicológico del intérprete penal. Por ello, resulta preferible emplear términos como “*datos*”, “*información*” o “*pruebas*” en sentido general, con el fin de promover un análisis objetivo y controlable epistemológicamente.

El cese de la prisión preventiva es una figura jurídica prevista en el ordenamiento penal peruano, destinada a levantar anticipadamente esta medida cautelar cuando desaparece su justificación. Dada su naturaleza excepcional y restrictiva de derechos fundamentales como la libertad personal, su aplicación debe estar permanentemente sometida a control judicial.

Según el Código Procesal Penal, la prisión preventiva cesa cuando ya no existen los fundamentos materiales o jurídicos que la sustentaban, o si surgen nuevos elementos que reducen el peligro procesal. En consecuencia, si el imputado no representa un riesgo real para el desarrollo normal del proceso, no corresponde mantener su privación de libertad.⁹

Asimismo, la ley permite solicitar el cese de esta medida en cualquier momento, siempre que se acredite una variación sustancial de las circunstancias originales. Esta solicitud, formulada por el imputado o su defensa, debe ser evaluada por el juez de investigación preparatoria en audiencia pública, quien valorará si persisten los indicios razonables del delito y los riesgos procesales que justificaron la medida.

⁹ Código Procesal Penal. Título III. Prisión Preventiva.

Existe también un límite temporal para la prisión preventiva. Conforme al artículo 275 del NCPP, esta tiene una duración máxima de nueve meses, salvo que se trate de casos complejos o de criminalidad organizada, donde puede extenderse hasta dieciocho o treinta y seis meses, según corresponda. Vencido dicho plazo sin sentencia, corresponde el cese automático de la medida y la inmediata libertad del imputado, sin perjuicio de que se puedan aplicar medidas menos restrictivas como el arresto domiciliario o la comparecencia con restricciones.

El principio de proporcionalidad guía igualmente las decisiones relativas al cese de la prisión preventiva. El juez debe valorar si la privación de libertad sigue siendo razonable, tomando en cuenta la gravedad del delito, el tiempo transcurrido, el avance del proceso y las condiciones personales del imputado. Esta medida debe ser de última ratio, y cualquier duda razonable debe resolverse en favor de la libertad.

El artículo 283 del NCPP regula la cesación de medidas coercitivas, aunque no establece expresamente que esta se produzca automáticamente al vencer el plazo. Esta omisión ha dado lugar a situaciones de afectación de la libertad personal. Como señala Peña Cabrera¹⁰, *“una de las formas más graves de afectación a la libertad individual es la prolongación arbitraria de medidas coercitivas que no tienen base legal vigente”*.

Frente a ello, la propuesta de reforma plantea que, una vez cumplido el plazo de la medida coercitiva, este cese automáticamente, debiendo el juez emitir el auto correspondiente en un plazo máximo de 48 horas y notificar a Migraciones para su

¹⁰ Peña Cabrera Freyre, L. (2016). Garantismo procesal y derechos fundamentales. Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres.

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

ejecución. Esta disposición asegura el respeto al principio de legalidad y evita prácticas que prolongan ilegítimamente la restricción de la libertad.

El derecho al libre tránsito está protegido por el artículo 2, inciso 11, de la Constitución. También, el artículo 288 del NCPP¹¹ regula medidas como la obligación de no ausentarse de la localidad o de presentarse ante una autoridad. No obstante, se requiere un procedimiento claro y garantista para autorizar desplazamientos nacionales o internacionales. Por ello, esta propuesta establece que el juez deberá autorizar dichos desplazamientos mediante resolución motivada, dentro de un plazo no mayor a tres días hábiles, notificando a la comisaría correspondiente y fijando los apercibimientos respectivos. Ninguna autoridad administrativa podrá imponer restricciones sin orden judicial.

La reforma es necesaria para salvaguardar efectivamente los derechos fundamentales en el Perú. A través de una precisión normativa en los ámbitos penal, migratorio y administrativo, se fortalece el principio de legalidad, se refuerza la seguridad jurídica y se garantiza el debido proceso. El Estado no puede permitir que entidades administrativas restrinjan derechos sin mandato judicial, ya que ello debilita los fundamentos del Estado de Derecho. Esta propuesta constituye un avance hacia un sistema más justo, coherente y garantista.

La modificación parte del respeto a los principios de legalidad y debido proceso, consagrados en los artículos 2 y 139 de la Constitución. Ambos principios exigen que ninguna persona sea privada de su libertad ni de sus derechos fundamentales sin una

¹¹ Nuevo Código Procesal Penal, Artículo 288.

resolución judicial competente y conforme a ley. En este sentido, la propuesta busca establecer límites y condiciones claras para las restricciones al derecho de tránsito de los imputados sometidos a comparecencia con restricciones, a fin de evitar interferencias administrativas arbitrarias.

La propuesta no solo permite al juez autorizar desplazamientos nacionales o internacionales, sino que también establece criterios objetivos y un procedimiento garantista para evaluar cada solicitud. Asimismo, impone al juez un plazo razonable de tres días hábiles para decidir, lo cual evita dilaciones indebidas que podrían constituir una denegación indirecta de derechos.

La prohibición de que autoridades administrativas impongan restricciones al desplazamiento del imputado fortalece la separación de poderes y la supremacía de la jurisdicción penal. Esta medida impide que mecanismos como alertas migratorias, bloqueos en RENIEC o SUNARP, entre otros, se utilicen como vías paralelas para limitar derechos fundamentales sin control judicial. Estas prácticas constituyen una afectación ilegítima, tal como ha sido advertido por el Tribunal Constitucional en múltiples resoluciones.

Por ejemplo, en la STC Exp. N.º 0206-2005-PHC/TC¹², el Tribunal enfatizó que toda restricción de derechos fundamentales debe provenir de autoridad jurisdiccional competente y estar debidamente motivada. Igualmente, en la STC Exp. N.º 00987-2014-PHC/TC¹³, se estableció que las alertas migratorias solo son válidas cuando están respaldadas por un mandato judicial expreso.

¹² Tribunal Constitucional. (2005). Sentencia Exp. N.º 0206-2005-PH/TC.

¹³ Tribunal Constitucional. (2014). Sentencia Exp. N.º 00987-2014-PHC/TC.

Finalmente, esta modificación cumple una función preventiva y coercitiva, al advertir a los funcionarios públicos sobre las consecuencias penales de exceder sus atribuciones. Esta medida fomenta una cultura de respeto a los derechos fundamentales y previene la arbitrariedad por parte de órganos administrativos o policiales. La propuesta es, por tanto, compatible con los principios constitucionales y convencionales de derechos humanos, y representa una mejora técnica necesaria para garantizar que las medidas coercitivas personales solo se apliquen bajo mandato judicial debidamente motivado.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

Esta propuesta legislativa se ajusta a la Constitución Política del Perú, en particular a lo señalado en el artículo 2°, incisos 11, 23 y 24, que reconocen el derecho fundamental al libre tránsito, al debido proceso y a la libertad personal. En este sentido, resulta indispensable establecer de forma expresa que las medidas coercitivas como la prisión preventiva y la comparecencia con restricciones cesan automáticamente al cumplirse el plazo legal, así como que toda restricción al desplazamiento del imputado solo puede imponerse por resolución judicial debidamente motivada. Estas modificaciones buscan fortalecer el enfoque garantista del proceso penal y evitar que entidades administrativas interfieran ilegítimamente en derechos fundamentales, en concordancia con el principio de legalidad y la separación de poderes que establece la Constitución.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

"Año de la recuperación y consolidación de la
economía peruana"

La aprobación y promulgación de esta propuesta de ley no generará ningún gasto adicional para el Estado. Por el contrario, su implementación contribuirá al fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho, al consolidar mecanismos claros y jurídicamente seguros para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial la libertad personal y el libre tránsito. Asimismo, al establecer que solo mediante mandato judicial pueden imponerse restricciones, se evita el uso arbitrario de medidas administrativas, sin que ello implique costos operativos adicionales. Esta reforma no solo garantiza un proceso penal más justo y garantista, sino que también promueve la legalidad y la seguridad jurídica sin demandar recursos públicos extras.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

El presente Proyecto de Ley, se enmarca dentro del Marco Jurídico y el lineamiento de las Políticas Sectoriales del País fijadas por el Acuerdo Nacional, así como con los capítulos I y II de la Constitución Política del Estado, y se vincula con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, respetando el Estado de derecho y la jerarquía de las leyes.

La presente iniciativa legislativa se enmarca dentro de las siguientes Políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional:

- Política 6, sobre promover el respeto de los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, así como fomentar la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través

"Año de la recuperación y consolidación de la
economía peruana"

de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los
mecanismos regionales y mundiales correspondientes.¹⁴

- Política 11, sobre combatir toda forma de discriminación,
promoviendo la igualdad de oportunidades.¹⁵

¹⁴ Website - Acuerdo Nacional. (2002c, julio 22). 6. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/6-politica-exterior-para-la-paz-la-democracia-el-desarrollo-y-la-integracion/>

¹⁵ Website - Acuerdo Nacional. (2002d, julio 22). 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/11-promocion-de-la-igualdad-de-oportunidades-sin-discriminacion/>