



HEIDY JUAREZ CALLE
Congresista de la República

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
12735/2025-CR RU 2079706

09 OCTUBRE 2025 09:09 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA ESTABLECER MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL PARA VÍCTIMAS, DENUNCIANTES Y TESTIGOS DE DELITOS DE SICARIATO, EXTORSIÓN Y BANDA CRIMINAL

A iniciativa de la **CONGRESISTA HEIDY LISBETH JUÁREZ CALLE**, integrante del grupo parlamentario **PODEMOS PERÚ**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA ESTABLECER MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL PARA VÍCTIMAS, DENUNCIANTES Y TESTIGOS DE DELITOS DE SICARIATO, EXTORSIÓN Y BANDA CRIMINAL

Artículo 1.- Objeto y finalidad de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 68, 95, 247, 248 y 328 del Código Procesal Penal, con la finalidad de establecer medidas de protección excepcional para víctimas, denunciantes y testigos de delitos de sicariato, extorsión y banda criminal, específicamente de la medida de reserva de identidad y datos personales.

Artículo 2.- Modificación del artículo 68 del Código Procesal Penal

Modifíquese el artículo 68 del Código Procesal Penal que regula las atribuciones de la Policía Nacional del Perú, específicamente el literal a del numeral 1, en los siguientes términos:

"Artículo 68.- Atribuciones de la Policía Nacional del Perú

1. La Policía Nacional del Perú en función de investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67 y en las normas sobre investigación, bajo la conducción del Fiscal, puede realizar los siguientes actos de investigación:

- a. Recibir las denuncias escritas o sentar el acta de las verbales, así como tomar declaraciones a los denunciantes, **siendo responsable de la reserva de los casos, datos personales y de identificación de las partes en esa instancia, debiendo maximizar el cuidado de los datos de los denunciantes, víctimas o testigos conforme al numeral 3 del artículo 248, bajo responsabilidad.***
- b. Aislar, proteger y vigilar el lugar de los hechos a fin de que no sean sustraídos, alterados y contaminados los indicios y evidencias del delito.*

- c. Practicar el registro de las personas, así como prestar el auxilio que requieran las víctimas del delito.*
- d. Recoger y conservar los indicios y evidencias de interés criminalístico relacionadas a los hechos que puedan servir a la investigación, conforme al protocolo interinstitucional que corresponda.*
- e. Practicar las diligencias orientadas a la identificación física de los autores y partícipes del delito y las faltas.*
- f. Realizar entrevistas e identificar a posibles testigos que hayan presenciado la comisión de los hechos.*
- g. Levantar planos, tomar fotografías, realizar grabaciones en video y demás operaciones técnicas o científicas.*
- h. Intervenir y detener a los presuntos autores y partícipes en caso de flagrancia, informándoles de inmediato sobre sus derechos. Requerirles sus documentos de identidad personal para su comprobación y recibir las versiones que puedan hacer en ejercicio de su derecho de defensa, sin afectar su derecho a guardar silencio y a la no autoincriminación.*
- i. Asegurar los documentos privados, e instrumentos de telecomunicaciones que puedan servir a la investigación. En este caso, de ser posible en función a su cantidad, los pondrá rápidamente a disposición del Fiscal para los fines consiguientes quien los remitirá para su examen al Juez de la Investigación Preparatoria. De no ser posible, dará cuenta de dicha documentación describiéndola concisamente. El Juez de la Investigación Preparatoria, decidirá inmediatamente o, si lo considera conveniente, antes de hacerlo, se constituirá al lugar donde se encuentran los documentos inmovilizados para apreciarlos directamente. Si el Juez estima legítima la inmovilización, la aprobará judicialmente y dispondrá su conversión en incautación, poniéndolas a disposición del Ministerio Público. De igual manera se procederá respecto de los libros, comprobantes y documentos contables administrativos.*
- j. Allanar locales de uso público o abiertos al público, mediante operativos debidamente planificados, haciendo uso racional de la fuerza conforme con la normativa de la materia.*
- k. Efectuar, bajo inventario, los secuestros e incautaciones necesarios en los casos de delitos flagrantes o de peligro inminente de su perpetración.*
- l. Recibir la manifestación de los presuntos autores o partícipes de delitos, con presencia obligatoria del Abogado Defensor de su elección o del Defensor Público que corresponda, debiéndose registrar las declaraciones en dispositivos o equipos audiovisuales. Si el Fiscal tiene conocimiento de la diligencia y no puede participar de forma presencial podrá hacerlo de manera virtual, debiendo dejarse constancia de su participación.*
- m. Reunir cuanta información adicional de urgencia permita la criminalística para ponerla a disposición del Fiscal, y*
- n. Las demás diligencias y procedimientos de investigación necesarios para el mejor esclarecimiento de los hechos investigados.*

2. De todas las diligencias específicas en este artículo, la Policía sentará actas detalladas las que entregará al Fiscal y emitirá el informe policial. Respetará las formalidades previstas para la investigación. El Fiscal durante la Investigación Preparatoria puede requerir la actuación de la Policía Nacional del Perú en el marco de sus atribuciones reconocidas por la ley.

3. El imputado y su defensor podrán tomar conocimiento de las diligencias practicadas por la Policía y tendrán acceso a las investigaciones realizadas. Rige, en lo pertinente, lo dispuesto en el artículo 324 del presente Código. El Fiscal decretará, de ser el caso, el secreto de las investigaciones por un plazo prudencial que necesariamente cesará antes de la culminación de las mismas."

Artículo 3.- Modificación del artículo 95° del Código Procesal Penal

Modifíquese el artículo 95 del Código Procesal Penal que regula los derechos del agraviado, específicamente el literal c del numeral 1, en los siguientes términos:

"Artículo 95.- Derechos del agraviado

1. El agraviado tendrá los siguientes derechos:

- a. A ser informado de los resultados de la actuación en que haya intervenido, así como del resultado del procedimiento, aun cuando no haya intervenido en él, siempre que lo solicite;*
- b. A ser escuchado antes de cada decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal, siempre que lo solicite;*
- c. A recibir un trato digno y respetuoso por parte de las autoridades competentes, y a la protección de su integridad, incluyendo la de su familia. En los procesos por delitos contra la libertad sexual se preservará su identidad, bajo responsabilidad de quien conduzca la investigación o el proceso. **En los procesos por delitos de Sicariato, Extorsión y Banda Criminal, se les aplicará de forma automática la reserva de su identidad y demás datos personales desde el acto mismo de la recepción de la denuncia o noticia criminal, debiendo la autoridad policial y fiscal darle inmediatamente tratamiento de testigo protegido, bajo responsabilidad.***
- d. A impugnar el sobreseimiento y la sentencia absolutoria.*

2. El agraviado será informado sobre sus derechos cuando interponga la denuncia, al declarar preventivamente o en su primera intervención en la causa.



3. *Si el agraviado fuera menor o incapaz tendrá derecho a que durante las actuaciones en las que intervenga, sea acompañado por persona de su confianza."*

Artículo 4.- Modificación del artículo 247 del Código Procesal Penal

Modifíquese el artículo 247 del Código Procesal Penal que regula sobre las personas destinatarias de las medidas de protección, específicamente el numeral 2, en los siguientes términos:

"Artículo 247.- Personas destinatarias de las medidas de protección

1. *Las medidas de protección previstas en este Título son aplicables a quienes en calidad de testigos, peritos, agraviados, agentes especiales o colaboradores intervengan en los procesos penales.*
2. *Para que sean de aplicación las medidas de protección será necesario que el Fiscal, durante la investigación preparatoria, o el Juez, aprecie racionalmente un peligro grave para la persona, libertad o bienes de quien pretenda ampararse en ellas, su cónyuge o su conviviente, o sus ascendientes, descendientes o hermanos. **Salvo el caso de la reserva de identidad y datos personales de denunciantes, víctimas y testigos de hechos relacionados a delitos de Extorsión, Sicariato y Banda Criminal, que se aplican conforme a lo establecido en el numeral 3 del artículo 248".***

Artículo 5.- Modificación del artículo 248 del Código Procesal Penal

Modifíquese el artículo 248 del Código Procesal Penal que regula las medidas de protección en el proceso penal, mediante la incorporación del numeral 3, en los siguientes términos:

"Artículo 248.- Medidas de protección

1. *El Fiscal o el Juez, según el caso, apreciadas las circunstancias previstas en el artículo anterior, de oficio o a instancia de las partes, adoptará según el grado de riesgo o peligro, las medidas necesarias para preservar la identidad del protegido, su domicilio, profesión y lugar de trabajo, sin perjuicio de la acción de contradicción que asista al imputado.*
2. *Las medidas de protección que pueden adoptarse son las siguientes:*
 - a) *Protección policial.*
 - b) *Cambio de residencia.*
 - c) *Ocultación de su paradero.*
 - d) *Reserva de su identidad y demás datos personales en las diligencias que se practiquen, y cualquier otro dato que pueda servir para su*

identificación, pudiéndose utilizar para ésta un número o cualquier otra clave. Cuando se trata de un interno de un establecimiento penitenciario, se comunica a la Dirección de Registro Penitenciario del Instituto Nacional Penitenciario o la que haga sus veces.

- e) Utilización de cualquier procedimiento que imposibilite su identificación visual normal en las diligencias que se practiquen.*
 - f) Fijación como domicilio, a efectos de citaciones y notificaciones, la sede de la Fiscalía competente, a la cual se las hará llegar reservadamente a su destinatario.*
 - g) Utilización de procedimientos tecnológicos, tales como videoconferencias u otros adecuados, siempre que se cuenten con los recursos necesarios para su implementación. Esta medida se adoptará para evitar que se ponga en peligro la seguridad del protegido una vez desvelada su identidad y siempre que lo requiera la preservación del derecho de defensa de las partes.*
 - h) Siempre que exista grave e inminente riesgo para la vida, integridad física o libertad del protegido o la de sus familiares y no pueda salvaguardarse estos bienes jurídicos de otro modo, se podrá facilitar su salida del país con una calidad migratoria que les permita residir temporalmente o realizar actividades laborales en el extranjero.*
- 3. La autoridad fiscal o policial, aplicará de forma automática y provisional la reserva de la identificación y demás datos personales de los denunciantes, víctimas y testigos de hechos relacionados a delitos de Sicariato, Extorsión o Banda Criminal desde el inicio de la recepción de la denuncia o la noticia criminal, dándoles de inmediato tratamiento de testigo protegido con el acompañamiento del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos. Aplicada la reserva automática y habiendo recibido la comunicación de la autoridad policial o teniendo la investigación a su cargo, el Fiscal deberá emitir, bajo responsabilidad, la disposición de convalidación de la reserva automática, en cuyo caso podrá disponer medidas de protección adicionales, o, de ser el caso y con la debida motivación, levantar la reserva automática aplicada.**

Artículo 6.- Modificación del artículo 328 del Código Procesal Penal

Modifíquese el artículo 328 del Código Procesal Penal que regula el contenido y forma de la denuncia, específicamente el numeral 1, en los siguientes términos:

"Artículo 328.- Contenido y forma de la denuncia

- 1. Toda denuncia debe contener la identidad del denunciante, una narración detallada y veraz de los hechos, y -de ser posible- la individualización del presunto responsable. Salvo los casos de hechos relacionados a delitos de Sicariato, Extorsión y Banda Criminal donde se aplica de forma automática la reserva de identidad y datos personales, conforme al numeral 3 del artículo 248.**

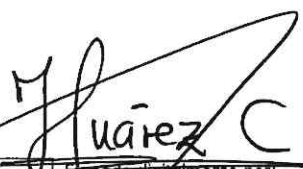


HEIDY JUAREZ CALLE
Congresista de la República

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

2. La denuncia podrá formularse por cualquier medio. Si es escrita, el denunciante firmará y colocará su impresión digital. Si es verbal se sentará el acta respectiva.
3. En ambos casos, si el denunciante no puede firmar se limitará a colocar su impresión digital, dejándose constancia en el acta del impedimento.

Lima, 09 de octubre del 2025


 Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Libeth PAJ 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/10/2025 10:16:20-0500








EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

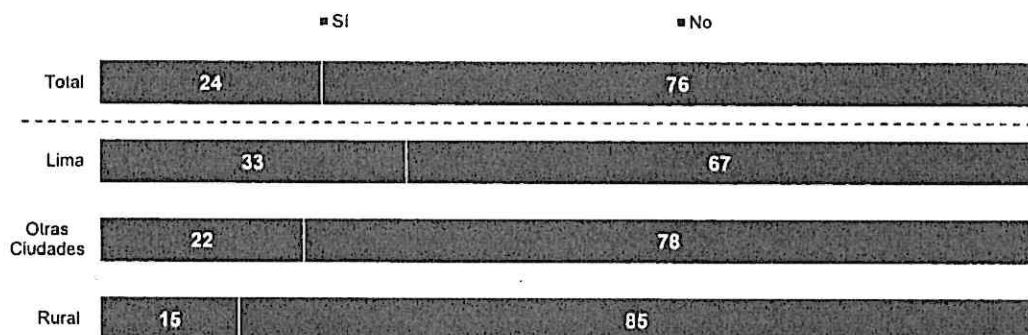
En nuestro país, como en toda Latinoamérica, el alto grado de inseguridad generado por la violencia y la delincuencia obstaculizan el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, de allí que estén siendo considerados como los problemas sociales más álgidos y de urgente atención.

Tal es el nivel de la delincuencia y la inseguridad ciudadana en el Perú que representan uno de los más grandes desafíos, ya que afectan a la tranquilidad de las personas y su percepción de seguridad, tanto dentro como fuera de sus casas, como por ejemplo se observa en una encuesta de IPSOS (2024) sobre la percepción de la delincuencia a nivel nacional, donde se arrojan resultados como los siguientes:

VICTIMIZACIÓN

Índice de victimización en los últimos 12 meses

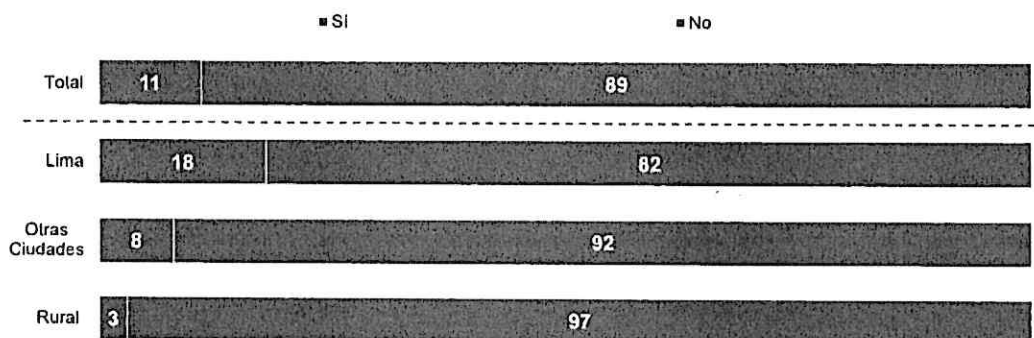
En los últimos 12 meses, ¿ha sido víctima o no de robo en la calle? (%)



Base: Total de entrevistados
Perú, septiembre del 2024

Perú21 

En los últimos 12 meses, ¿ha sido víctima o no de asalto con arma de fuego? (%)



Base: Total de entrevistados
Perú, septiembre del 2024

Perú21 

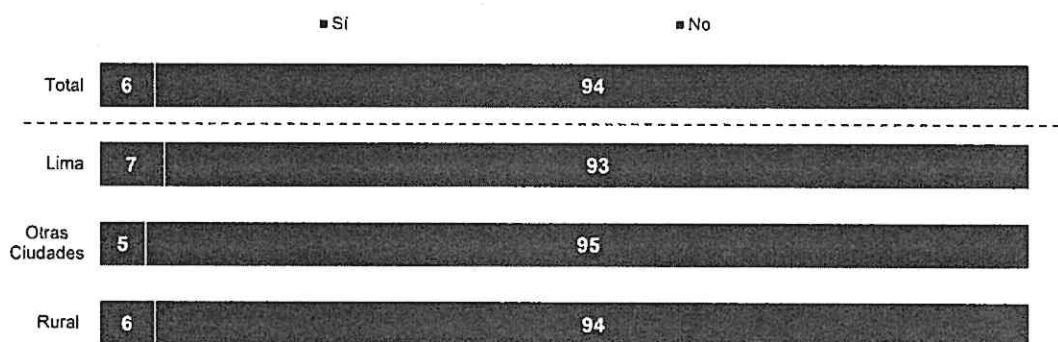
De ambos gráficos, es posible avizorar un altísimo nivel de percepción de inseguridad, muy especialmente por hechos o conductas relacionadas a delitos violentos, como son los de robo (sustracción violenta o con medio amenazante) o el de también robo, pero con uso de arma de fuego, donde se llega a apreciar que en el primer supuesto, casi la tercera parte de los encuestados en Lima manifestaron haber sufrido robo en la calle, una de cada tres personas, cifra cercana a los 20% aproximado de personas que también en la misma ciudad han manifestado haber sido amenazadas con arma de fuego, es decir, dos de cada diez personas.

En esa misma línea, respecto a los delitos de extorsión, han arrojado también altos índices de victimización, pues arroja que casi 1 de cada 10 personas han sido víctimas de delitos de extorsión / cobro de cupos, como se ve del siguiente cuadro.

VICTIMIZACIÓN

Índice de victimización en los últimos 12 meses

En los últimos 12 meses, ¿ha sido víctima o no de extorsión / cobro de cupos? (%)

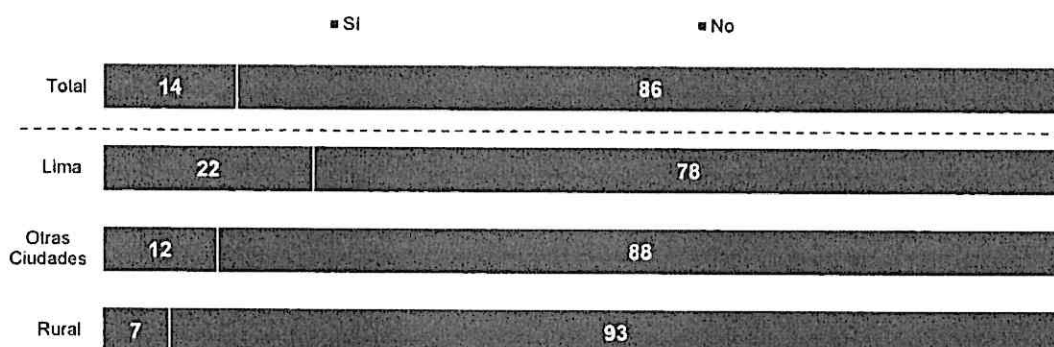


Base: Total de entrevistados
Perú, setiembre del 2024

Perú21 Ipsos

Lo que a la vez se ha visto acompañado de otro de los indicadores de violencia especialmente en zonas urbanas, como es el pandillaje, muchas veces ligada a las bandas criminales, pues podría considerarse como base de tal fenómeno criminológico, como se ve:

En los últimos 12 meses, ¿ha sido víctima o no de pandillaje / vandalismo? (%)



Base: Total de entrevistados
Perú, setiembre del 2024

Perú21 Ipsos

Ahora, a nivel institucional el Estado responde a través de sus diversas entidades de proscripción y persecución del delito, como lo son la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, a los que dota de diversas herramientas para ejercer el *ius puniendi* y lograr la ansiada paz social que haga proclive al desarrollo en todos sus ámbitos. Sin embargo, por diversos factores es que se estaría también apreciando un alto nivel de no denuncia por parte de la ciudadanía, incluso en hechos que incluyen violencia, tal como arroja el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2024), que muestra lo siguiente:

POBLACIÓN VÍCTIMA DE ROBO DE DINERO, CARTERA, CELULAR, POR MOTIVO DE LA NO DENUNCIA
Semestre: Marzo – Agosto 2024
(Porcentaje)

Semestre móvil	Motivo de la no denuncia					
	Por miedo a represalias del agresor(a)	Es una pérdida de tiempo	Desconfía de la Policía	Delito de poca importancia	Desconoce al delincuente	Otro 1/
Mar 2022 - Ago 2022	4.9	a/ 46.1	12.8	11.2	19.3	5.8
Abr 2022 - Set 2022	4.2	a/ 47.6	11.7	11.5	19.9	5.1
May 2022 - Oct 2022	3.9	a/ 48.4	11.8	12.0	18.5	5.4
Jun 2022 - Nov 2022	3.7	a/ 48.4	12.3	11.4	18.8	5.3
Jul 2022 - Dic 2022	3.3	a/ 48.4	11.4	12.3	19.4	5.1
Ago 2022 - Ene 2023	2.9	a/ 48.3	11.1	13.1	19.0	5.5
Set 2022 - Feb 2023	3.1	a/ 48.2	11.6	13.5	18.7	4.8
Oct 2022 - Mar 2023	3.3	a/ 48.9	11.8	13.2	17.5	5.2
Nov 2022 - Abr 2023	3.5	a/ 49.2	11.5	11.9	17.9	5.9
Dic 2022 - May 2023	3.3	a/ 49.8	11.2	12.0	17.4	6.2
Ene 2023 - Jun 2023	3.5	a/ 49.7	10.8	12.3	17.1	6.5
Feb 2023 - Jul 2023	3.7	a/ 49.6	11.1	11.3	16.9	7.3
Mar 2023 - Ago 2023	3.5	a/ 50.6	10.5	11.2	16.4	7.8
Abr 2023 - Set 2023	3.6	a/ 50.1	10.5	10.6	17.2	8.0
May 2023 - Oct 2023	3.4	a/ 49.9	10.6	11.2	17.6	7.4
Jun 2023 - Nov 2023	3.4	a/ 51.1	10.7	10.4	17.4	6.9
Jul 2023 - Dic 2023	3.2	a/ 52.3	11.4	9.9	16.7	6.4
Ago 2023 - Ene 2024 P/	3.4	a/ 51.8	11.7	10.5	17.0	5.5
Set 2023 - Feb 2024 P/	3.5	a/ 51.3	12.2	10.1	17.2	5.7
Oct 2023 - Mar 2024 P/	3.6	a/ 50.0	13.0	10.4	17.1	5.6
Nov 2023 - Abr 2024 P/	3.5	a/ 49.6	13.8	10.7	16.9	5.2
Dic 2023 - May 2024 P/	3.2	a/ 49.6	13.6	11.3	16.5	5.3
Ene 2024 - Jun 2024 P/	3.3	a/ 48.1	13.8	11.2	18.0	5.3
Feb 2024 - Jul 2024 P/	3.2	a/ 47.5	13.4	12.2	18.0	5.6
Mar 2024 - Ago 2024 P/	2.9	a/ 46.6	13.1	13.4	18.6	5.4
Diferencia con similar semestre móvil Mar 2022 – Ago 2022 (puntos porcentuales)						
Mar 2022 - Ago 2022/						
Mar 2024 - Ago 2024 P/	-2.0	0.5	0.3	2.2	-0.7	-0.4
Diferencia con similar semestre móvil Mar 2023 – Ago 2023 (puntos porcentuales)						
Mar 2023 - Ago 2023/						
Mar 2024 - Ago 2024 P/	-0.6	-4.0	2.6	2.2	2.2	-2.4

Los principales motivos por los cuales la población no denuncia el robo de dinero, cartera, celular, son por considerar que "Es una pérdida de tiempo" (46,6%), seguido de "Desconoce al delincuente" (18,6%) y "Delito de poca importancia" (13,4%).

En comparación con su similar semestre móvil de marzo – agosto 2023, el motivo de la no denuncia "Desconfía en la policía" se incrementó en 2,6 puntos porcentuales mientras, que el motivo de no denuncia "Es una pérdida de tiempo" disminuyó en 4,0 puntos porcentuales.

1/ Comprende: Recuperó sus bienes por cuenta propia, falta de pruebas, conocía al delincuente.

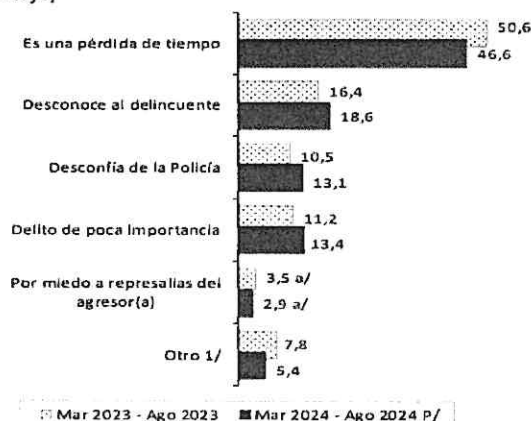
P/ Resultados preliminares para el año 2024.

a/ Los resultados son considerados referenciales porque el número de casos en la muestra para este nivel no es suficiente y presentan un coeficiente de variación mayor al 15%.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES.

Siendo muy alto el nivel de desconfianza en la efectividad de sus instituciones, como se ve:

Gráfico N° 41
POBLACIÓN VÍCTIMA DE ROBO DE DINERO, CARTERA, CELULAR, POR MOTIVO DE LA NO DENUNCIA
 Semestre: Marzo – Agosto 2024
 (Porcentaje)



1/ Comprende: Recuperó sus bienes por cuenta propia, falta de pruebas, conocía al delincuente.
 P/ Resultados preliminares para el año 2024.
 a/ El resultado es considerado referencial porque el número de casos en la muestra para este nivel no es suficiente y presenta un coeficiente de variación mayor al 15%.
 Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA:

2.1. Medidas de protección para víctimas, testigos y colaboradores del proceso penal

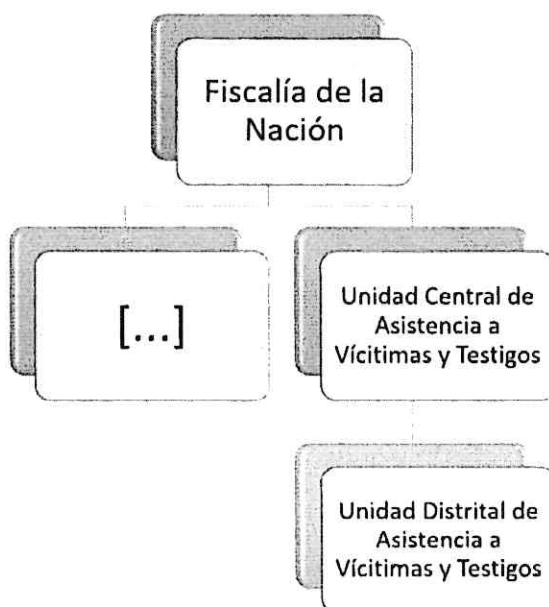
Las medidas de protección que se dictan en el proceso penal están destinadas a quienes en calidad de testigos, peritos, agraviados, agentes especiales o colaboradores que conocen información relevante para el proceso penal en el que intervienen y que, en razón de este conocimiento, son expuestos a diversas amenazas en contra de su integridad física o psicológica. En caso de ser necesario y en atención a la gravedad del peligro, estas medidas incluso se extienden hasta el cónyuge, conviviente, hijos y demás integrantes del entorno familiar del beneficiado, hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Estas medidas de protección, se encuentran reguladas entre los artículos 247 y 252 del Código Procesal Penal.

El representante del Ministerio Público, como titular de la promoción de la acción penal y como director de la investigación, requiere de la asistencia de distintas instituciones como la Policía Nacional del Perú (PNP), en ese sentido y en aras de viabilizar las medidas de protección que se ordenen dispuso mediante el Decreto Supremo 003-2010-JUS la creación de unidades especiales tanto en el Ministerio Público como en la PNP.

El programa de asistencia a víctimas y testigos se materializa a través de la UDAVIT, la cual se encuentra compuesta por un equipo multidisciplinario de profesionales de las áreas del derecho, psicología y trabajo social, quienes trabajan en forma conjunta

brindando una asistencia integral a todo aquél que se vea perturbado por las actuaciones procesales en las que deba intervenir y que, por tanto, requiera afrontar las consecuencias emocionales del delito.



Fuente: www.mpfm.gob.pe

2.2. Necesidad de protección de víctimas, denunciantes y testigos en delitos violentos

Como se ha podido apreciar de la estadística antes desarrollada, la alta tasa de criminalidad y sobre todo, la creciente violencia con que estaría ejerciéndose estos delitos, especialmente los de Sicariato, Extorsión y Banda Criminal, que por la naturaleza de su estructura tipológica, implica el ejercicio de medios violentos para coactar la voluntad de las víctimas, como son las amenazas de atentado contra sus vidas, integridad física, suya o de sus familiares, negocios, etcétera.

Frente a ello, surge la interrogante de si las instituciones o programas, y los preceptos procesales contemplados en el ordenamiento procesal penal, puede responder a la alta demanda de protección y asistencia para con las personas afectadas por delitos violentos como los antes mencionado.

Al respecto, se tiene que una de las mas conocidas como es la de la reserva de la investigación, tal como esta contemplado actualmente, requiere de una disposición fiscal que evalúe, de acuerdo a la cada caso, si amerita la invocación del Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos, es decir, se instaura una vez que el representante del Ministerio Público tiene suficientes elementos que generen convicción de la pertinencia de proteger al afectado o testigo, dejando claro que este procedimiento de evaluación se activa recién cuando la investigación se encuentra encaminada, es decir cuando le ha



llegado ya la noticia criminal, bien de oficio, por denuncia interpuesta y/o por comunicación policial, que a la vez implica que, el ciudadano ya ha tenido que exponer sus datos en varias instancias u oficinas.

En suma, se aprecia que la necesidad surge a raíz de que la medida debería ser posible desde el mismo acto de interposición de la denuncia, de forma que no se corra riesgo de filtración o exposición innecesaria de los datos de los afectados o testigos, cuando es sabido que los delitos que denuncia son altamente violentos y por tanto se encuentra expuesta la vida e integridad de esas personas y su entorno.

2.3. Legislación comparada

Encontramos en la legislación chilena, que, como era propio de un país con casi el mismo problema de incremento de violencia por delitos similares a los de extorsión y sicariato, que recientemente también se ha implementado el Estatuto de Protección en Favor del Denunciante, Ley 21.592, que adicionó al artículo 174 del Código Procesal Penal los siguientes incisos tercero, cuarto y quinto:

"Con todo, si el denunciante, al tiempo de presentar la denuncia, manifiesta la intención de reservar su identidad, se le deberá garantizar el secreto de ella. El Ministerio Público deberá instruir y proveer protocolos y mecanismos necesarios a fin de brindar el adecuado secreto y reserva de que trata este inciso.

Sin perjuicio de lo anterior, el imputado podrá solicitar al tribunal que ponga término a la reserva cuando con motivo de esta circunstancia se afecten sus derechos de defensa.

Con todo, si el denunciante interviene de cualquier forma en el procedimiento penal, se aplicarán, desde ese instante, las normas de este Código, y sólo se mantendrá la reserva en cuanto al hecho de haber realizado la denuncia, y resultarán aplicables las normas de protección previstas en los artículos 109, letra a), y 308."

De la misma forma, la Ley No 21.592 además adicionó al artículo 178 del Código Procesal Penal el siguiente inciso segundo:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el Ministerio Público podrá disponer medidas de protección en favor del denunciante cuando la entidad o la naturaleza de los hechos, o la calidad de la persona denunciada, indiquen que existe un riesgo plausible de ser él o su familia víctima de hostigamientos, amenazas u otros atentados con motivo de la denuncia."

Luego, encontramos en México que la protección de las víctimas está a nivel constitucional, pues en su Carta Magna, en su artículo 20° estipulan que:

"El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

(...)

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

(...)

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

(...)

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación".

De la misma forma, en su Ley General de Víctimas, artículo 12, señalan:

"Artículo 12. Las víctimas gozarán de los siguientes derechos: (...) VII. A que se garantice su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor contra todo acto de amenaza, intimidación o represalia; VIII. A rendir o ampliar sus declaraciones sin ser identificados dentro de la audiencia, teniendo la obligación el juez de resguardar sus datos personales y, si lo solicitan, hacerlo por medios electrónicos; (...)"

Finalmente, también prevén medidas en su Código Nacional de Procedimientos Penales, donde en su artículo 109° estipulan que:

"Artículo 109. Derechos de la víctima u ofendido En los procedimientos previstos en este Código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos: (...) XXVI. Al resguardo de su identidad y demás datos personales cuando sean menores de edad, se trate de delitos de violación contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, violencia familiar, secuestro, trata de personas o cuando a juicio del Órgano jurisdiccional sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa."

Como se puede advertir, dichos países, con similar sistema jurídico y con reformas procesales penales también de corte garantista, han previsto disposiciones legales y constitucionales para salvaguardar la integridad de sus denunciantes, víctimas y testigos en los procesos penales, y muy especialmente para casos con cierto nivel de violencia como los desarrollados en el ordenamiento mexicano.

III. ANALISIS CONSTITUCIONAL

3.1. Análisis material de Constitucionalidad

En el ámbito material, el presente proyecto de ley que propone medidas de protección excepcionales para denunciantes, víctimas y testigos de delitos de Sicariato, Extorsión y Banda Criminal, es congruente con la Constitución Política del Perú, y su bloque de constitucionalidad, encontrándose dentro del ámbito de actuación de instituciones como el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, que tienen a su cargo la recepción de denuncias que pretenda interponer la ciudadanía en ejercicio de su constitucional derecho de petición.

A fin de establecer la constitucionalidad de la presente medida normativa de carácter penal, específicamente referida al rubro adjetivo o procesal (medida de protección para el acto de denuncia como inicio del proceso penal), corresponde señalar que ello no colisiona con las funciones con los fines del proceso ni con los fines de la reforma procesal penal o mucho menos con las instituciones que forman parte del sistema de justicia penal.

Vale desarrollar que la reforma procesal penal materializada en el Decreto Legislativo 957 es la consecución de una tendencia jurídica de búsqueda de hacer más palpable o realizable lo que propugna directamente la Constitución, o, en resumen, es la consecuencia de la denominada "constitucionalización" del proceso penal, que encuentra sus fundamentos a la vez en que es ese ámbito donde se consuma el *ius puniendi*, el máximo poder del Estado para castigar las conductas que considera lesivas.

De allí que se le adhieran entre otros, dos grandes características como son la predominancia del denominado Eficientísimo y sobre todo del Garantismo Procesal, siendo este último una posición jurídica filosófica, antagónica al totalitarismo, y que en términos sencillos propugna la jerarquía de la Constitución por encima de la ley¹. Tal como ha sido desarrollado por Luigi Ferrajoli en su obra *Derecho y Razón*, el "garantismo" es el principal rasgo funcional del Estado de derecho², que designa no simplemente un "Estado legal" o regulado por la "ley", sino un modelo de Estado nacido con las modernas Constituciones y caracterizado por: a) la plena vigencia del principio de legalidad y sometimiento del poder público a normas generales, b) respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, cuya afectación los posibilita activar la tutela judicial.

Ahora, siendo que la presente propuesta normativa busca la concretización del derecho de las víctimas a un trato digno, con respeto y, sobre todo, con todas las medidas para asegurar la vigencia de su derecho de petición (denuncia) y a la vez sin que esto importe riesgo alguno para su vida, su integridad física, la de sus familiares o el de sus bienes/medios de subsistencia.

¹ ALVARADO VELOSO, Adolfo, *Garantismo Procesal contra Actuación Judicial de Oficio*, Tirant lo blanch, cit. p. 303.

² FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta. p. 855.

Finalmente, no es menos importante resaltar el otro aspecto de la reforma procesal que tampoco se vería afectada como es el eficientísimo procesal, ya que, la propuesta trabaja sobre un punto específico, sin aumentar procedimientos al proceso que pudieran impactar en el correcto y eficiente tratamiento del caso, muy por el contrario, busca que no se interrumpa el proceso en la tan importante fase preliminar, sin significar afectación a algún procedimiento, ya que la convalidación o subsistencia de la medida de protección estará siempre a cargo del Fiscal, como director de la investigación y titular de la acción penal.

3.2. Análisis de proporcionalidad de la medida

El análisis de proporcionalidad permite examinar la constitucionalidad y legitimidad de la medida propuesta con la adición del numeral 3 del artículo 248° del Código Procesal Penal y modificación complementaria de diversos dispositivos del mismo código (creación de la reserva excepcional de identificación y datos para denunciante, agraviado y testigos de Extorsión, Sicariato y Banda Criminal). Este análisis implica la necesidad de evaluar si existe una vulneración de derechos fundamentales con motivos razonables y objetivos.

En esa línea, si bien podría existir una apariencia de lesión del principio de contradicción como característica absoluta en todo el proceso penal -ya que la medida limitaría el derecho de los investigados a conocer la identidad del denunciante, agraviado o testigo en casos de Sicariato, Extorsión o Banda Criminal-, debemos tener también presente que ésta medida cautela un bien jurídico aún mucho mayor que un simple elemento formal, como es la vida e integridad física del agraviado, denunciante o testigo de los hechos sometidos a investigación, que en grado de ponderación merece mayor grado de protección.

Sin perjuicio de ello, cabe agregar que esta medida, se limita a extender excepcionalmente los efectos de reserva de identidad y datos personales para el caso de denunciantes de determinados delitos violentos para garantizar su integridad en la muy específica fase inicial del proceso que abarca desde el ingreso o recepción de la denuncia, mismo que inmediatamente comunicado al Ministerio Público, lo obliga a emitir una disposición que, con estándares de debida motivación, convalidará la medida, la mejorará y/o la dejara sin efecto, de acuerdo a los elementos del caso, cumpliendo incluso estándares como los establecidos en la Casación N° 1294-2021-SANTA, que establece, entre otros, que podrá ser valorada la declaración del testigo protegido, siempre que concurren requisitos mínimos, siendo el primero de ellos que tal condición sea dispuesta por un funcionario responsable, como en este caso lo es el Fiscal.



IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA PRESENTE NORMA

Esta iniciativa legal, modifica los artículos 68 (especifica que es función policial también cautelar la reserva de los datos de cada caso, más en casos de Sicariato, Extorsión y Banda Criminal), 95 (Agrega como derecho del agraviado que decide interponer denuncia por delitos de Sicariato, Extorsión y Banda Criminal el de reserva de su identidad y datos personales de forma automática), 247 (Prevé como excepción a las medidas de protección ordinarias, la de reserva automática), 248 (instituye la reserva automática provisional para denunciantes, agraviados y testigos de casos por delitos de Extorsión, Sicariato y Banda Criminal, dictando las especificaciones respectivas) y 328 (denota la excepción en cuanto a la exigencia de datos en las denuncias de partes) del Código Procesal Penal, con la finalidad de dotar de protección excepcional a las personas que hayan conocido, sido testigos o víctimas de extorsión, sicariato o banda criminal, en cuanto a su identidad y datos personales, desde el acto mismo de la recepción de la denuncia.

Ninguna de las disposiciones modificatorias se contraponen a la Constitución Política del Perú y la legislación vigente, siendo preciso agregar que esta propuesta legal si bien coincide en el ámbito de aplicación con el que está comprendido por el Decreto legislativo 1611, en lo que respecta a medidas destinadas a mejorar la lucha contra delitos violentos como la extorsión sicariato y otros, también es cierto que no se contraponen en ningún sentido, en tanto, el mencionado decreto se limita a instituir con mayor rigor, entre otros, el uso de figuras como el del informante o delator, cuyo uso se circunscribe a los actos de inteligencia que no llegan a tener relevancia procesal por si mismas (en la búsqueda de una condena para los hechos ilícitos) y/o encarga al sector interior, en su artículo 11, la emisión de un reglamento que coadyuve a la institución policial -a su cargo- a mejorar el tratamiento de los datos de los denunciantes, víctimas, entre otros, lo que naturalmente tiene un avance limitado y no abarca o compromete las acciones del Ministerio Público como director de la investigación y titular de la acción penal, aspecto que si se contempla o supera con la presente propuesta, por lo que, al contrario se evidenciaría un claro sentido de complementariedad, pues el referido decreto fortalece diversos aspectos especialmente en la fase inicial del proceso fortaleciendo herramientas de uso del personal policial, mientras que esta iniciativa busca instituir la protección de los que acudan al proceso penal (desde el momento exacto de su acercamiento) con una cobertura procesal propiamente dicha.

Finalmente, la iniciativa se funda o tiene en cuenta también la capacidad operativa con que cuenta el Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos, a cargo del Ministerio Público, que ya se encuentra desplegado a nivel nacional y cuenta con la base normativa funcional debidamente desarrollada, que únicamente ameritará una ampliación para una situación excepcional que es la que contempla el presente.

V. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El análisis costo-beneficio no puede realizarse en virtud de un análisis cuantitativo sino uno especialmente cualitativo.

Es de resaltar que la aprobación de la siguiente esta norma no irroga gasto alguno al Estado. Sin embargo, el beneficio de esta reforma es alto puesto que permitirá evitar impunidad en los casos de Sicariato, Extorsión y Banda Criminal, lo que repercutirá en el ámbito social, dando tranquilidad a los ciudadanos y recuperando la confianza en los operadores policiales, fiscales y judiciales, al ver que los delincuentes que son denunciados o están involucrados en estos delitos logran ser condenados a diferencia de la actualidad en que gran parte de estos casos no estarían siendo denunciados por temor, sino que su detención y encarcelamiento da muestras de una justicia eficiente y efectiva.

De esta manera, este dispositivo legal contribuirá a la proteger a la colectividad y su integridad, a la preservación de la integridad pública, a recuperar la confianza y credibilidad de la población en la justicia penal, a promover la cultura de la denuncia de actos ilícitos y el espíritu de colaboración de la población con sus autoridades en la persecución del delito. Por todo ello, la medida no genera costos y es plenamente viable y constitucional.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta de ley que crea la Plataforma Digital de Incautación y Destrucción de Armas de Fuego, se encuentra alineada con los objetivos y políticas establecidas en el Acuerdo Nacional, especialmente en lo referido a la seguridad ciudadana, el fortalecimiento del Estado de derecho y el uso de la tecnología para mejorar la gobernanza³. A continuación, se detalla su relación con las políticas pertinentes:

Democracia y Estado de Derecho, específicamente en la política de Estado 7° "Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana"; 9° "Política de Seguridad Ciudadana".

³<https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/7-erradicacion-de-la-violencia-y-fortalecimiento-del-civismo-y-de-la-seguridad-ciudadana/>

