Proyecto de Ley N° 7692/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

NORMA YARROW LUMBRERAS
Congresista de la República

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

La Congresista de la República que suscribe, **NORMA MARTINA YARROW LUMBRERAS,** integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
25 ABR 2024
RECIBIDO
Hora: 3:34 pm
Firma:

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, DECRETO LEGISLATIVO 957, PARA COMBATIR LA IMPUNIDAD EN LA COMISIÓN DE DELITOS Y FALTAS EN SITUACIÓN DE FLAGRANCIA, GARANTIZANDO LA PROTECCIÓN EFECTIVA A LAS VÍCTIMAS

Artículo 1.- Modificación de los artículos 61, 67, 68, 80, 95, 331 y 446 del Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal

Se modifican los artículos 61, 67, 68, 80, 95, 331 y 446 del Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal, en los siguientes términos:

Artículo 61.- Atribuciones y obligaciones

[...]

2. Conduce la Investigación Preparatoria. Practicará u ordenará practicar los actos de investigación que correspondan, indagando no sólo las circunstancias que permitan comprobar la imputación, sino también las que sirvan para eximir o atenuar la responsabilidad del imputado. Solicitará al Juez las medidas que considere necesarias, cuando corresponda hacerlo. **Garantiza la implementación y gestión del canal de atención para víctimas, conforme a lo dispuesto en el artículo 95-A del presente Código.**

[...].

Artículo 67.- Función de investigación de la Policía *Nacional*

1. La Policía Nacional en cumplimiento de sus funciones debe, inclusive por propia iniciativa, tomar conocimiento de los delitos y **comunicar** inmediatamente al fiscal **en el término máximo de dos (2) horas computadas desde la noticia bajo responsabilidad**, debiendo realizar las diligencias de investigación urgentes o inaplazables, que formarán parte de las diligencias preliminares, para impedir sus consecuencias, individualizar a sus autores y partícipes, reunir y asegurar los elementos de prueba que puedan servir para la aplicación de la ley penal, debiendo el fiscal convalidar, según corresponda, dichos actos de investigación que forman parte de la carpeta fiscal. **En todo momento, la Policía Nacional observa el cumplimiento del canal de atención para víctimas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95-A del presente Código.**

Similar función desarrollará tratándose de delitos dependientes de instancia privada o sujetas a ejercicio privado de la acción penal.

Artículo 68.- Atribuciones de la Policía

La Policía Nacional en función de investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior y en las normas sobre investigación, bajo la conducción del Fiscal **puede** realizar **los siguientes actos de** investigación, **observando el canal de atención de víctimas contemplado en el artículo 95-A del presente Código:**

[...]

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. Si el Fiscal o **Abogado Defensor** tienen conocimiento de la diligencia y no pueden participar de forma presencial podrán hacerlo de manera virtual, debiendo dejarse constancia de su participación.

Artículo 80.- Derecho a la defensa técnica

El Servicio **de Defensa Pública**, a cargo del Ministerio de Justicia **y Derechos Humanos**, proveerá la defensa gratuita a todos aquellos que, dentro del proceso penal, por sus escasos recursos no puedan designar abogado defensor de su elección, o cuando resulte indispensable el nombramiento de un abogado defensor **público** para garantizar la legalidad de una diligencia y el debido proceso.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos garantiza que el Servicio de Defensa Penal Pública se provea durante la atención de los turnos permanentes establecidos por la justicia penal.

Artículo 95.- Derechos del agraviado

1. El agraviado tendrá los siguientes derechos:

   [...]

   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 **y extorsión** se preservará su identidad, bajo responsabilidad de quien conduzca la investigación o el proceso.

   [...].

Artículo 331.- Actuación Policial

1. Tan pronto la Policía tenga noticia de la comisión de un delito, comunica al Ministerio Público por la vía más rápida, **en el término establecido en el artículo 67 del presente Código**, y también por escrito, indicando los elementos esenciales del hecho y demás elementos inicialmente recogidos,

así como la actividad cumplida, sin perjuicio de dar cuenta de toda la documentación que pudiera existir.
[...].

Artículo 446.- Supuestos de aplicación

1. El Fiscal debe solicitar la incoación del proceso inmediato, bajo responsabilidad, cuando se presente alguno de los siguientes supuestos:
[...]
5. **En los delitos contra el patrimonio en situación de flagrancia y con detención, el Fiscal debe motivar su decisión de no solicitar la incoación del proceso inmediato.**
[...]."

Artículo 2.- Incorporación de los artículos 68-B, 95-A, 316-A y 333-A al Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal

Se incorporan los artículos 68-B, 95-A, 316-A y 333-A al Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal, de acuerdo con el siguiente detalle:

"Artículo 68-B.- Diligencias con víctimas en sede policial

La Policía Nacional desde el inicio de las diligencias preliminares garantiza la aplicación del canal de atención de víctimas, conforme a lo dispuesto en el artículo 95-A del presente Código. En los casos de flagrancia delictiva, la víctima bajo ninguna circunstancia debe permanecer en sede policial por un plazo mayor de dos (2) horas bajo responsabilidad, debiendo para ello adoptarse las medidas pertinentes, priorizándose la realización de las diligencias que requieran de su participación.

La víctima podrá ampliar su declaración de manera virtual, o participar bajo dicha modalidad, en aquellas diligencias cuya realización sean necesarias.

Artículo 95-A.- Canal de atención de víctimas

El canal de atención de víctimas es un mecanismo a través del cual se garantiza una ruta de interacción adecuada de las víctimas con los operadores de justicia, que se activa desde el momento en que éstas toman contacto inicial en razón al agravio. El canal promueve la debida protección y auxilio necesario a las víctimas, según sea el caso, evitando su revictimización, y contiene las reglas para preservar la identidad de las víctimas con fines de protección en casos de delitos contra la libertad sexual, extorsión y otros que por su naturaleza merecen similar tratamiento.

Del mismo modo, articula la provisión de servicios legales, sociales, psicológicos, de salud, entre otros.

Artículo 316-A.- Incautación de equipo terminal móvil u otro

Las empresas prestadoras de servicios de comunicaciones que operan en el país están obligadas a proporcionar información sobre los titulares de equipos terminales móviles u otro bien de naturaleza similar que hayan sido objeto de incautación. Para dichos efectos la Policía Nacional o el Ministerio Público proporcionará indistintamente el IMEI, número o código de serie o el Identificador de Tarjeta de Circuito Integrado.

Artículo 333-A.- Actas de plena validez
Las actas que son elaboradas a consecuencia de la intervención policial con participación del Ministerio Público y que son corroboradas con los testimonios en juicio oral de los policías intervinientes adquieren el mérito suficiente para acreditar el ilícito imputado, así como la responsabilidad de los procesados."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Canales de atención a víctimas
El Poder Ejecutivo aprueba los protocolos de los canales de atención a víctimas de delitos contra el patrimonio en situación de flagrancia y para la recepción de las denuncias por presuntos delitos de extorsión, en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

SEGUNDA. Adecuación normativa
El Poder Ejecutivo adecua las disposiciones legales correspondientes a lo dispuesto en la presente Ley, en un plazo de ciento veinte (120) días hábiles contados a partir de su entrada en vigor.

TERCERA. Programa de fortalecimiento de capacidades
El Poder Ejecutivo implementa un programa nacional de fortalecimiento de capacidades dirigido a los operadores de justicia, a efectos de optimizar la atención a las víctimas de los delitos contra el patrimonio en flagrancia y extorsión.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/04/2024 09:16:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/04/2024 15:54:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/04/2024 09:25:48-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/04/2024 11:15:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2024 16:36:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2024 16:30:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2024 16:30:51-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES:

La Constitución Política del Perú, establece en su artículo 1° que *"La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*. Del mismo modo, en los numerales 1) y 22) de su artículo 2°, determina que "toda persona tiene derecho (...) *A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y a su libre desarrollo y bienestar. (...)"*, así como *"A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida."*

Del mismo modo nuestra Carta Magna, en su artículo 44° establece que *"Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. (...)"*.

En base a ello, debido a la relevancia que fue cobrando paulatinamente en nuestra agenda nacional los problemas vinculados a la delincuencia, a finales de la década del noventa e inicios de los años 2000; en febrero del año 2003 se publicó la Ley N° 27933 por medio de la cual el Estado Peruano, crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), con el propósito de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional.

En el ámbito de la justicia penal, dado que en el Perú aún se mantenía vigente un modelo inquisitivo basado en el Código de Procedimientos Penales de 1940, a efectos de lograr mayores estándares de justicia acorde con el desarrollo alcanzado en toda la región, a partir del año 2006 se inició con la implementación progresiva del Nuevo Código Procesal Penal -aprobado mediante Decreto Legislativo N° 957- que instaura un modelo acusatorio garantista[1].

En este sentido, la aplicación progresiva del Nuevo Código Procesal Penal se inició en el distrito judicial de Huaura, con fecha 01 de julio de 2006, y culminó con la entrada en vigencia en el distrito judicial de Lima Centro, con fecha 15 de junio de 2021. En ese proceso, se ha establecido la implementación de la infraestructura, los recursos humanos, materiales y la adecuación normativa necesarias. Al respecto, el nuevo Código procesal Penal sustituye al Código de Procedimientos penales de 1940 y se constituyó como el principal instrumento de política pública en materia procesal penal el cual tiene un impacto favorable en el Sistema Procesal Penal y en consecuencia en la mejora de los servicios del Sistema de Justicia Penal[2].

---

[1] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (15.04.2024). Informe N° 30-2024-ST/CEI-CPP. Secretaria Técnica de la Comisión Especial de implementación del Código Procesal Penal.
[2] Ibidem.

Por otro lado, debido al incremento sostenido de los hechos delictivos que afectan a la ciudadanía, problemática que incluso desplaza al desempleo como prioridad a partir del año 2010, y a efectos de complementar la labor del SINASEC; en noviembre de 2011 se publica la Ley N° 29807, a través de la cual se crea el Consejo Nacional de Política Criminal – (CONAPOC) con la finalidad de planificar, articular, supervisar y dar seguimiento a la política criminal del Estado.

Tanto el SINASEC a través de sus instancias[3], como el CONAPOC, han venido impulsando e implementando múltiples lineamientos para abordar el problema de la inseguridad ciudadana. Así, actualmente se encuentran en proceso de aplicación la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030, la Política Nacional del Adolescente en Riesgo y en Conflicto con la Ley Penal al 2030 y la Política Penitenciaria Penitenciaria al 2030, y más recientemente el Plan Perú Seguro.

A pesar de todos estos esfuerzos, los principales indicadores del crimen y la violencia vienen mostrando una tendencia sostenida y creciente. El miedo al delito y la desconfianza por parte de las víctimas y de la ciudadanía en general se ven reforzadas. Debido a ello, la cifra negra del delito es elevada, situación que a su vez alienta la sensación de impunidad.

La problemática se agudiza, cuanto se advierte que en aquellos hechos delictivos en que se ha logrado identificar plenamente al agresor, y más aún cuando se logra su detención durante la ejecución de su ilícito o en plena huida (flagrancia), no se logra entablar una adecuada investigación que recaiga en una sanción efectiva y célere. Principalmente, debido a que la víctima decide no proseguir con su denuncia, dado que atraviesa por una serie de momentos extenuantes y humillantes en sede policial, como es la espera de cinco a seis horas para poder retirarse a su domicilio luego de haber acudido a entablar la respectiva denuncia.

Tenemos entonces, que la víctima como parte directamente afectada por un ilícito penal ha sido relegada nuevamente por la política criminal de seguridad ciudadana del Estado Peruano, lo mismo que por el Nuevo Código Procesal Penal. No se advierte un canal y/o protocolo de atención centrado en los intereses de la víctima en sede policial – fiscal frente a casos de delitos comunes, frecuentes y en flagrancia, como los delitos patrimoniales. Para la sustanciación de estos delitos, las autoridades no cuentan y no han implementado un procedimiento con enfoque victimo-céntrico, que sea capaz de evitar que estas atraviesen por una experiencia de revictimización durante su estancia en sede policial, y a lo largo del proceso penal.

Precisamente, la presente iniciativa se centra en garantizar el éxito de los casos que son investigados por la comisión de delitos en situación de flagrancia o que se haya logrado identificar plenamente al presunto agente, emitiendo disposiciones que fomenten la no

[3] Según el artículo 4 de la Ley N° 27933, son instancias del SINASEC, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana, los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana y los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

revictimización de la persona agraviada, su protección efectiva, y el empleo de mecanismos procesales para lograr sentencias efectivas en plazos céleres, con el propósito de generar paulatinamente mayores niveles de confianza y atención a la ciudadanía.

1.1 PROBLEMÁTICA

El incremento de los índices del crimen y sus consecuencias

La inseguridad ciudadana es percibida hoy como el principal problema que aqueja a la ciudadanía. Así lo revela un reciente estudio publicado por Ipsos[4] en octubre de 2023, el que concluye que el 23% de encuestados señala que dicha problemática es la de mayor relevancia, frente otros como el costo de vida (22%) y la corrupción (12%).

Ello, se condice con las últimas cifras sobre victimización reportadas por la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), y que se puede apreciar en el siguiente gráfico. Según dicha data, a partir del año 2021 la victimización se ha incrementado en 9% (De 18.2 en el 2021 a 27.2 en el período de julio a diciembre de 2023).

Gráfico N° 01

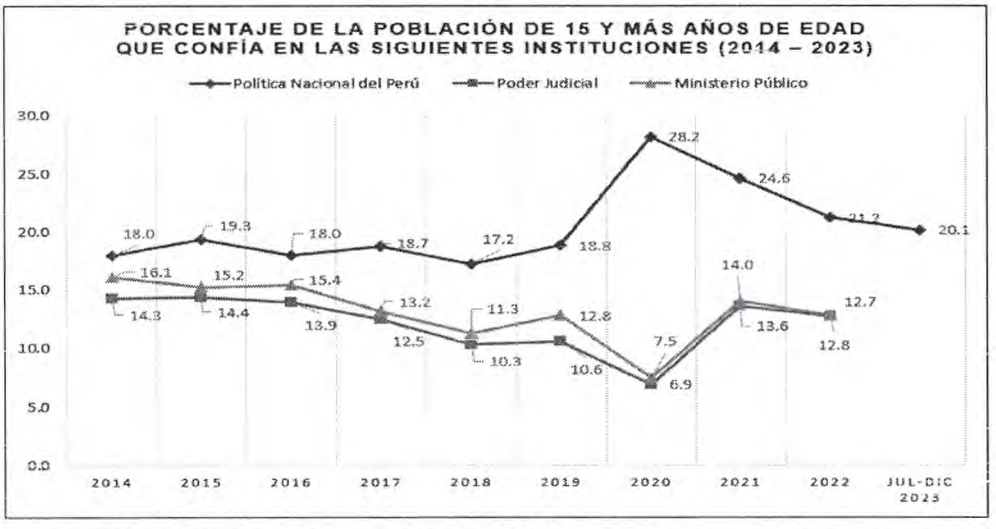
Elaboración: Despacho Congresal Norma Martina Yarrow Lumbreras
Fuente: Encuesta Nacional de Programas Estratégicos - ENAPRES (INEI)

[4] Problemas Que Más Preocupan y Percepción de responsables del 12 y 13 de octubre de 2023 de IPSOS, cuya muestra es de 1211 personas entrevistadas. https://www.ipsos.com/es-pe/encuesta-foro-21-problemas-que-mas-preocupan-los-peruanos-y-percepcion-de-responsables

Por otro lado, cabe traer a colación los bajos niveles de confianza por parte de la ciudadanía en las instituciones públicas que principalmente se vinculan con la administración de la justicia penal. Ello, impacta de modo negativo en la percepción ciudadana frente al delito, incrementándose el miedo del delito y sensación de desprotección.

Así, se puede apreciar en el siguiente gráfico elaborado también con información de la ENAPRES del INEI, que refleja los bajos niveles de confianza de la ciudadanía en las principales instituciones que se encargan de prevenir, investigar y sancionar los hechos delictivos.

Gráfico N° 02



Elaboración: Despacho Congresal Norma Martina Yarrow Lumbreras
Fuente: Encuesta Nacional de Programas Estratégicos - ENAPRES (INEI)

Lo expresado se ve reflejado en el elevado porcentaje de personas que padecen un hecho delictivo en su contra, y que deciden no interponer la denuncia respectiva ante las autoridades, ya sea porque consideran que es una 1) pérdida de tiempo, 2) desconocen al delincuente, 3) consideran que es delito de poca importancia, 4) no se consumó el hecho, 5) desconfía de la Policía, o por 6) miedo a las represalias del agresor. Así, según el INEI[5], durante el semestre móvil de julio – diciembre de 2023 solo el 15.3% de víctimas de un hecho delictivo realizan la denuncia, por lo que el 84.7% no lo hace.

A continuación, se consigna el gráfico con la variable que da cuenta del porcentaje de víctimas que denuncian un hecho delictivo en su contra, a partir del año 2013. Se aprecia

[5] Estadísticas de Seguridad Ciudadana, Informe Técnico N° 01 – febrero 2024 del INEI. https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/seguridad-ciudadana-julio-diciembre-2023.pdf

que, durante los últimos tres años dicha cifra ha registrado un 15.3%, 14.9% y 15.3%, respectivamente.

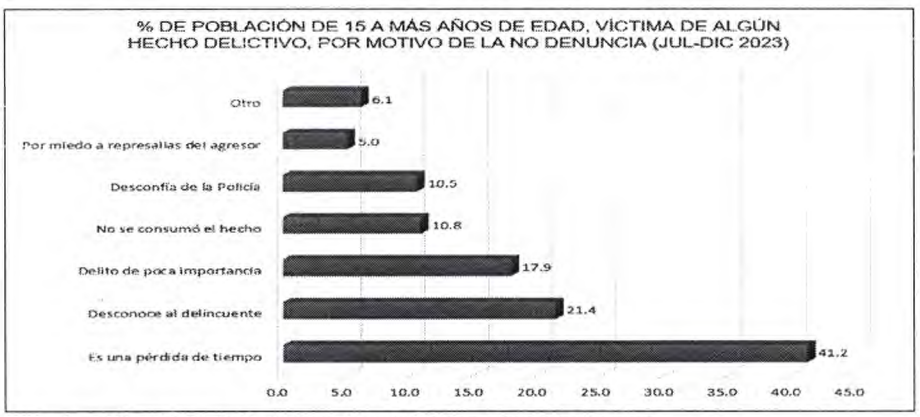
Gráfico N° 03

Elaboración: Despacho Congresal Norma Martina Yarrow Lumbreras
Fuente: Encuesta Nacional de Programas Estratégicos - ENAPRES (INEI)

Al efectuar un mayor análisis de la información proporcionada recientemente por el INEI (ENAPRES 2023-2024), respecto del semestre móvil setiembre 2023 – febrero 2024, tenemos que al igual que en el período anterior, solo el 15.5% denunció un presunto delito cometido en su contra, y que el 84.4% no lo hizo. Y, a la pregunta ¿Qué sucedió con la denuncia?, formulada al 15.5% de personas que fueron víctimas y acudieron a denunciar dicho ilícito, tenemos que en el 83.2% de casos, estas respondieron que "no sucedió nada".

Y del mismo modo, como ya se anunció líneas arriba, seguidamente se muestra el gráfico con la información desagregada de los motivos por las cuales, las víctimas no denunciaron un ilícito cometido en su contra.

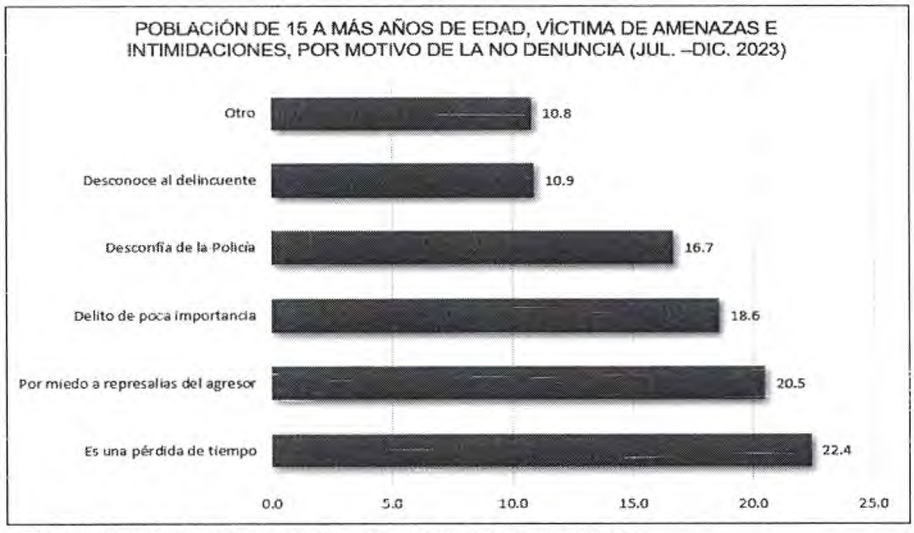
Gráfico N° 04



Elaboración: Despacho Congresal Norma Martina Yarrow Lumbreras
Fuente: Encuesta Nacional de Programas Estratégicos - ENAPRES (INEI)

En los casos de extorsión, se registra una variación importante en las cifras que representan los motivos de no denuncia. Ello, se explicaría precisamente por el impacto que genera en la víctima la amenaza en sí, que casi siempre conlleva en su despliegue y ejecución un mecanismo para sujetar y neutralizar la intención de la víctima de acudir precisamente a la autoridad a denunciar a buscar apoyo y/o protección. El miedo de la víctima frente a una amenaza es mayor como bien se ve reflejada en el gráfico siguiente, sensación que se verá acrecentada al momento incluso de acudir a denunciar dicho ilícito en su contra, dado que la Policía Nacional solicitará sus datos personales para asentar su denuncia respectiva, reseñas que estarán a disposición de los denunciados sin ninguna restricción.

Gráfico N° 05



Elaboración: Despacho Congresal Norma Martina Yarrow Lumbreras
Fuente: Encuesta Nacional de Programas Estratégicos - ENAPRES (INEI)

Entonces, frente a la comisión de un hecho delictivo, tenemos que un gran porcentaje de víctimas no acuden a interponer la denuncia a una sede policial o fiscal, obteniéndose para el semestre julio – diciembre de 2023 que solo el 15.3% lo hizo, por lo cual la cifra negra fue de 84.7%.[6]

Entonces tenemos que, los hechos delictivos vienen incrementándose sostenidamente durante los últimos tres años. Por otro lado, las víctimas no acuden en su mayoría a denunciar tales actos delictivos. Ello, genera una sensación de impunidad que es percibida no solo por las víctimas y comunidad en general, sino también por los agresores que advierten un bajo riesgo de ser sancionados por sus ilícitos. Todo ello, de modo indirecto desalienta una vez más a las víctimas para acudir a los entes policiales y fiscales frente a

[6] Resulta relevante precisar que el ENAPRES del INEI, considera a los delitos y faltas de mayor incidencia como son los Robos, Estafas, Amenazas e intimidaciones, ofensas sexuales, secuestros y extorsiones.

un hecho delictivo, y a los agresores los incita a incrementar su lamentable accionar, con el subsecuente debilitamiento la gobernabilidad, el estado de derecho y la democracia.

Los esfuerzos del Estado para contener el fenómeno criminal

Como habíamos referido líneas arriba, el Estado Peruano ha venido realizando esfuerzos para hacer frente al fenómeno de la criminalidad en sus diferentes formas y niveles de expresión. Así, se han conformado entes de articulación interinstitucional y de carácter multinivel, como es la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – SINASEC[7], que a su vez conforma el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana (CORESEC), los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana (COPROSEC) y los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC).

El consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), como ente de carácter intersectorial, liderado por el Presidente del Consejo de Ministros, es integrado por los sectores a cargo de los principales servicios sociales, además del Ministerio de Economía y Finanzas. El CONASEC, a través de su Secretaría Técnica, coordina la ejecución de herramientas presupuestales con los gobiernos locales como es el 1) Programa Presupuestal 030 "Reducción de Delitos y Faltas que afectan a la Seguridad Ciudadana", y el 2) Fondo Especial de Seguridad Ciudadana (FESC).

Del mismo modo, desde el 2006 se viene aplicando el Nuevo Código Procesal Penal (Decreto Legislativo N° 957), el mismo que implanta un nuevo esquema de justicia basado en mayores y nuevos estándares. Dicho cuerpo normativo trae consigo el denominado modelo acusatorio garantista, que exige además a los operadores de justicia nuevas capacidades y destrezas. Este nuevo esquema de justicia penal, ha sido implementado progresivamente a partir de julio de 2006.

Por tanto, el Calendario Oficial de la aplicación Progresiva del Código Procesal Penal se inicia con la entrada en vigencia del citado cuerpo normativo en el distrito judicial de Huaura, con fecha 01 de julio de 2006, y culmino con la entrada en vigencia en el distrito judicial de Lima Centro, con fecha 15 de junio de 2021.

Si bien la aplicación progresiva del NCPP se inició el 2006, la programación presupuestal continuo bajo los parámetros tradicionales de política pública hasta el 2011, año en que se aprobó el programa Presupuestal (PP) con enfoque de resultados, conforme también lo señala el estudio de evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) elaborado por un panel evaluador de expertos en junio de 2013.

Asimismo, el calendario por diversas circunstancias fue modificado mediante Decretos Supremos que han permitido concluir el calendario oficial de aplicación progresiva, a nivel nacional, en los 34 distritos judiciales, conforme se detalla en el cuadro siguiente:

[7] Ley N° 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Gráfico N° 06

Periodo de la entrada en vigencia del CPP	
Vigencia del NCPP	Distrito Judicial
01-07-2006	Huaura
01-04-2007	La Libertad
01-04-2008	Moquegua; Tacna
01-10-2008	Arequipa
01-04-2009	Tumbes; Sullana; Piura y Lambayeque
01-10-2009	Cusco; Madre de Dios y Puno
01-12-2009	Cañete; Ica
01-04-2010	Cajamarca; Amazonas y San Martín
01-06-2012	Del Santa; Áncash; Huánuco y pasco
01-10-2012	Loreto; Ucayali
01-04-2015	Apurímac, Huancavelica
01-07-2015	Junín (Selva Central); Ayacucho
01-05-2016	Ventanilla
01-07-2017	Callao
01-07-2018	Lima Norte
01-10-2019	Lima Este
31-05-2021	Lima Sur
15-06-2021	Lima Centro

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

En este sentido, según la información remitida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través del Informe N° 30-2024-ST/CEI-CPP, de la Secretaría Técnica de la Comisión Especial de implementación del Nuevo Código Procesal Penal - NCPP, de fecha 15 de abril del presente año, precisa que el proceso de implementación del Código Procesal Penal, respecto al presupuesto asignado y ejecutado desde el inicio de la implementación progresiva del NCPP, según año, entidad y clasificador (bienes y servicios), plantea una lectura en dos momentos o periodos:

i). Periodo 2006 - 2011.- La información histórica presupuestal de este periodo esta en el marco de una política pública institucional nacional que transitaba de lo tradicional a las aplicaciones de los enfoques por resultados, Por tanto, merece especial atención el estudio de evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) elaborado por un panel evaluador de expertos en junio de 2013. En dicho documento, se analizan algunos

aspectos de la ejecución presupuestaria por cada sector y para un periodo comprendido entre los años 2008 - 2011. No obstante, conforme lo menciona el documento de evaluación, para el periodo analizado se cuenta solo con aproximaciones entregadas por los sectores (Poder Judicial, Ministerio Publico, Ministerio del Interior y la Defensa Pública). Asimismo, el documento de estudio resalta, el presupuesto asignado para el inicio de la implementación en cada distrito Judicial, en función del Calendario de Aplicación Progresiva del CPP, conforme al cuadro siguiente:

Gráfico N° 07

Presupuesto asignado a las instituciones por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la implementación del Código Procesal Penal por año y por distrito judicial (2006 – 2011)

año	Distrito Judicial/	Poder Judicial	Ministerio Público	MINJUS-Defensa Publica	MININTER	Total, s/
2006	HUAURA	4,382,235	9,037,923	1,228,247	159,177	14,807,582
2007	LA LIBERTAD	17,605,844	19,974,120	4,066,390	78,018	41,724,372
2008	TACNA	8,104,173	14,056,243	1,800,498	0	23,960,914
2008	MOQUEGUA	7,423,014	10,816,064	1,742,801	0	19,981,879
2008	AREQUIPA	18,488,918	21,859,320	1,809,140	0	42,157,378
2009	LAMBAYEQUE	22,823,000	31,823,253	4,096,669	7,801,029	66,543,951
2009	PIURA (Incluye SULLANA))	33,040,000	28,362,985	4,107,621	10,713,938	76,224,544
2009	TUMBES	10,373,000	13,864,960	1,900,621	5,026,855	31,165,436
2009	CUSCO	28,292,000	19,748,759	2,186,941	23,941,532	74,169,232
2009	PUNO	21,124,000	15,464,002	1,708,399	11,206,405	49,502,806
2009	MADRE DE DIOS	14,389,000	6,172,422	1,279,006	5,412,241	27,252,669
2009	ICA	1,461,842	16,557,762	2,308,612	2,598,010	22,926,226
2009	CAÑETE	1,002,844	10,515,238	964,226	1,601,280	14,083,588
2010	ICA	25,622,584	0	3,425,937	0	29,048,521
2010	CAÑETE	10,116,812	0	1,416,676	0	11,533,488
2010	AMAZONAS	17,193,191	36,595,725	3,750,455	15,211,398	72,750,769
2010	CAJAMARCA	29,396,580	42,989,905	5,732,483	27,171,787	105,290,755
2010	SAN MARTIN	20,251,330	37,889,463	5,075,620	15,819,865	79,036,278
2010	LIMA (Anticorrupción)	921,776	1,294,178	150,000	300,000	2,665,954
2011	LIMA (Anticorrupción)	3,906,032	12,410,767	1,761,403	20,387,892	38,466,094
2011	CALLAO (Anticorrupción)	2,032,169	2,122,675	606,481	2,433,850	7,195,175
2011	LIMA NORTE (Anticorrupción)	2,045,289	2,349,207	619,765	2,411,450	7,425,711
2011	LIMA SUR (Anticorrupción)	1,523,293	3,097,519	818,258	2,402,684	7,841,754
2011	ANCASH, APURIMAC, AYACUCHO, HUANCAVELICA, HUANUCO, JUNIN, PASCO, LORETO, SANTA, UCAYALI (Anticorrupción)	17,613,483	22,801,690	3,078,591	6,306,236	50,000,000

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

ii). Periodo 2012 - 2023.- La información histórica presupuestal de este periodo constan en los diferentes documentos de información de la Secretaria Técnica, obtenidos en coordinación con cada uno de los equipos técnicos Institucionales del Poder Judicial, Ministerio Publico, Ministerio del Interior y el MINJUSDH referente a los requerimientos presupuestales estimados, cuyas solicitudes se alcanzó al Ministerio de Economía y Finanzas para la implementación en cada distrito Judicial, en función a cada distrito Judicial, en atención del Calendario de Aplicación Progresiva del CPP.

En ese mismo periodo, se verifica que hasta el año 2015 los distritos Judiciales han recibido, de parte de esta entidad, los recursos presupuestales en un solo tramo, (es decir por única vez). Desde el año 2016 para adelante las Instituciones solicitaron al Ministerio de Economía y Finanzas recursos en tres tramos (03 años) en correspondencia a los acuerdos asumidos, conforme al cuadro siguiente:

Gráfico N° 08

Presupuesto estimado por las instituciones y solicitados al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la implementación del Código Procesal Penal por año y por distrito judicial (2012 – 2020)

año	Distrito Judicial	Poder Judicial	Ministerio Público	MINJUS-Defensa Pública	MININTER	Total s/
2012	ANCASH	13,386,718	26,341,222	5,370,063	29,692,011	74,790,014
2012	SANTA	6,893,998	16,926,141	3,957,007	30,789,444	58,566,590
2012	HUANUCO	11,478,523	27,778,560	4,066,478	20,192,140	63,515,701
2012	PASCO	4,570,666	12,595,769	1,310,826	10,171,708	28,648,969
2012	LORETO	12,149,557	12,955,842	1,970,797	19,734,627	46,810,823
2012	UCAYALI	4,041,994	13,530,356	1,841,926	15,300,644	34,714,920
2014	Implementación de la Ley de la lucha contra el CRIMEN ORGANIZADO	14,024,246	19,745,174	6,775,741	3,080,000	43,625,161
2015	APURIMAC	7,589,825	14,291,449	5,163,445	65,144	27,109,863
2015	HUANCAVELICA	6,013,296	13,063,045	3,813,990	65,144	22,955,475
2015	AYACUCHO	6,607,659	20,499,751	4,247,015	65,144	31,419,569
2015	JUNIN (Incluye SELVA CENTRAL)	9,789,220	26,465,653	4,980,245	65,144	41,300,262
2016	VENTANILLA (Tramo 1)	5,111,000	11,644,000	1,178,000	2,067,000	20,000,000
2017	VENTANILLA (Tramo 2)	5,121,788	15,065,365	1,176,706	2,067,093	23,430,952
2018	VENTANILLA (Tramo 3)	5,121,788	15,065,365	1,176,706	2,067,093	23,430,952
2017	CALLAO (Tramo 1)	4,214,050	13,369,904	3,658,582	2,062,788	23,305,324
2018	CALLAO (Tramo 2)	5,632,493	18,267,835	4,934,792	2,596,369	31,431,489
2019	CALLAO (Tramo 3)	5,632,493	18,267,835	4,934,792	2,596,369	31,431,489
2018	LIMA NORTE (Tramo 1)	8,700,491	19,157,258	3,496,478	2,616,828	33,971,055
2019	LIMA NORTE (Tramo 2)	13,050,736	28,735,886	5,244,717	3,925,241	50,956,580
2020	LIMA NORTE (Tramo 3)	13,050,736	28,735,886	5,244,717	3,925,241	50,956,580
2019	LIMA ESTE (Tramo 1)	7,800,009	20,110,048	2,950,276	2,736,682	33,597,015
2020	LIMA ESTE (Tramo 2)	11,700,015	30,165,073	5,025,415	3,505,024	50,395,527
2020	LIMA SUR (Tramo 1)	10,380,493	26,153,777	5,101,292	2,696,005	44,331,565
2020	LIMA CENTRO (Tramo 1)	25,968,611	58,353,700	12,213,025	6,150,632	102,685,967

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Por otro lado, como se ha precisado en la sección inicial de la presente exposición de motivos, en noviembre de 2011 se promulgó la Ley N° 29807 – creándose el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC), dotándose con ello al Estado Peruano de una herramienta para complementar al SINASEC con la elaboración y gestión de iniciativas, políticas, planes estrategias para hacer frente a la criminalidad. Este ente de carácter multisectorial, presidido por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, es integrado por entidades de la justicia penal y los poderes del Estado, contando también con la participación de la academia.

El CONASEC, como máximo organismo del SINASEC, ha venido aprobando diversos lineamientos y directrices para abordar la problemática de la inseguridad ciudadana,

centrándose en aquellos fenómenos delictivos que afectan en mayor medida a la ciudadanía, como son los delitos contra el patrimonio, contra la vida el cuerpo, la vida y la salud, y contra la libertad y contra la seguridad pública.

Así, a partir del año 2007 desde el CONASEC se han venido aprobando estrategias nacionales de seguridad ciudadana en forma anual, pudiendo citarse al Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2007, Plan Operativo Nacional de Seguridad Ciudadana 2010 y Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2012. A partir del año 2013, se han venido aprobando instrumentos con un alcance temporal mayor a un año, como son el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019 – 2023 y la actual Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030.

Del mismo modo, en el marco del SINASEC, se han efectuado esfuerzos diversos, a efectos que los gobiernos regionales y locales aprueben sus respectivos Planes de Acción de Seguridad Ciudadana, implementándose diversa regulación para lograr aquello de modo uniforme en determinados plazos, emitiéndose metodología en planeamiento estratégico, implementándose determinados incentivos presupuestales, así como disposiciones que habilitan al Ministerio Público a iniciar pesquisas por el ilícito de incumplimiento de funciones, en casos de omisión.

Por su lado el CONAPOC, ha logrado aprobar instrumentos de gestión de modo diferenciado según fenómenos delictivos y perfiles, para complementar la lucha contra la inseguridad ciudadana que impulsa el CONASEC, como son: la Política Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal 2013 – 2018, Política Nacional frente a los Delitos Patrimoniales (2014), Política Nacional Penitenciaria (2016), Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación (2015).

El año 2018, el CONAPOC logró aprobar el Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia Penal, cuya propuesta era la de impulsar la justicia digital en materia penal en el país, a partir de la homologación y estandarización semántica y técnica. Dicho instrumento no fue aprobado mediante decreto supremo, debido a los constantes cambios de autoridades, motivo por el cual no fue debidamente implementado.

Recientemente el CONAPOC ha aprobado la Política Nacional Penitenciaria al 2030, y la Política Nacional del Adolescente en Riesgo y en Conflicto con la Ley Penal al 2030. Ambos lineamientos se encuentran en fase de implementación.

Así, se pueden citar múltiples lineamientos y/o iniciativas que han sido impulsados desde diversos sectores como la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, la Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Crimen Organizado 2019 – 2030, la Política Nacional Frente a la Trata de Persona y sus Formas de Explotación al 2030, la Política Nacional Contra las Drogas al 2030, el Plan Perú Seguro, Política Nacional de Igualdad de Género, entre otros.

Desde la perspectiva de la prevención criminal, el Código Penal como texto que define los delitos y faltas, así como las sanciones respectivas, desde su promulgación mediante Decreto Legislativo N° 635 el año 1991, ha sido modificado en casi 850 veces. Esta tendencia de reforma constante se ha centrado en el endurecimiento de penas y en la creación de nuevos tipos delictivos. Ello, partiendo de la premisa de que el Código Penal [...] "tiene por objeto la prevención de delitos y faltas como medio protector de la persona humana y de la sociedad[8]".

Entonces, tenemos que todos los esfuerzos que se han venido impulsando para mitigar la ocurrencia de los fenómenos delictivos, no han dado los resultados esperados. Esto es, reducir, controlar y sancionar la incidencia delictiva, mitigando el impacto de los mismos.

Por otro lado, los esfuerzos citados no se centran en garantizar y proporcionar un servicio adecuado a las víctimas que acuden a interponer una denuncia por la comisión de un presunto ilícito en su contra en situación de flagrancia, o cuando se haya identificado plenamente al presento autor. Este descuido, ha venido alimentando la desconfianza ciudadana en la justicia penal. Las víctimas que toman contacto con las autoridades, no solo son revictimizadas, sino que incurren en gasto de tiempo y recursos.

Dificultades que atraviesan las víctimas durante los actos iniciales de investigación de un presunto ilícito en situación de flagrancia

Conforme la información recogida del evento denominado "Encuentro de Alcaldes de Lima Metropolitana por la Seguridad Ciudadana: Retos, Desafíos y Perspectivas"[9], organizado en forma conjunta por mi Despacho Congresal y el del Congresista Alfredo Azurín Loayza, llevado a cabo el día 28 de febrero de 2024 en la Sala Raúl Porras Barrenechea del Congreso de la República; y de las reuniones de trabajo organizados del mismo modo por mi Despacho Congresal, los días 19 de marzo y 03 de abril del presente año en las instalaciones de la sede Complejo Legislativo, oportunidades en que participaron cinco (05) efectivos policiales de las comisarías de Lima cercado y tres (3) fiscales provinciales penales del Distrito Fiscal de Lima Centro, respectivamente; tenemos que se pueden presentar diversas situaciones -desde la perspectiva de la víctima- durante la detención del agresor en situación de flagrancia.

- La víctima, en el lugar de los hechos decide retirarse para "evitar problemas". El efectivo policial se ve obligado a liberar al agente del delito que ha sido intervenido, registrando el hecho delictivo como una ocurrencia en el sistema policial. No inicia una investigación como tal por falta de denuncia.

- La víctima, acude a la comisaría a sugerencia y con el apoyo de la Policía Nacional, pero decide finalmente retirarse sin asentar la denuncia por la misma razón que el

[8] Art. I. del Título Preliminar del Código Penal.
[9] https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/congresistas-analizan-problematica-de-inseguridad-ciudadana-junto-a-alcaldes-de-lima-metropolitana/

caso anterior o por urgencias familiares o laborales que debe atender. Del mismo modo que el caso anterior, el efectivo policial por lo propio libera al agente registrando el hecho delictivo como ocurrencia. No inicia una investigación.

- La víctima, asienta la denuncia policial y brinda su testimonio, aun con el tiempo que ello demanda. Sin embargo, deja de acudir a citaciones posteriores cursadas por la misma Policía Nacional o por los órganos jurisdiccionales competentes. La víctima evita ser expuesta nuevamente a la presencia de su agresor (revictimización). Con ello, del mismo modo, el proceso no prospera no siendo posible sancionar al agresor con una pena adecuada.

- Durante el registro personal al presunto agresor y detenido, además de hallarle en posesión bajo su posesión el bien que acaba de sustraer ilícitamente a la víctima, se le descubran otros bienes adicionales y no brinda una explicación coherente sobre la procedencia de estos. Puede presumirse que dichos bienes son producto de actos ilícitos precedentes, pero lo cierto es que actualmente la autoridad policial, no tiene la forma de averiguarlo, dado que las empresas operadoras de telefonía no brindan dicha información.

Conforme se ha podido recoger de las interacciones con los operadore de justicia en las reuniones de trabajo referidas líneas arriba, organizadas y llevadas a cabo por este Despacho Congresal; tenemos que en los casos de flagrancia y con detención de presunto agresor, la víctima que concurre a la comisaría a entablar su denuncia, permanece en esta sede por un lapso no menor de cinco (5) o seis (6) horas, ello debido a que se prioriza la realización de otras diligencias, así como la transferencia y traslado de los detenidos entre las divisiones especializadas de la Policía Nacional que intervienen, o por la falta de una adecuada dotación de efectivos policiales y fiscales.

Según se ha referido, la Policía Nacional cuenta con documentos normativos de carácter procedimental e internos (guías y protocolos), que establecen determinadas competencias a las diversas divisiones especializadas, lo que en la práctica se traduce con la demora de la atención debida, relegándose a la víctima.

Por otro lado, de acuerdo con lo referido por los efectivos policiales, según las exigencias del Código Procesal Penal, se deben elaborar en sede policial, múltiples actas y documentos de carácter formal, lo que en la práctica implica una demora excesiva de este procedimiento, aunado a la falta de recursos humanos para trasladar -por ejemplo- al detenido a que sea examinado por el médico legista.

En otros casos, según han referido los magistrados del Ministerio Público, estos toman conocimiento de las detenciones por parte de la Policía Nacional, transcurridos al menos cinco (5) o seis (6) horas, lo cual no solo contraviene la norma procesal actual, sino que del mismo modo complica la sustanciación de las diligencias iniciales de indagación, complicándose la toma de declaración de las víctimas con presencia fiscal. Esta situación se replica aun cuando las víctimas sean turistas que están de paso.

Por otro lado, muchos documentos que son elaborados únicamente por los efectivos policiales, adolecen de orden, claridad formal y material, y/o incurren en incompletitud, obligando al fiscal a disponer la realización de determinas diligencias ampliatorias para su debida subsanación. Ello, considerando que los órganos jurisdiccionales exigen claridad y determinación de la participación del(los) agente(s) en los hechos que son materia de investigación, coherencia narrativa, determinación de circunstancias, precisión del lugar de los hechos, etc., y que además el traslado de la carpeta se efectúe dentro el plazo de ley, bajo apercibimiento de devolverse la documentación.

Es preciso referir en este punto, que conforme han referido los efectivos policiales así como los magistrados penales del Ministerio Público; en sede policial, durante el asiento de la denuncia con detención del presunto agresor, se deben elaborar y suscribir diversas actas, lo cual demanda varias horas de labor. Algunas de dichas actas son las siguientes.

1. Acta de intervención policial.
2. Acta de registro personal/recepción.
3. Acta de buen trato.
4. Acta de lectura de derechos.
5. Acta de lacrado.
6. Cadena de custodia.
7. Acta de detención.
8. Acta de registro vehicular (cuando corresponda).

Del mismo modo, se presenta una dificultad adicional como es la falta de defensores públicos disponibles en horas de la noche y madrugada, razón por la cual resulta inviable la adecuada sustanciación de los casos de flagrancia con detención de presunto autor que ingresan en horas de la noche, debiendo tomarse la declaración del implicado en horas de la mañana del día siguiente, cuando precisamente ya los efectivos policiales intervinientes salen de franco. Esta demora, también puede impactar en la atención que se brinda a las víctimas, debido a que, en orden de prioridad, las declaraciones de estas son recogidas de modo secundario, debiendo en el caso presentado, citarlas para un día después.

Ahora bien, cuando en la comisión de un presunto hecho delictivo interviene un efectivo de serenazgo, arrestando y conduciendo al agente a la sede policial más cercana, brindando también el apoyo que la víctima requiera, del mismo modo; se presentan dificultades de articulación entre este servicio municipal y la Policía Nacional. Al respecto, no se cuenta en la normativa procesal penal, con una regulación que defina el modo de colaboración de los servicios municipales de seguridad ciudadana con la Policía Nacional, bajo una perspectiva de la víctima.

Finalmente, cabe resaltar que las unidades de flagrancia recientemente implementadas, en lugar de facilitar la realización de los actos primigenios de investigación, genera en la práctica la necesidad de trasladar al detenido a diversas sedes para la realización de diligencias urgentes, debido a que las unidades de flagrancia no cuentan con la

infraestructura capaz de albergar a todas las unidades que son requeridas para una adecuada actuación.

En suma, la problemática presentada, impide proseguir con una investigación eficiente respecto de un presunto ilícito penal en flagrancia, y que permita su debida judicialización, lográndose su sanción efectiva. Ello, impacta nuevamente en el descrédito del sistema de justicia.

Para casos de extorsión (amenazas e intimidaciones) como bien se vio líneas arriba, las víctimas no acuden a entablar las respectivas denuncias, principalmente porque consideran que es una pérdida de tiempo y debido al miedo a las represalias. Para estos casos, en la práctica sucede que, si una víctima acude a interponer una denuncia, esta se percatará de que no existe un mecanismo de protección de su integridad, y de tratamiento adecuado de la denuncia, que evite que el agresor conozca que se ha interpuesto una denuncia formal en su contra, hasta que la indagación obtenga sus primeros resultados.

La implementación del Código Procesal Penal promovió la aprobación de lineamientos de actuación conjunta,

En el marco de la implementación del Código Procesal Penal (Decreto Legislativo N° 957), la respectiva Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal, ha logrado aprobar el año 2018 a través de Decretos Supremos, catorce (14) protocolos de actuación conjunta para fomentar la correcta y eficiente aplicación del cuerpo normativo en referencia.

A continuación, se listan dichos lineamientos:

1. Protocolo de Actuación Interinstitucional Específico de Articulación, Trabajo y Coordinación entre el Ministerio y la Policía Nacional del Perú.
2. Protocolo de Actuación Interinstitucional Específico de Control de Identidad Policial.
3. Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Descarga.
4. Protocolo de Actuación Interinstitucional Específico de Gestión y Dirección de Audiencias.
5. Protocolo de Actuación Interinstitucional Específico para la aplicación de la incautación, comiso, hallazgo y cadena de custodia.
6. Protocolo de Actuación Interinstitucional Específico de Inspección y Reconstrucción.
7. Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Liquidación.
8. Protocolo de Actuación Interinstitucional Específico de Notificaciones Electrónicas.
9. Protocolo de Actuación Interinstitucional Específico para la aplicación del Proceso inmediato Reformado.
10. Protocolo de Actuación Interinstitucional Específico de Protección e Investigación de la Escena del Crimen.
11. Protocolo de Actuación Interinstitucional Específico de Reconocimientos.
12. Protocolo de Actuación Interinstitucional Específico para la aplicación del Registro y Recepción.

13. Protocolo de Actuación Interinstitucional Específico para la aplicación de la terminación anticipada del proceso.
14. Protocolo de Actuación Interinstitucional Específico de Uso y Formación de Requerimientos y Solicitudes.

Luego del análisis de la moderna normativa procesal penal que rige en nuestro país a partir del año 2006, así como de los lineamientos que son referidos líneas arriba, se corrobora que el modelo vigente es excluyente con las víctimas e inobserva sus derechos fundamentales. Así, tanto el Código Procesal Penal, los protocolos y otros documentos orientadores adoptados como el Manual para el desarrollo del Plan de Investigación, se centran en la investigación del hecho y el agresor, reduciendo a la víctima a la calidad de "fuente de información". No se proporciona un canal de atención real e integral, pensando en las expectativas de la víctima del ilícito.

Con todo ello, se corrobora de modo asertivo que la regulación actual inobserva las disposiciones contenidas en la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder de las Naciones Unides (1985), que establece la necesidad de garantizar a las víctimas durante la sustanciación de una investigación, un verdadero i) Acceso a la justicia y el trato justo, ii) Resarcimiento, iii) Indemnización y iv) Asistencia (material, médica, psicológica, social y legal).

1.2 PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL

La presente propuesta nace debido a que todos los esfuerzos que se han estructurado para controlar y mitigar los ilícitos penales y sus efectos, no han dado los resultados esperados.

Consideramos, que gran parte de la problemática descrita sobre la inseguridad ciudadana, radica en que la justicia penal no brinda la suficiente confianza y garantía a la ciudadanía, para motivar que esta acuda a las sedes policiales y/o fiscales a interponer las denuncias respectivas por los ilícitos que se comenten en el país. Vemos que solo 15 de cada 100 presuntos hechos delictivos son registrados por la Policía Nacional y el Ministerio Público, y a pesar que solo se gestiona esta ínfima proporción del total de conflictos penales, esta no se efectúa de modo asertivo, desconociendo los intereses y necesidades de la víctima.

Por tal motivo, se requiere que los casos sobre presuntos ilícitos penales que conoce la Policía Nacional y el Ministerio Público sean gestionados de modo eficiente, generando una interacción acertada con las personas que son agraviadas, evitándose que éstas incurran en mayores costos o sean revictimizadas durante la sustanciación del futuro proceso penal; alentándose con ello de modo progresivo la reducción de la cifra negra, y a su vez la impunidad.

Asimismo, resulta pertinente fomentar la adopción de mecanismos céleres de resolución del conflicto penal, especialmente para aquellas investigaciones de presuntos ilícitos que cuenten con elementos suficientes de convicción y que primigeniamente permiten

establecer una responsabilidad penal, como en los casos de flagrancia.

Por ello, la propuesta propone modificar el Código Procesal Penal (Decreto Legislativo 635), habilitándose un canal de atención adecuada bajo la perspectiva de la víctima, posibilitando que, en casos de flagrancia de un delito patrimonial con detención, se aplique el proceso inmediato, garantizándose una adecuada interacción entre la Policía Nacional y el Ministerio Púbico, así como la presencia del defensor público, bajo sanción por demora injustificada.

Para casos de extorsión, se plantea la obligación de implementar un mecanismo de protección a la víctima, resguardándose su identidad y demás datos sensibles desde la etapa policial. Ello, motivará el diseño de un Plan de Investigación acertado frente a esta tipología delictiva.

Por otro lado, se habilita a la Policía Nacional y Ministerio Público, a solicitar información de los usuarios de equipos móviles, con fines de identificación de presuntas víctimas de robo de dichos equipos.

Se incorpora la figura del acta plena, como un mecanismo para evitar la impunidad, en aquellos casos en que la víctima no pueda concurrir presencialmente a la fase judicial del proceso penal, debido a diversas razones.

Con ello se apunta a que la propuesta, revierta paulatinamente la desconfianza de la ciudadanía en la justicia penal, lo que se verá traducido en la reducción de la cifra negra (84,3%), o lo que es lo mismo, en el incremento de víctimas que denuncian los presuntos ilícitos (15,7%); y de modo subsecuente impactar de modo favorable en la reducción de la impunidad.

- **Sobre la propuesta de modificar el artículo 61 del Código Procesal Penal**

A este dispositivo que define las atribuciones y obligaciones del Ministerio Público, se agrega la tarea de garantizar la implementación y gestión del canal de atención adecuada para víctimas. Con ello, se propugna brindar un esquema de gestión interinstitucional para asegurar la real vigencia de este mecanismo destinado a brindar un trato digno y seguro a las víctimas de los delitos.

- **Sobre la propuesta de modificar el artículo 67 del Código Procesal Penal**

A través de la modificación del artículo 67 del Código Procesal Penal, se consigna un límite temporal de dos (2) horas para que la Policía Nacional comunique al Ministerio Público de la toma de conocimiento de los delitos. Este límite temporal constituye un término razonable y necesario para efectuar la comunicación. Así el Ministerio Público podrá planificar y articular las actuaciones pertinentes, según cada caso.

Se incorpora la regla "bajo responsabilidad", en caso de demora, no existiendo mayores

impedimentos o justificantes para que la Policía Nacional realice la comunicación a través del uso de diversos medios tecnológicos. Con esta regla, se busca evitar mayores dilaciones, que a la postre se tornan en un maltrato hacia las partes.

Del mismo modo, a efectos de contar con un correlato a propósito de la modificación que se incorpora en el artículo 61°, se incluye la regla de la observancia de la Policía Nacional en el cumplimiento del canal de atención para víctimas.

- **Sobre la propuesta de modificar el artículo 68 del Código Procesal Penal**

A través de la modificación de este artículo, se refuerza una vez más la mención al Canal de Atención de Víctimas, para posibilitar una interpretación congruente de la propuesta establecida en el artículo 67 del Código Procesal Penal.

Por otro lado, resulta importante habilitar a través del literal l. la posibilidad de que el abogado defensor, también pueda participar en las diligencias de manifestación de su patrocinado a través de medios virtuales, con el propósito de evitar una demora, postergación o frustración innecesaria.

- **Sobre la propuesta de modificar el artículo 80 del Código Procesal Penal**

Respecto a este artículo, se actualiza la denominación actual a que hace referencia la Ley N° 29360 – Ley del Servicio de Defensa Pública, así como la denominación actual del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, empleado por la Ley N° 29809 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ello también justifica la incorporación de la denominación *"defensor público"*.

Por otro lado, se incorpora la exigencia legal a efectos que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, garantice la provisión del Servicio de Defensa Penal Pública durante los turnos permanentes, a efectos de procurar la actuación de diligencias de investigación urgentes e inaplazables en horas de la noche, considerando que muchas veces acaecen ilícitos en cualquier momento y hora, que debe ser atendidos por la justicia penal.

- **Sobre la propuesta de modificar el artículo 95 del Código Procesal Penal**

En los casos de extorsión, conforme a la incorporación que se propone en el artículo 95 del Código Procesal Penal, se dota de un mecanismo de protección a través de preservar la identidad del denunciante. Ello, posibilitará estructurar un plan de investigación acorde con la tipología delictiva de la extorsión. Este mecanismo es parte del nuevo Canal de Atención a las Víctimas.

- **Sobre la propuesta de modificar el artículo 331 del Código Procesal Penal**

La modificación de este dispositivo, refuerza la regla ya incorporada en el artículo 67, en cuanto al lapso establecido de dos (2) horas para concretarse la comunicación de la Policía

Nacional al Ministerio Público, respecto la noticia criminal. Esta modificación permitirá efectuar una interpretación sistemática única, en cuanto al lapso de comunicación.

- **Sobre la propuesta de modificar el artículo 446 del Código Procesal Penal**

Como una forma de incentivar al Ministerio Público a dar cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 446 del Código Procesal Penal, específicamente cuando se dispone que "El Fiscal debe solicitar la incoación del proceso inmediato, bajo responsabilidad (...)", se establece una exigencia para el Fiscal de motivar su decisión de no solicitar la incoación del proceso inmediato, en casos de flagrancia y con detención.

Ello, a efectos de posibilitar la célere resolución de los casos de flagrancia. Se pretende la eficacia de la justicia penal, incrementándose la credibilidad de la víctima de modo paulatino.

- **Sobre la incorporación del artículo 68-B del Código Procesal Penal**

Se propone dicha incorporación con la finalidad que la Policía Nacional del Perú desde el inicio de las diligencias preliminares, garantice la aplicación del canal de atención de víctimas. En casos de flagrancia delictiva, la víctima bajo ninguna circunstancia debe permanecer en sede policial por un plazo mayor de dos (2) horas bajo responsabilidad.

Asimismo, se precisa que la víctima podrá ampliar su declaración de manera virtual, o participar bajo dicha modalidad, en aquellas diligencias cuya realización sean necesarias.

- **Sobre la incorporación del artículo 95-A del Código Procesal Penal**

Con la incorporación del articulo 95-A se define que el canal de atención de víctimas es un mecanismo a través del cual se garantiza una ruta de interacción adecuada de las víctimas con los operadores de justicia, que se activa desde el momento en que éstas toman contacto inicial en razón al agravio. El canal promueve la debida protección y auxilio necesario a las víctimas, según sea el caso, evitando su revictimización, y contiene las reglas para preservar la identidad de las víctimas con fines de protección en casos de delitos contra la libertad sexual, extorsión y otros que por su naturaleza merecen similar tratamiento.

- **Sobre la incorporación del artículo 316-A del Código Procesal Penal**

Con la citada incorporación al Código Procesal Penal, las empresas prestadoras de servicios de comunicaciones que operan en el país, están obligadas a proporcionar información sobre los titulares de equipos terminales móviles, teléfonos celulares, equipo o aparato de telecomunicaciones u otro bien de naturaleza similar, que hayan sido objeto de incautación. Para dichos efectos la Policía o el Ministerio Público proporcionará indistintamente el número o código de serie, IMEI o el Identificador de Tarjeta de Circuito Integrado.

- **Sobre la incorporación del artículo 333-A del Código Procesal Penal**

Finalmente, con la incorporación del artículo 333-A en el Código Procesal Penal, se dispone que las actas que son elaboradas a consecuencia de la intervención policial con participación del Ministerio Público y que son corroboradas con los testimonios en juicio oral de los policías intervinientes, adquieren el mérito suficiente para acreditar el ilícito imputado, así como la responsabilidad de los procesados.

1.3 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En el periodo parlamentario 2021-2026, se presentaron cinco (5) proyectos de ley con la finalidad de modificar el Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal, a fin de fortalecer la atención que se brinda a las víctimas en sede policial y fiscal, simplificando la investigación en casos de flagrancia, con el propósito de reducir la impunidad y generar confianza ciudadana en la justicia penal, de acuerdo con el siguiente detalle:

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	PROPONENTE	GRUPO PARLAMENTARIO
7204/2023-CR	Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 957, nuevo Código Procesal Penal, fortaleciendo la labor de la Policía Nacional del Perú en el marco de las investigaciones.	Multipartidario	Avanza País Fuerza Popular
6733/2023-CR	Ley que deroga el Decreto Legislativo 1605, Decreto Legislativo que modifica el nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 957, para optimizar el marco legal que regula la investigación del delito y la intervención de la policía nacional del Perú y del ministerio público.	Cong. Alfredo Pariona Sinche	No agrupado
6707/2023-CR	Ley que modifica el artículo IV del título preliminar, y, los artículos 60, 61, 65, 68, 322, y, 330 del Código Procesal Penal con la finalidad de fortalecer el sistema de justicia.	Cong. Juan Burgos Oliveros	Unidad y Dialogo Parlamentario
6621/2023-CR	Ley que incorpora el numeral 4 al artículo 95 del Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal	Cong. Alejandro Soro Reyes	Alianza Para el Progreso
6387/2023-CR	Ley que modifica el artículo 68 del Código Procesal Penal, a fin de garantizar la admisión oportuna y urgente de las denuncias formuladas de presuntos hechos delictivos ante la Policía Nacional del Perú.	Katy Ugarte Mamani	Unidad y Dialogo Parlamentario

Sin embargo, las propuestas legislativas listadas, no se concentran en la generación de un canal de atención para víctimas propiamente dicha, es decir, no llevan consigo la intención de incorporar un enfoque centrado en la víctima, al modificar el Código Procesal Penal (Decreto Legislativo N° 957).

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

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos 61, 67, 68, 80, 95, 331 y 446 del Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal; asimismo, propone incorporar los artículos 68-B, 95-A, 316-A, y 333-A en el Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal.

Con la finalidad de contribuir en la eficiencia de la investigación penal, legitimando con ello la actuación de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público, a través de la promoción y fomento de la utilización de mecanismos céleres, atendiendo los intereses de las víctimas y evitando su revictimización, reduciendo los márgenes de impunidad frente a la comisión de delitos y faltas contra el patrimonio en situación de flagrancia.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, la presente iniciativa legislativa no genera gasto al Estado. Por el contrario, busca garantizar una investigación eficiente por parte de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público, frente a la presunta comisión de delitos y faltas contra el patrimonio en situación de flagrancia, promoviendo la adopción del enfoque de víctimas.

Actores Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Poder Legislativo	Se fortalece el ordenamiento jurídico para salvaguardar la seguridad ciudadana, y la actuación eficiente de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público.	Establece un marco regulatorio de protección a las víctimas de delitos patrimoniales. Con la finalidad de garantizar y proporcionar un servicio adecuado a las víctimas que acuden a interponer una denuncia por la comisión de

		un presunto ilícito en su contra en situación de flagrancia, o cuando se haya identificado plenamente al presunto autor.
Poder Ejecutivo	Se cumple con promover las acciones que permitan brindar a los ciudadanos seguridad y protección. Asimismo, una adecuada aplicación del Código Procesal Penal.	Se cumple con lo dispuesto en los estándares internacionales en materia de lucha contra la delincuencia.
Sociedad	Se fortalece las condiciones de los ciudadanos en relación a su paz y tranquilidad, que incluye su estabilidad psicológica, generando una mejor calidad de vida, dejando de lado el miedo, el terror y la incertidumbre. Debido a que existe un elevado porcentaje de personas que padecen un hecho delictivo en su contra, y que deciden no interponer la denuncia respectiva ante las autoridades, ya sea porque consideran que es una 1) pérdida de tiempo, 2) desconocen al delincuente, 3) consideran que es delito de poca importancia, 4) no se	Se contribuye a que la percepción ciudadana sobre la lucha contra la delincuencia y la inseguridad mejore.

	consumó el hecho, 5) desconfía de la Policía, o por 6) miedo a las represalias del agresor.	

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO

La iniciativa legislativa se enmarca en la siguiente Política de Estado del Acuerdo Nacional:

I. Democracia y Estado de Derecho

7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana:

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada; (b) propiciará una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos; (c) pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; (d) garantizará su presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia; (e) fomentará una cultura de paz a través de una educación y una ética públicas que incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación; (f) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana; (g) promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución; (h) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía.

V. CONCORDANCIA CON LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Con relación a la vinculación con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el periodo anual de sesiones 2023-2024, se precisa que el presente proyecto de ley se encuentra relacionado con la siguiente temática:

7. ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA Y FORTALECIMIENTO DEL CIVISMO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA:

18. MEDIDAS EN FAVOR DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL CIVISMO.
22. MODIFICACIONES AL CÓDIGO PROCESAL PENAL.
24. NORMAS DE PROTECCIÓN QUE CONSIDERAN LAS CARACTERÍSTICAS DEL AFECTADO.
26. NORMATIVA VINCULADA A LA ACTIVIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ.