



SUMILLA: LEY QUE INCORPORA COMO CIRCUNSTANCIA AGRAVANTE LA OCULTACIÓN DE RASGOS FISONÓMICOS PARA FACILITAR LA COMISIÓN DE DELITOS EN ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE INCORPORA COMO CIRCUNSTANCIA AGRAVANTE LA OCULTACIÓN DE RASGOS FISONÓMICOS PARA FACILITAR LA COMISIÓN DE DELITOS EN ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar en el Código Penal una circunstancia agravante aplicable cuando el agente oculte total o parcialmente sus rasgos fisonómicos o utilice medios idóneos destinados a impedir o dificultar su identificación con la finalidad de facilitar la comisión de un delito o asegurar su impunidad, siempre que el hecho se ejecute dentro de un establecimiento abierto al público o en su zona de acceso o intermediación directa.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad fortalecer la respuesta penal del Estado frente a la creciente comisión de delitos violentos perpetrados por sujetos que ocultan deliberadamente su identidad mediante el uso de capuchas, pasamontañas, cascos, máscaras u otros medios análogos, especialmente en establecimientos comerciales, locales de venta y negocios de emprendedores, donde dicha modalidad incrementa la peligrosidad objetiva de la conducta, dificulta la identificación del autor, favorece la impunidad y afecta gravemente el orden público, la seguridad ciudadana y la libertad de empresa..

Artículo 3.- Incorporación del literal o) al numeral 2 del artículo 46 del Decreto Legislativo 635, Código Penal.

Se incorpora el literal o) al numeral 2 del artículo 46 del Decreto Legislativo 635, Código Penal, en los siguientes términos:

"Artículo 46. Circunstancias de atenuación y agravación
(...)

2. Constituyen circunstancias agravantes, siempre que no estén previstas específicamente para sancionar el delito y no sean elementos constitutivos del hecho punible, las siguientes:

(...)

- o) Cuando el agente, con la finalidad de facilitar la comisión del delito o asegurar su impunidad, oculte total o parcialmente sus rasgos fisonómicos o utilice cualquier medio idóneo destinado a impedir o dificultar su identificación, siempre que el hecho se ejecute dentro de un establecimiento abierto al público o en su zona de acceso o inmediación directa. En tal caso, el juez podrá incrementar la pena hasta en un tercio por encima del máximo legal previsto para el delito base, atendiendo a la mayor peligrosidad objetiva de la conducta y a la grave afectación del orden público y la seguridad ciudadana.

Lima, 12 de Febrero de 2026



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2026 14:29:29-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Bizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2026 15:33:58-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadiith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2026 16:58:53-0500



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/02/2026 10:47:57-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/02/2026 12:59:57-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/02/2026 11:48:21-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2026 16:27:53-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2026 14:17:08-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/02/2026 14:16:59-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley responde a una problemática criminológica concreta y verificable: la comisión de delitos violentos en establecimientos abiertos al público mediante el ocultamiento deliberado de los rasgos fisonómicos del agente, práctica que incrementa la peligrosidad objetiva de la conducta, dificulta la identificación posterior y fortalece escenarios de impunidad. La presente iniciativa legislativa no penaliza la cobertura facial como conducta neutra, sino que incorpora una agravante cuando dicha ocultación u ocultamiento es instrumental para facilitar la comisión del delito o asegurar su impunidad, delimitando con precisión el supuesto de hecho conforme a las exigencias del principio de legalidad.

Desde la teoría del delito, la agravante encuentra sustento en el mayor desvalor de acción y de resultado. Claus Roxin sostiene que las circunstancias agravantes deben responder a un incremento cualitativo de la peligrosidad del hecho o a una mayor intensidad del injusto, justificando así un mayor reproche penal (Roxin, 1997). Cuando el agente oculta deliberadamente su identidad para ejecutar el delito en un espacio abierto al público, no solo incrementa la probabilidad de éxito del ilícito, sino que añade una dimensión estratégica orientada a frustrar la persecución penal, lo que evidencia una mayor peligrosidad y planificación.

La presente propuesta de ley se sustenta también en la doctrina de la prevención general positiva, según la cual la pena cumple una función de reafirmación normativa frente a conductas que erosionan la vigencia del orden jurídico. Günther Jakobs explica que el Derecho Penal debe reaccionar frente a conductas que cuestionan la vigencia de la norma, especialmente cuando el autor actúa con mecanismos que refuerzan la intimidación social y la impunidad (Jakobs, 1997). El uso de capuchas, cascos cerrados o dispositivos destinados a impedir la identificación en locales comerciales no solo afecta a la víctima directa, sino que transmite un mensaje de dominación violenta que altera la confianza colectiva en la seguridad pública.

Desde la criminología ambiental, el ocultamiento del rostro reduce los costos percibidos del delito al disminuir el riesgo de identificación. Lawrence Cohen y Marcus Felson desarrollaron la teoría de las actividades rutinarias, señalando que el delito ocurre cuando convergen un autor motivado, un objetivo adecuado y la ausencia de un guardián eficaz (Cohen & Felson, 1979). La imposibilidad de identificar al autor debilita la función de control social formal e informal. La presente iniciativa legislativa incrementa el costo penal cuando el agente neutraliza deliberadamente ese "guardián", representado por la identificación visual en espacios públicos comerciales.

La doctrina sobre determinación judicial de la pena reconoce que las circunstancias agravantes deben estar normativamente tipificadas para evitar discrecionalidad excesiva. Silva Sánchez sostiene que la individualización judicial debe operar dentro de parámetros legales claros que reflejen el mayor desvalor del hecho y de la culpabilidad (Silva Sánchez,

2001). Incorporar el literal o) en el numeral 2 del artículo 46 del Código Penal garantiza seguridad jurídica, taxatividad y coherencia sistemática, evitando interpretaciones extensivas y asegurando uniformidad en la respuesta penal.

Desde la perspectiva de la política criminal contemporánea, Luigi Ferrajoli advierte que el Derecho Penal debe actuar bajo estrictos límites de legalidad y proporcionalidad, interviniendo únicamente frente a conductas que representen una amenaza real y concreta a bienes jurídicos relevantes (Ferrajoli, 2001). La presente propuesta de ley respeta dichos límites, ya que no sanciona el uso de prendas en abstracto, sino el ocultamiento instrumental orientado a facilitar la comisión de delitos violentos en establecimientos abiertos al público, protegiendo bienes jurídicos como la vida, la integridad personal, la libertad, el patrimonio y el orden público.

La presente iniciativa legislativa refuerza el principio de proporcionalidad en sentido estricto, dado que el incremento de hasta un tercio por encima del máximo legal previsto para el delito base responde a la mayor peligrosidad objetiva y a la afectación intensificada del orden y la seguridad públicos. El ámbito espacial delimitado — establecimientos abiertos al público y su intermediación directa— evita expansiones desproporcionadas y concentra la reacción penal en escenarios donde el impacto social del delito es mayor, especialmente en negocios y locales de emprendedores, que constituyen un sector particularmente vulnerable frente a la criminalidad violenta.

La incorporación expresa del literal o) en el numeral 2 del artículo 46 del Código Penal fortalece la coherencia del sistema penal, dota al juez de un fundamento normativo claro para incrementar la pena cuando el ocultamiento de identidad constituye una estrategia deliberada de impunidad y reafirma la vigencia del orden jurídico frente a modalidades delictivas que generan grave alarma social.

➤ **ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO**

La presente iniciativa legislativa se enmarca en el siguiente marco normativo vigente:

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Decreto Legislativo 635, Código Penal.
- Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal.
- Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado.
- Ley 30299, Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
- Decreto Legislativo 1218, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el crimen organizado y la tenencia ilegal de armas.
- Decreto Legislativo 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú.
- Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.

- Decreto Legislativo 1316, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.
- Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales.
- Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.
- Ley 31199, Ley que fortalece la prevención y sanción de delitos cometidos mediante motocicletas lineales.

La presente propuesta de ley se integra sistemáticamente con las normas antes señaladas, al incidir en la política criminal del Estado orientada a la protección del orden público, la seguridad ciudadana y la prevención de delitos violentos cometidos en establecimientos abiertos al público.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad de fortalecer la capacidad de respuesta del Derecho penal frente a una modalidad delictiva caracterizada por la ocultación deliberada de los rasgos fisonómicos como medio para facilitar la comisión del delito y asegurar la impunidad, particularmente en establecimientos abiertos al público donde la afectación trasciende el ámbito individual y se proyecta sobre el orden público y la seguridad ciudadana. La presente iniciativa legislativa no crea un nuevo tipo penal autónomo ni criminaliza el uso de determinadas prendas o accesorios, sino que introduce una agravante específica cuando el ocultamiento es instrumental y funcional al delito, respetando el principio de intervención mínima y el carácter fragmentario del Derecho penal. Desde la teoría general del delito, la agravante de la pena encuentra fundamento en el incremento de la peligrosidad objetiva de la conducta y en el mayor desvalor de acción. Claus Roxin sostiene que la determinación de la pena debe atender no solo al resultado producido sino también a la forma de ejecución y a los medios empleados por el autor, en la medida en que revelen una mayor intensidad de la voluntad delictiva y un plus de lesividad social (Roxin, 2000). La ocultación deliberada del rostro, cuando tiene como finalidad evitar la identificación y asegurar la fuga o la impunidad, constituye precisamente un medio que incrementa el riesgo y evidencia planificación, lo que justifica una respuesta penal más severa dentro de los márgenes constitucionales.

La presente propuesta de ley también se vincula con el análisis criminológico de la racionalidad del delincuente. Desde la perspectiva de la teoría de la elección racional, el autor evalúa costos y beneficios antes de actuar, de modo que la reducción de riesgos de identificación disminuye el costo esperado del delito (Clarke & Cornish, 1985). Cuando el ordenamiento jurídico introduce un incremento punitivo específico asociado a la ocultación instrumental de identidad, se eleva el costo normativo de esa estrategia, alterando el cálculo delictivo. La incorporación del literal o) en el numeral 2 del artículo 46 del Código Penal se orienta a desincentivar precisamente esa modalidad operativa que hoy se observa de manera recurrente en homicidios, extorsiones y ataques armados en negocios de emprendedores.

Desde la dogmática penal latinoamericana, Eugenio Raúl Zaffaroni advierte que el Derecho penal debe operar selectivamente sobre conductas que impliquen un aumento

real del riesgo prohibido y no sobre meras condiciones personales o estados neutros (Zaffaroni, Alagia & Slokar, 2002). La redacción propuesta cumple con esta exigencia, pues no sanciona el simple hecho de cubrirse el rostro, sino que exige una finalidad concreta de facilitar el delito o asegurar la impunidad y que el hecho se ejecute en un contexto espacial determinado, esto es, dentro de un establecimiento abierto al público o en su inmediación directa. Se evita así una incriminación simbólica y se mantiene la coherencia con el principio de culpabilidad. En el plano de la política criminal, la presente iniciativa legislativa se inscribe dentro de las estrategias de prevención situacional del delito, que buscan reducir oportunidades delictivas mediante el aumento de riesgos y la disminución de anonimato. Ronald V. Clarke ha demostrado que las medidas que incrementan la probabilidad de identificación y sanción tienen efectos disuasivos significativos, especialmente en delitos predatorios y violentos (Clarke, 1997). La agravante propuesta no sustituye la labor preventiva ni policial, pero sí refuerza el mensaje normativo de intolerancia frente a conductas que instrumentalizan el anonimato para generar terror en espacios comerciales.

Desde la perspectiva constitucional, la agravante respeta el principio de proporcionalidad en sus tres dimensiones. Luigi Ferrajoli sostiene que la legitimidad del poder punitivo depende de su estricta sujeción a la legalidad y a la racionalidad en la determinación de las penas (Ferrajoli, 2011). La presente propuesta de ley cumple con el principio de legalidad al describir de manera clara y taxativa la circunstancia agravante, cumple con la idoneidad al dirigirse a una modalidad específica que incrementa el riesgo y la impunidad, y mantiene la proporcionalidad al prever un incremento de hasta un tercio por encima del máximo legal del delito base, dejando al juez un margen de valoración conforme a la mayor peligrosidad objetiva y a la afectación del orden y la seguridad públicos.

La incorporación del literal o) en el numeral 2 del artículo 46 del Código Penal responde, por tanto, a una necesidad real y verificable en el contexto de la criminalidad contemporánea. La presente propuesta de ley no amplía indiscriminadamente el poder punitivo, sino que adecua el sistema de circunstancias agravantes a una modalidad de ejecución delictiva que multiplica la inseguridad, afecta gravemente a pequeños y medianos emprendedores y debilita la confianza en el Estado de Derecho. Al reforzar la consecuencia jurídica frente a la ocultación instrumental de identidad, se envía un mensaje claro de protección a los espacios comerciales y de reafirmación del monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El presente proyecto de ley parte de una realidad criminológica verificable: la progresiva utilización de mecanismos de ocultamiento de identidad como herramienta instrumental para la comisión de delitos violentos en establecimientos abiertos al público, particularmente en locales comerciales y negocios de pequeños y medianos emprendedores. La dinámica delictiva contemporánea evidencia que el ocultamiento total o parcial de los rasgos fisonómicos no constituye un elemento accesorio o circunstancial,

sino un medio funcional dirigido a reducir el riesgo de identificación, incrementar la eficacia de la ejecución y asegurar la impunidad posterior.

Desde la criminología situacional, se ha demostrado que los delinquentes evalúan racionalmente los riesgos asociados a la detección y sanción, ajustando su comportamiento en función de la probabilidad de identificación. Clarke sostiene que los infractores adoptan estrategias que disminuyen la posibilidad de ser reconocidos o rastreados, en tanto la percepción de anonimato reduce el costo esperado del delito (Clarke, 1997). Bajo esta lógica, la ocultación deliberada del rostro mediante capuchas, pasamontañas, cascos integrales o máscaras constituye una técnica concreta de neutralización del riesgo de identificación. El problema no radica en la prenda en sí misma, sino en su utilización instrumental para asegurar ventajas delictivas.

Desde el enfoque de la teoría de la disuasión, la efectividad del sistema penal depende de la certeza y previsibilidad de la sanción. Becker explica que el comportamiento delictivo se ve influenciado por el cálculo racional entre beneficio y castigo esperado (Becker, 1968). Cuando el autor percibe que puede actuar con anonimato efectivo, el riesgo percibido disminuye y el incentivo criminal aumenta. La ausencia de una respuesta penal diferenciada frente al ocultamiento deliberado de identidad genera un vacío normativo que favorece este cálculo oportunista. La presente iniciativa legislativa busca corregir esa asimetría incorporando una agravante que incremente el costo jurídico del anonimato instrumental. El problema adquiere mayor relevancia en espacios abiertos al público. La victimología ha advertido que los entornos comerciales presentan características de oportunidad delictiva asociadas a flujo constante de personas, interacción directa con víctimas y disponibilidad inmediata de bienes o dinero. Felson y Cohen explican que el delito ocurre cuando confluyen un infractor motivado, un objetivo adecuado y la ausencia de guardianes eficaces (Felson & Cohen, 1980). El ocultamiento del rostro debilita la función de los "guardianes" formales e informales, incluyendo cámaras de videovigilancia, testigos y personal de seguridad, pues impide la identificación posterior del autor. En ese sentido, la conducta no solo agrava el riesgo individual de la víctima, sino que erosiona el mecanismo colectivo de control social.

Desde la dogmática penal, el incremento de pena ante comportamientos que aumentan la peligrosidad objetiva del hecho encuentra sustento en la teoría de la agravación por mayor desvalor de acción. Roxin sostiene que las circunstancias agravantes se justifican cuando el autor introduce elementos que incrementan la intensidad del ataque al bien jurídico o revelan mayor peligrosidad (Roxin, 2006). La ocultación deliberada de rasgos fisonómicos con finalidad instrumental incrementa la capacidad ofensiva del agente, reduce la posibilidad de identificación y refuerza la planificación delictiva, configurando un mayor desvalor de acción que legitima una respuesta punitiva más severa.

Adicionalmente, la política criminal contemporánea reconoce que la prevención general positiva exige reforzar la confianza de la ciudadanía en la capacidad del Estado para proteger el orden público y la seguridad jurídica. Garland advierte que la percepción de impunidad en delitos violentos deteriora la legitimidad del sistema penal y genera

inseguridad estructural en la población (Garland, 2001). En contextos donde los homicidios y atentados contra locales comerciales son ejecutados por sujetos encapuchados, la ausencia de una respuesta normativa específica proyecta un mensaje de tolerancia frente a una modalidad que incrementa la intimidación colectiva y afecta la libertad de empresa. La presente propuesta de ley no criminaliza el uso de determinadas prendas ni sanciona la mera cobertura facial. El núcleo problemático identificado radica en el uso instrumental del ocultamiento como medio para facilitar la comisión del delito o asegurar su impunidad, especialmente en establecimientos abiertos al público donde el impacto social y económico es mayor. El incremento facultativo de la pena hasta en un tercio, previsto en el artículo 46 del Código Penal, responde a la necesidad de adecuar la respuesta punitiva al mayor desvalor de acción y a la afectación intensificada del orden y la seguridad públicos.

La presente iniciativa legislativa aborda un fenómeno concreto de criminalidad organizada y violenta que se caracteriza por la planificación, la intimidación y la reducción deliberada de trazabilidad del autor. La incorporación del literal correspondiente en el numeral 2 del artículo 46 del Código Penal permite dotar al sistema penal de una herramienta técnicamente coherente con los principios de proporcionalidad, culpabilidad y lesividad, reforzando la prevención general y especial frente a una modalidad que actualmente potencia la impunidad y la expansión del delito en espacios comerciales.

IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia del presente proyecto de ley producirá un efecto integrador y sistemático dentro del ordenamiento penal peruano, al incorporar una circunstancia agravante expresa vinculada a la ocultación deliberada de los rasgos fisonómicos con finalidad instrumental para delinquir. La presente iniciativa legislativa no crea un nuevo tipo penal ni altera la estructura básica de los delitos contra la vida, el patrimonio o la seguridad pública, sino que se inserta dentro del régimen general de determinación judicial de la pena previsto en el artículo 46 del Código Penal, respetando los principios de legalidad, proporcionalidad y taxatividad.

Desde la dogmática penal, la agravante propuesta se sustenta en el mayor desvalor de acción y de resultado que genera la conducta cuando el agente emplea mecanismos destinados a impedir su identificación. Claus Roxin sostiene que las circunstancias agravantes deben fundarse en un incremento cualificado de la peligrosidad o del injusto que revele mayor reprochabilidad del autor (Roxin, 1997)¹. Bajo esta lógica, la ocultación de identidad no constituye una conducta neutra, sino un elemento que refuerza la planificación delictiva, consolida la impunidad y dificulta la reacción estatal, generando un plus de antijuridicidad que justifica el aumento punitivo. La presente propuesta de ley armoniza con la teoría de la determinación judicial de la pena desarrollada en el ámbito hispanoamericano, conforme a la cual las circunstancias agravantes permiten al juez modular la respuesta penal en función del mayor grado de afectación al bien jurídico. Muñoz Conde y García Arán señalan que las agravantes deben reflejar un aumento del contenido de injusto o de culpabilidad que haga necesaria una reacción penal más

¹ Roxin, C. (1997). *Derecho penal. Parte general. Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*. Civitas.

intensa (Muñoz Conde & García Arán, 2019)². En el caso que motiva el presente proyecto de ley, la ocultación de rasgos fisonómicos con finalidad de asegurar la impunidad incrementa la peligrosidad objetiva de la conducta y la lesión al orden público, particularmente cuando el hecho se ejecuta en establecimientos abiertos al público donde se desarrolla actividad económica de pequeños y medianos emprendedores.

El efecto normativo de la incorporación del literal o) al numeral 2 del artículo 46 del Código Penal se proyecta también sobre la coherencia interna del sistema penal. No se introduce una agravante abierta o indeterminada, sino una circunstancia objetiva delimitada por tres presupuestos claros: finalidad de facilitar el delito o asegurar impunidad, utilización de medios idóneos de ocultamiento y comisión del hecho en establecimiento abierto al público o su zona inmediata. Este diseño responde a la exigencia de determinación normativa desarrollada por la doctrina penal contemporánea, según la cual el legislador debe formular agravantes con suficiente concreción para evitar discrecionalidad arbitraria (Zaffaroni, Alagia & Slokar, 2002)³. La vigencia de la norma generará además un efecto preventivo general positivo en el sentido descrito por Jakobs, al reafirmar la vigencia de la norma frente a conductas que buscan erosionar la confianza social mediante el anonimato violento (Jakobs, 1997)⁴. Cuando el ordenamiento penal identifica expresamente una modalidad que incrementa la peligrosidad del hecho y la vincula a un mayor reproche, fortalece la expectativa normativa de seguridad en espacios de concurrencia pública. La presente iniciativa legislativa, en ese marco, refuerza la protección del orden público y la libertad de empresa sin vulnerar el principio de intervención mínima, dado que no penaliza el uso de cobertura facial per se, sino su utilización instrumental para delinquir.

Desde la perspectiva constitucional, el incremento facultativo de hasta un tercio por encima del máximo legal previsto para el delito base respeta la estructura de proporcionalidad punitiva. El Tribunal Constitucional peruano ha señalado en la Sentencia 0019-2005-PI/TC: *El Derecho Penal es la rama del ordenamiento jurídico que regula el ius puniendi, monopolio del Estado, y que, por tal razón, por antonomasia, es capaz de limitar o restringir, en mayor o menor medida, el derecho fundamental a la libertad personal. De ahí que, desde una perspectiva constitucional, el establecimiento de una conducta como antijurídica, es decir, aquella cuya comisión pueda dar lugar a una privación o restricción de la libertad personal, sólo será constitucionalmente válida si tiene como propósito la protección de bienes jurídicos constitucionalmente relevantes (principio de lesividad). Como resulta evidente, sólo la defensa de un valor o un interés constitucionalmente relevante podría justificar la restricción en el ejercicio de un derecho fundamental [...]. En ese sentido, dentro de los límites que la Constitución impone, el legislador goza de un amplio margen para diseñar la política criminal del Estado. Entre tales límites no sólo se encuentra la proscripción de limitar la libertad personal más allá de lo estrictamente necesario y en aras de la protección de bienes constitucionalmente relevantes, sino también la de no desvirtuar los fines del instrumento que dicho poder punitivo utiliza para garantizar la plena vigencia de los referidos bienes, es decir, no*

² Muñoz Conde, F., & García Arán, M. (2019). *Derecho penal. Parte general* (10.ª ed.). Tirant lo Blanch.

³ Zaffaroni, E. R., Alagia, A., & Slokar, A. (2002). *Derecho penal. Parte general*. Ediar.

⁴ Jakobs, G. (1997). *Derecho penal. Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación*. Marcial Pons.

*desnaturalizar los fines de la pena (fundamentos 35 y 36)*⁵. La presente propuesta de ley no establece penas automáticas ni desproporcionadas, sino que habilita al juez a valorar la mayor peligrosidad objetiva en cada caso concreto, manteniendo el control judicial individualizado.

El efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional, por tanto, no implica reforma estructural del Código Penal, sino un perfeccionamiento técnico del régimen de agravantes generales que permitirá una respuesta más coherente frente a la modalidad delictiva consistente en actuar encapuchado o con ocultación deliberada de identidad dentro de locales comerciales. Se trata de una medida que se integra armónicamente al sistema penal vigente, fortalece la tutela de bienes jurídicos fundamentales como la vida, la integridad y el patrimonio, y contribuye a la protección efectiva de la seguridad ciudadana en contextos de alta incidencia de violencia.

V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El análisis costo-beneficio del presente proyecto de ley debe abordarse desde una perspectiva integral que combine economía del crimen, teoría de la prevención general y evaluación de impactos institucionales. La presente iniciativa legislativa propone incorporar como circunstancia agravante la ocultación deliberada de rasgos fisonómicos cuando esta sea instrumental para la comisión de un delito en establecimientos abiertos al público. Desde la teoría económica del delito, el comportamiento criminal responde a incentivos racionales en los que el agente evalúa costos esperados frente a beneficios esperados (Becker, 1968)⁶. La ocultación de identidad reduce el riesgo percibido de identificación y sanción, disminuyendo el costo esperado del delito. Al introducir una agravante expresa que incrementa la pena hasta en un tercio, la presente propuesta de ley eleva el costo esperado de la conducta cuando el agente decide actuar bajo anonimato instrumental. Ello modifica la ecuación costo-beneficio del potencial infractor, generando un efecto disuasivo ex ante que no depende exclusivamente de mayor presencia policial, sino del aumento normativo del riesgo penal.

Desde la perspectiva de la prevención general positiva y negativa, el incremento de la respuesta penal frente a conductas que revelan mayor peligrosidad objetiva cumple una función comunicativa del Derecho Penal, reafirmando la vigencia de la norma y la protección reforzada de bienes jurídicos especialmente sensibles, como la vida, la integridad y la libertad empresarial en espacios abiertos al público (Roxin, 2000)⁷. La conducta de ocultar deliberadamente el rostro para facilitar la comisión del delito no es un elemento neutro, sino una manifestación de planificación y profesionalización criminal que incrementa la capacidad de daño y la probabilidad de impunidad. La presente iniciativa legislativa internaliza ese mayor desvalor de acción en la determinación judicial de la pena, alineando la respuesta punitiva con el grado real de peligrosidad.

En términos de análisis económico del Derecho, la eficiencia normativa se alcanza cuando la intervención reduce costos sociales superiores a los costos de implementación

⁵ Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia recaída en el Expediente 0009-2018-PI/TC.

⁶ Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169–217.

⁷ Roxin, C. (2000). *Derecho penal. Parte general*. Tomo I. Civitas.

(Posner, 2014)⁸. El presente proyecto de ley no genera costos presupuestales directos significativos, pues no crea nuevas estructuras administrativas ni impone obligaciones logísticas al Estado. La modificación se inserta en el artículo 46 del Código Penal como agravante genérica, lo que implica que su aplicación opera dentro del sistema ya existente de determinación judicial de la pena. El costo institucional es mínimo, limitado a la labor interpretativa y jurisprudencial. En cambio, el beneficio potencial radica en la reducción de delitos violentos cometidos bajo anonimato estratégico, cuya incidencia produce externalidades negativas severas: cierre de negocios, incremento de primas de seguros, pérdida de empleo, retraimiento de inversión en zonas urbanas y deterioro de la confianza social. Desde la lógica de eficiencia, la relación beneficio social–costo normativo resulta claramente favorable.

El análisis costo–beneficio también debe considerar el impacto en la impunidad. La criminología contemporánea ha demostrado que la percepción de riesgo de captura influye más en la decisión delictiva que la severidad abstracta de la pena (Nagin, 2013)⁹. La ocultación del rostro disminuye la probabilidad percibida de identificación, debilitando el efecto disuasivo del sistema penal. Al tipificar expresamente la ocultación instrumental como agravante, la presente propuesta de ley envía una señal normativa clara: el anonimato deliberado no reduce el riesgo, sino que lo incrementa. Ello puede elevar la percepción subjetiva de riesgo entre potenciales infractores, reforzando la eficacia preventiva sin necesidad de expandir el aparato coercitivo del Estado. Desde la perspectiva de la política criminal racional, el Derecho Penal debe intervenir de manera selectiva frente a manifestaciones de mayor peligrosidad objetiva (Jakobs, 1995)¹⁰. La ocultación de identidad en establecimientos abiertos al público constituye un indicio claro de organización, planificación y voluntad de evadir el control social formal. La presente iniciativa legislativa no sanciona el uso de prendas o accesorios por sí mismos, sino su empleo instrumental para delinquir, respetando el principio de lesividad y evitando la criminalización de conductas neutras. Ello garantiza que el beneficio preventivo no se obtenga a costa de una expansión irrazonable del ius puniendi.

El presente proyecto de ley, al incorporar el literal o) en el numeral 2 del artículo 46 del Código Penal, optimiza la proporcionalidad punitiva al permitir al juez incrementar la pena en atención a la mayor peligrosidad objetiva y a la afectación del orden y la seguridad públicos. El costo normativo es bajo, la afectación a derechos fundamentales es inexistente cuando la conducta no esté vinculada a un delito base, y el beneficio potencial en términos de disuasión, reducción de impunidad y protección del comercio formal es significativo. La presente propuesta de ley se configura, por tanto, como una intervención penal focalizada, eficiente y coherente con los principios de racionalidad legislativa y seguridad ciudadana.

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con los objetivos prioritarios de la Agenda Legislativa en materia de seguridad ciudadana, lucha contra la

⁸ Posner, R. A. (2014). *Economic analysis of law* (9th ed.). Wolters Kluwer.

⁹ Nagin, D. S. (2013). Deterrence in the twenty-first century. *Crime and Justice*, 42(1), 199–263.

¹⁰ Jakobs, G. (1995). *Derecho penal. Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación*. Marcial Pons.

criminalidad organizada y fortalecimiento del sistema de justicia penal. El incremento sostenido de delitos violentos cometidos en establecimientos abiertos al público por sujetos que ocultan deliberadamente su identidad revela una modalidad que busca garantizar impunidad mediante la anulación práctica de los mecanismos de identificación y persecución penal. Frente a ello, el Estado no puede permanecer con una respuesta normativa estática, sino que debe adecuar su marco penal a las nuevas formas de ejecución delictiva que afectan directamente a emprendedores, comerciantes y ciudadanos que desarrollan actividades económicas lícitas. La incorporación de una circunstancia agravante específica en el artículo 46 del Código Penal responde a la necesidad de reforzar la capacidad disuasiva del derecho penal frente a conductas que incrementan la peligrosidad objetiva del agente y lesionan no solo bienes jurídicos individuales, sino también el orden público y la tranquilidad social. Esta medida se integra coherentemente con las políticas públicas orientadas a recuperar la seguridad en espacios de actividad económica, proteger la libertad de empresa y garantizar condiciones mínimas de estabilidad para el desarrollo productivo.

Asimismo, la propuesta guarda concordancia con los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional, particularmente en lo relativo al fortalecimiento del Estado de Derecho, la seguridad ciudadana y la lucha frontal contra la violencia y el crimen organizado. El Acuerdo Nacional reconoce que la seguridad es condición indispensable para el desarrollo humano, la inversión y la cohesión social. En ese marco, la tipificación agravada del ocultamiento instrumental de identidad en la comisión de delitos constituye una respuesta proporcional, razonable y constitucionalmente válida frente a una modalidad criminal que erosiona la confianza en las instituciones y en la capacidad del Estado para garantizar protección efectiva.

La medida propuesta no criminaliza el uso neutro de elementos de cobertura facial, sino que sanciona su utilización con finalidad delictiva, respetando los principios de legalidad y proporcionalidad. De esta manera, la iniciativa fortalece la política criminal del Estado, contribuye a la eficacia del sistema de justicia y se inscribe dentro de los ejes estratégicos de la Agenda Legislativa y los compromisos del Acuerdo Nacional orientados a consolidar un Perú seguro, con instituciones firmes y con reglas claras frente a la violencia, en esa línea de ideas, la presente la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral I**. "Democracia y Estado de Derecho", del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 7**. "Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana", y concordante con el **tema 15**. "Leyes que fortalezcan la seguridad ciudadana. Lucha contra el crimen organizado" de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR.