



ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República



**PROYECTO DE LEY QUE
FORTALECE LA LUCHA CONTRA
LA INSEGURIDAD CIUDADANA Y
GARANTIZA LA EFICIENCIA EN LA
ACCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
Y LA GESTIÓN PENITENCIARIA.**

La congresista Adriana Tudela Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con el artículo 22° del inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone el siguiente:

I. FÓRMULA LEGAL

**PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA LA
INSEGURIDAD CIUDADANA Y GARANTIZA LA EFICIENCIA EN LA ACCIÓN
DEL MINISTERIO PÚBLICO Y LA GESTIÓN PENITENCIARIA**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto dictar medidas concretas y fijar parámetros que optimicen la relación entre el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú y el Instituto Nacional Penitenciario; a fin de combatir la inseguridad ciudadana de manera eficiente y garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la paz y la tranquilidad de los ciudadanos peruanos.

Artículo 2. Incorporación de los numerales 17 y 18 en el artículo 47 de la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal.

Incorpórese los numerales 17 y 18 en el artículo 47 de la Ley 30483 en los siguientes términos:

“Artículo 47. Faltas muy graves

Son faltas muy graves las siguientes:

(...)

17. Emitir resoluciones, disposiciones, providencias, dictámenes o requerimientos en inobservancia de los numerales 3 y 11 del artículo 20 del Decreto Legislativo 635 o en contravención del artículo 268 del Decreto Legislativo 957.

18. Incurrir en reiterados retrasos o descuidos en la tramitación de los procesos o diferir las resoluciones por motivo no señalado en la ley procesal

de la materia. Para determinar esta falta se tienen en consideración los pedidos que hubiesen formulado las partes exigiendo el cumplimiento legal y razonable de las actuaciones o plazos para expedir las resoluciones, el periodo de tiempo que el fiscal viene procurando el proceso, la conducta de las partes y demás intervinientes en dicho proceso, y la complejidad del asunto controvertido.”

Artículo 3. Modificación del literal c) del artículo 268 del Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal.

Modifíquese el literal c) del artículo 268 del Decreto Legislativo 957 en los términos siguientes:

“Artículo 268. Presupuestos materiales

El juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá dictar mandato de prisión preventiva, si atendiendo a los primeros recaudos sea posible determinar la concurrencia de los siguientes presupuestos:

(...)

c) Que el imputado, en razón a sus antecedentes y otras circunstancias del caso particular, permita colegir razonablemente que tratará de eludir la acción de la justicia (peligro de fuga) u obstaculizar la averiguación de la verdad (peligro de obstaculización).

En razón a la peligrosidad criminal, se acredita el peligro de fuga y el peligro de obstaculización en los casos que el imputado sea vinculado como autor o partícipe en los delitos reconocidos en los artículos 108-C, 108-D, 152, 189 y 200 del Decreto Legislativo 635.

(...)”

Artículo 4. Incorporación de los artículos 37-A y 37-B en el Decreto Legislativo 654, Nuevo Código de Ejecución Penal.

Incorpórese los artículos 37-A y 37-B en el Decreto Legislativo 654 en los siguientes términos:

“Artículo 37-A.- Se prohíbe el uso de cualquier servicio de telecomunicaciones que permita la transmisión de voz y/o datos, distinto a los teléfonos públicos y locutorios instalados en los establecimientos penitenciarios.

Las comunicaciones que se efectúen utilizando los servicios de telecomunicaciones, transgrediendo este artículo, constituyen comunicaciones ilegales no amparadas por el marco legal vigente.

Artículo 37-B.- La Policía Nacional del Perú, en ejercicio de sus acciones de inteligencia, podrá interceptar e intervenir las comunicaciones ilegales que

provenzan de los establecimientos penitenciarios con la finalidad de prevenir, investigar y perseguir el delito.”

Artículo 5. Modificación de los artículos 11-A y 42 del Decreto Legislativo 654, Nuevo Código de Ejecución Penal.

Modifíquese los artículos 11-A y 42 del Decreto Legislativo 654 en los términos siguientes:

“Artículo 11-A.- Ubicación de internos en un establecimiento penitenciario

En los establecimientos transitorios y otros que hagan sus veces, la Junta Técnica de Clasificación encargada de determinar el establecimiento penitenciario que corresponde a un interno, incorporará como criterio de evaluación, si el interno se encuentra o no vinculado a una organización criminal, en cuyo caso optará por un establecimiento que ofrezca razonables condiciones de seguridad.”

Los internos con sentencia de primera instancia por la comisión de los delitos reconocidos en los artículos 108-C, 108-D, 152, 189 y 200 del Decreto Legislativo 635 necesariamente serán recluidos en establecimientos penitenciarios de régimen cerrado especial por razones fundadas de seguridad nacional y debido a la peligrosidad y difícil readaptación.”

Artículo 42.- Los beneficios penitenciarios son los siguientes:

(...)

No están sujetos a ningún beneficio penitenciario los autores o partícipes de los delitos reconocidos en los artículos 108-C, 108-D, 152, 189 y 200 del Decreto Legislativo 635.”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

Única- Modifíquese el artículo 46 de la Ley 30483, en los términos siguientes:

“Artículo 46. Faltas graves

Son faltas graves las siguientes:

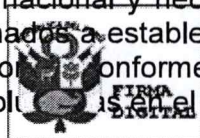
1. Abandonar total o parcialmente las tareas propias del desempeño del cargo fiscal.
2. Causar grave perjuicio al desarrollo de las incidencias y diligencias del proceso, frustrando o retrasando injustificadamente la realización de los actos procesales.
3. Ejercer injustificadamente labores relacionadas con su función fuera del despacho fiscal.
4. Admitir o formular recomendaciones en investigaciones fiscales o procesos judiciales.
5. No guardar la discreción debida en aquellos asuntos que, por su naturaleza o en virtud de leyes o reglamentos, requieran reserva.

6. Incurrir en conducta y trato manifiestamente discriminatorios en el ejercicio del cargo.
7. Ocultar documentos o información de naturaleza pública de la que tenga conocimiento a consecuencia de la investigación.
8. Ausentarse injustificadamente a sus labores hasta por tres (3) días consecutivos.
9. Asistir a sus labores en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.
10. Delegar a los auxiliares de la función fiscal la realización de diligencias que, por ley o por la naturaleza de las circunstancias, requieren de su presencia.
11. No llevar injustificadamente los cursos que la Academia de la Magistratura imparte y que le han sido asignados como resultado de la medición del desempeño del fiscal.
12. La tercera falta leve que se cometa durante los dos (2) años posteriores a la comisión de la primera, siempre y cuando no se encuentren cancelada.
13. Incumplir el deber de dedicarse exclusivamente a la labor jurisdiccional o dedicar más horas de las previstas a otras funciones permitidas por disposición constitucional, legal o autorizada por el órgano competente.
14. Abusar de la condición de fiscal para obtener un trato favorable o injustificado.
15. Utilizar en resoluciones, disposiciones, providencias, dictámenes, requerimientos o expresiones impropias o manifiestamente ofensivas que no guarden con los hechos del caso y que sean producción propia del fiscal.
16. Acumular indebida o inmotivadamente casos que le han sido asignados.
17. Adoptar medidas disímiles, sin la debida motivación, respecto de partes procesales que se encuentran en la misma situación o condición jurídica.
18. Comentar a través de cualquier medio de comunicación aspectos procesales o de fondo de una investigación o proceso en curso.
19. Intervenir en una investigación o en proceso judicial conociendo la existencia de prohibición expresa."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única- Declaración de interés nacional y necesidad pública

Se declara de interés nacional y necesidad pública la ejecución de proyectos de infraestructura relacionados a establecimientos penitenciarios de régimen cerrado especial a nivel nacional conforme a las funciones y competencias de las entidades públicas involucradas en el proceso.



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Rosa FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento.
Fecha: 18/09/2024 17:15:45-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/09/2024 10:51:44-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20181740126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/09/2024 09:58:21-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/09/2024 18:17:25-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/09/2024 17:01:04-0500



Firmado digitalmente por:
TUÑELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/09/2024 16:26:32-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/09/2024 17:00:48-0500

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a. Antecedentes

Marco normativo

- Decreto Legislativo 635, Código Penal.
- Decreto Legislativo 654, Nuevo Código de Ejecución Penal.
- Decreto Supremo 003-2021-JUS, Texto Único Ordenado del Código de Ejecución Penal.
- Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal.
- Ley 30077, Ley Contra el Crimen Organizado.
- Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal.
- Ley 31012, Ley de Protección Policial.
- Ley 32026, Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, y el Nuevo Código Procesal Penal 957, sobre los alcances de la legítima defensa.

b. Derecho a tutelar reconocido en la Constitución Política del Perú

- 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. (artículo 2, numeral 22)
- A la legítima defensa. (artículo 2, numeral 23)

c. Fundamento de la propuesta

Problemática que motiva la propuesta

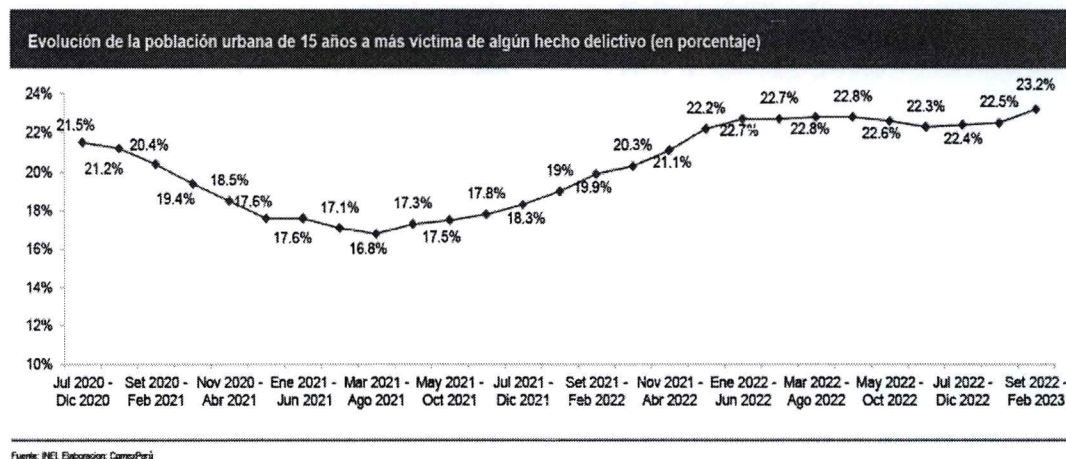
El Perú atraviesa una ola de inseguridad sin precedentes producto de las nuevas formas de criminalidad existentes, como las organizaciones criminales transfronterizas, sumadas a la delincuencia común y las bandas delictivas que operan en nuestro país desde tiempo atrás.

Conforme se ha señalado en más de una oportunidad por autoridades y expertos del sector, las nuevas amenazas en materia de seguridad ciudadana no solo recaen en la delincuencia común, sino también en delitos más complejos como los secuestros, las extorsiones, el sicariato y, por supuesto, la criminalidad organizada que incluye delitos conexos como la minería ilegal, el tráfico de drogas y la trata de personas.

Ahora bien, resulta oportuno mencionar que el problema de la seguridad en el país se puede evaluar desde dos ámbitos tangibles mediante información y estadística. Por un lado la criminalidad, que se refiere al conjunto de actos delictivos cometidos durante un espacio y tiempo determinado, cuyos índices se obtienen mediante el registro de denuncias oficiales, según la cantidad y el tipo penal. Por otro lado, la percepción de inseguridad es una sensación subjetiva de la ciudadanía sobre el tema.

En el caso peruano, en los últimos 5 años la criminalidad y la percepción de inseguridad se ha incrementado, en mayor o menor medida. Ello se puede advertir en los índices de criminalidad que el Instituto Nacional de Estadística e Informática, cuyos resultados señalan que el 27.7% de la población de 15 o más años de edad fue víctima de algún hecho delictivo (vulnerabilidad). Además, se advierte que a diferencia del semestre de enero – junio 2022 y enero – junio 2023, esta cifra aumentó en 5.1% y 0.6% respectivamente.

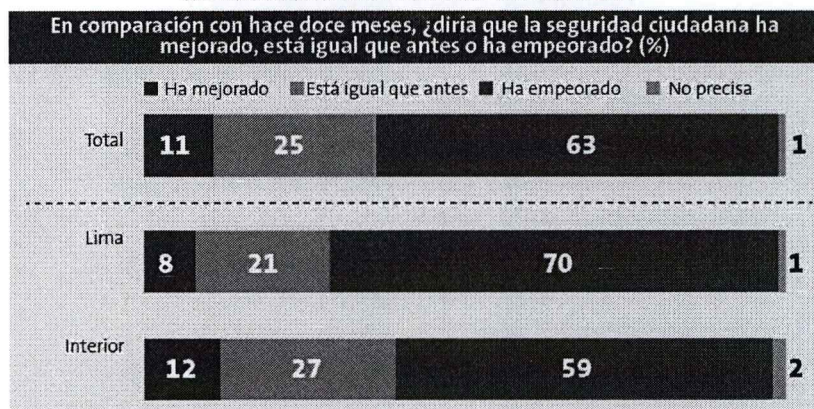
Cabe señalar también que la evolución de la población urbana de 15 años a más que fue víctima de algún hecho delictivo se ha incrementado en los últimos 5 años, sin contar las cifras durante la pandemia, tal como se observa a continuación:



Asimismo, el índice de percepción de inseguridad a nivel nacional es realmente preocupante. De acuerdo con Ipsos, el 87% de peruanos se siente inseguro transitando por las calles en horas de la noche, mientras que el 63% afirma que la seguridad ciudadana ha empeorado en comparación a los últimos doce meses:



PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA



En dicho contexto, resulta oportuno analizar si las razones del incremento de la criminalidad y de la percepción de inseguridad en la ciudadanía se deben a falta de legislación en la materia o si es un problema asociado a la gestión y aplicación de las normas entre los sujetos operadores de justicia y del monopolio de la fuerza.

La lucha contra la delincuencia, crimen organizado e inseguridad ciudadana ya cuenta con un marco normativo que permite la persecución del delito y de los delincuentes con celeridad y sujetos a drásticas sanciones y penas señaladas en el Código Penal.

La problemática real de la lucha contra la inseguridad ciudadana es la gestión fiscal y de aplicación de las políticas públicas, mas no de reformas legislativas profundas sino únicamente de precisión y direccionamiento positivo en la discrecionalidad fiscal.

Por tanto, el problema que pretende abordar la propuesta legislativa es la eficiencia en la acción fiscal y la precisión en la gestión penitenciaria de los delincuentes. La solución a estos problemas asociados a la ejecución de la política de seguridad ciudadana tendrá un efecto directo en la criminalidad y la percepción de seguridad de la ciudadanía.

Objetivo y justificación de la propuesta

Tal como se adelantó en el planteamiento del problema, la lucha contra la inseguridad ciudadana no requiere mayores modificaciones legislativas, sino solo una gestión operativa más eficiente y coordinación entre la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Instituto Nacional Penitenciario, entre otras entidades vinculadas a la política de estado de seguridad nacional.

A continuación, algunos presuntos problemas que no requieren de modificación legislativa:

Presunto problema 1: "La ley no permite detener suficiente tiempo a los delincuentes"

No obstante, el Código Procesal Penal ya prevé una detención policial por 48 horas y una detención preliminar de 7 días cuando requiera de investigación compleja. Incluso, para delitos más complejos como terrorismo y tráfico de drogas se puede ampliar la detención hasta 15 días para reunir suficiente información para presentar acusación. Siendo así, el marco legal permite detener a los delincuentes, investigarlos en un plazo razonable, presentar acusación fiscal oportuna y ponerlos a disposición del juez correspondiente para su inmediato internamiento en un establecimiento penitenciario.

Presunto problema 2: “Los ciudadanos y policías no se pueden defender del ataque de los delincuentes porque están sujetos a responsabilidad penal”

Sin embargo, el artículo 20 del Código Penal exceptúa de responsabilidad penal a los ciudadanos que en legítima defensa propia, o incluso de terceros se enfrentan y abaten delincuentes, así como a la fuerza policial que en ejercicio de sus funciones neutraliza a los delincuentes. El marco legal vigente protege a la PNP y a los buenos ciudadanos que se defienden de las agresiones de los delincuentes.

Presunto problema 3: “Los delincuentes reincidentes evaden la cárcel o son puestos en libertad rápidamente.”

Empero, el artículo 46-B del Código Penal exige procesar con celeridad a los delincuentes que reinciden en la comisión de un delito y se les sancione hasta con el doble de tiempo establecido, e incluso se sanciona con severidad a los delincuentes “habituales”. Es decir, el marco legal sanciona con severidad a los delincuentes reincidentes.

En los tres casos señalados previamente, se advierte que la ley penal es clara en lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común; pero esta se desvirtúa en su aplicación puesto que el Ministerio Público no cumple con los plazos procesales señalados en la ley y por negligencia se liberan a los delincuentes. En otras palabras, no son problemas normativos sino de gestión fiscal.

Por ello, el objetivo de la presente propuesta legislativa ataca el verdadero problema de la seguridad ciudadana, que es la aplicación normativa del marco jurídico vigente, para así garantizar una gestión más eficiente y correcta aplicación normativa entre los agentes vinculados a la seguridad y orden interno.

Es por esto que se plantean alternativas regulatorias que aborden los problemas reales de la lucha contra la inseguridad ciudadana y se plantean los siguientes cambios regulatorios:

1) Acusación fiscal sin dilaciones

De acuerdo a la Policía Nacional del Perú, en el presente año se han detenido más de 150 mil personas, de las cuáles únicamente 3 mil han sido procesadas y recluidas en un establecimiento penitenciario. Este indicador refleja que los actuales mecanismos de persecución del delito están funcionando, pero existen retrasos o descuidos injustificados acusación fiscal oportuna que terminan

beneficiando al delincuente común y sus nexos con las bandas delincuenciales o las organizaciones criminales.

Un ejemplo más de ello es el cuadro numérico proporcionado por la Policía Nacional del Perú que revela la falta de diligencia en sede fiscal, ya que a la fecha se han liberado a más de 8000 detenidos en flagrancia en lo que va del año, tal como se observa a continuación:

CUADRO NUMERICO DE DETENIDOS EN FLAGRANCIA Y PUESTOS EN LIBERTAD		
		SEDE FISCAL
1	DIROPESP	
2	DIRSECIU	
3	DIRSEEST	
4	DIRSEINT	
5	DIRTTSV	
6	DIRTUR	
7	FRENTE POLICIAL APURIMAC	46
8	FRENTE POLICIAL CAJAMARCA	94
9	FRENTE POLICIAL ICA	877
10	FRENTE POLICIAL PUERTO INCA	188
11	FRENTE POLICIAL TUMBES	0
12	FRENTE POLICIAL VRAEM	0
13	REGION POLICIAL AMAZONAS*	6
14	REGION POLICIAL ANCASH	1893
15	REGION POLICIAL AREQUIPA	162
16	REGION POLICIAL AYACUCHO	0
17	REGION POLICIAL CALLAO	0
18	REGION POLICIAL CUSCO	859
19	REGION POLICIAL HUANCANELICA	0
20	REGION POLICIAL HUANUCO***	112
21	REGION POLICIAL JUNIN**	939
22	REGION POLICIAL LA LIBERTAD	73
23	REGION POLICIAL LAMBAYEQUE	1
24	REGION POLICIAL LIMA	4
25	REGION POLICIAL LIMA NORTE	152
26	REGION POLICIAL LIMA SUR	21
27	REGION POLICIAL LORETO	35
28	REGION POLICIAL MADRE DE DIOS	183
29	REGION POLICIAL MOQUEGUA****	1
30	REGION POLICIAL PASCO***	29
31	REGION POLICIAL PIURA	870
32	REGION POLICIAL PUNO	217
33	REGION POLICIAL SAN MARTIN*	15
34	REGION POLICIAL TACNA****	235
35	REGION POLICIAL UCAYALI	1089
		8101

Esta información se condice con las reiteradas declaraciones y pronunciamientos del Ministerio del Interior respecto a la implementación de las unidades de flagrancia a nivel nacional. Las unidades de flagrancia son un conjunto de procesos policiales, fiscales y judiciales que tienen por objetivo gestionar con celeridad la detención, el proceso y el internamiento de los delincuentes atrapados en la comisión de un delito o inmediatamente después de la acción.

Estas unidades permiten, por ejemplo, detener a un delincuente por robo agravado y que en 24 horas se encuentre con condena y puesto a disposición del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) para su internamiento en un establecimiento penitenciario. Si bien en la teoría estas unidades plantean mecanismos eficientes, debido a la rapidez, coordinación interinstitucional existente y reducción de la reincidencia delincencial; esto no se traduce en la práctica, lamentablemente.

La presencia y el accionar de las entidades que conforman las unidades de flagrancia son imprescindibles entre sí: si una no actúa, la otra no puede continuar el proceso. Y lo cierto es que el Ministerio Público no cumple sus funciones a cabalidad en las unidades de flagrancia, ya sea por falta de presentación de la

acusación fiscal o por la ausencia de personal en los locales de las unidades de flagrancia, tal como sucede en la Unidad de Flagrancia de Trujillo¹.

Por ello, la iniciativa legislativa propone considerar la falta de "retrasos reiterados o descuidos en la tramitación de los procesos" como una falta muy grave, sujeta a una eventual destitución del fiscal responsable. En la actualidad, la Ley de Carrera Fiscal únicamente tipifica la referida falta como una falta grave y solo se puede sancionar con una suspensión.

Considerar los retrasos y descuidos como falta muy grave será útil para que el Ministerio Público oriente su práctica con mayor diligencia y colabore oportunamente con la labor de la Policía Nacional. En caso se acredite la negligencia de los fiscales correspondientes, se deberán activar los mecanismos internos del Ministerio Público y sancionar a los responsables.

2) Acusación fiscal responsable conforme a ley

Otro de los problemas reiterados a nivel nacional es la comisión del delito de prevaricato por parte de malos fiscales. El delito de prevaricato se configura cuando el operador de justicia actúa contrariamente a lo señalado en la ley, en este caso, al Código Penal o al Código Procesal Penal.

A continuación, solo algunos ejemplos de los casos en los que presuntamente malos fiscales habrían cometido el delito de prevaricato:

LAMBAYEQUE

Justicia al revés: fiscal pide cárcel para policía que hirió a delincuente | CRÓNICA

Agente disparó a un ladrón que le arrebató su celular. Fiscal pide que vaya preso siete años y que pague S/7 mil al hampón como reparación civil

Indignación en Arequipa: Fiscal dejó en libertad a delincuentes capturados por la PNP porque no concretaron su robo

A pesar de ser arrestados en flagrancia, la banda delictiva conocida como "Las Gárgolas" fue liberada por el fiscal superior Antonio Chacón.

Indignación por fiscal que dejó en libertad a 10 venezolanos y colombianos del 'Gota a Gota' en Cañete

El alto mando de la Policía de Cañete acusa al fiscal Albert Eisten Pinedo Muñoz de liberar a los criminales pese a pruebas que evidencian que son parte de la mafia de cobros extorsivos

Policía es encarcelado en Cajamarca por muerte de delincuente: familiares del efectivo prometen luchar para su liberación

El teniente PNP Marlon Eric Villegas Córdova fue sentenciado a 15 años de prisión y debe abonar una reparación civil de 50 mil soles a la familia del malhechor

¹ Disponible en la cuenta oficial del Ministerio del Interior en la red social "X": <https://x.com/MininterPeru/status/1833574260750614853>.

Si bien el delito de prevaricato ya se encuentra regulado tanto en el Código Penal como en la normativa interna del Ministerio Público, este no se ha precisado ni delimitado para aquellos mecanismos que permiten garantizar la prevalencia de la justicia ni para el proceso oportuno de aquellos delincuentes que cometen delitos de gravedad, como el sicariato, la extorsión, el robo agravado y el secuestro.

Cabe precisar que hoy en día, el marco legal vigente, en este caso el Código Penal, señala que no existe responsabilidad penal en los ciudadanos que apliquen la legítima defensa, e incluso de terceros, o para aquellos policías que utilizan sus armas de fuego en cumplimiento de sus funciones:

"Inimputabilidad

Artículo 20.- Está exento de responsabilidad penal:

"3. El que obra en defensa de bienes jurídicos propios o de terceros, con uso de la fuerza, incluido el uso de la fuerza letal, siempre que concurran las circunstancias siguientes:

(...)

11.El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, en el cumplimiento de su función constitucional y en uso de sus armas u otro medio de defensa, en forma reglamentaria. cause lesiones o muerte."

(...)"

En ese sentido, se plantea modificar la Ley de la Carrera Fiscal y considerar como falta grave la contravención, principalmente, a lo señalado en el numeral 3 del artículo 20 del Código Penal. Tomando en cuenta que la ley es clara y expresa para aquellos casos en los que no existe responsabilidad penal, los fiscales no podrán emitir disposiciones que contravengan lo señalado, o estarán sujetos a una destitución del cargo e incluso a una denuncia por el delito de prevaricato.

En el mismo sentido se plantea modificar la Ley de la Carrera Fiscal para considerar como falta muy grave no solicitar la prisión preventiva en los casos que sí resulta necesaria su aplicación, como cuando el imputado presuntamente ha cometido el delito de sicariato, robo agravado, extorsión o secuestro.

3) Modificación de los presupuestos de prisión preventiva para casos específicos

El artículo 268 del Código Procesal Penal establece los presupuestos para solicitar y dictar prisión preventiva. En particular, el literal c) de la referida norma señala que es necesario que los imputados sean considerados sujetos al peligro de fuga y de obstaculización del proceso; en otras palabras, si el imputado cuenta con un arraigo de domicilio en el país, según la norma no se le debería dictar prisión preventiva.

En situaciones normales estos presupuestos cobran sentido, toda vez que la prisión preventiva es una medida para asegurar el cumplimiento de una sentencia y garantizar la aplicación de la justicia. No obstante, estos presupuestos son

insuficientes cuando los imputados han cometido delitos con violencia y son, usualmente, delincuentes reincidentes.

Es por ello que en este acápite se propone considerar que, en razón a la peligrosidad criminal del delincuente y de la comisión del delito cometido, se acredite el peligro de fuga y el peligro de obstaculización cuando el imputado sea vinculado como autor o partícipe de determinados delitos, como el sicariato, extorsión, secuestro y robo agravado.

Resulta necesario precisar que la propuesta legislativa ha focalizado su aplicación en determinados delitos, tales como el sicariato, la extorsión, el secuestro y el robo agravado por las siguientes razones:

- En el caso de sicariato, se propone que se acredite el peligro de fuga y obstaculización toda vez que este delito está vinculado a otros más complejos, como el crimen organizado, la trata de personas, el tráfico ilícito de drogas, entre otros. Por lo que aun así el "sicario" cumpla con acreditar que no existe peligro de fuga o de obstaculización, esto no sería posible aplicarlo en la práctica, ya que la gravedad del delito y peligrosidad del delincuente acredita su difícil readaptación y estrecha vinculación con el crimen.
- En el caso de los delitos de extorsión y secuestro, se propone que se acrediten ambos presupuestos toda vez que han entrado en la lista de hechos delictivos con mayor incidencia a nivel nacional y que usualmente la comisión de estos crímenes se realiza con violencia. Asimismo, es innegable que este delito repercute directamente en las actividades económicas de los ciudadanos de a pie, por lo que no sería posible en ningún caso que los imputados continúen en las calles. Por el contrario, si no se dictara prisión preventiva contra los imputados por extorsión o secuestro, podrían continuar delinquiendo o incluso tomando represalias contra los ciudadanos que presentan las denuncias. Cabe agregar que la reclusión del delincuente en un establecimiento penitenciario permitirá su aislamiento de la organización criminal que integra.
- En el caso del delito de robo agravado, se propone que se acrediten los presupuestos señalados en el Código Procesal Penal a fin de evitar la reincidencia y habitualidad en la comisión de este delito, toda vez que es el delito con mayor incidencia a nivel nacional. En ese sentido, si no se dicta una prisión preventiva, el delincuente podría delinquir habitualmente debido a la poca complejidad para su comisión delictiva.

Esta modificación al Código Procesal Penal no supone en modo alguno extender la interpretación hacia otros imputados por delitos menores o distintos a los señalados, por el contrario, requiere de evaluación caso por caso a fin de que la aplicación de la prisión preventiva no se vuelva la práctica, sino la excepción para salvaguardar la seguridad ciudadana y retirar a los delincuentes de las calles en la brevedad posible.

4) Prohibición e intervención de comunicación ilegal en establecimientos penitenciarios

De conformidad con el Reglamento del Código de Ejecución Penal, actualmente se encuentra prohibido el uso de cualquier servicio de telecomunicaciones que permita la transmisión de voz y/o datos. No obstante, en la práctica esto no se cumple y se ha hecho costumbre eludir las disposiciones reglamentarias que prohíben las comunicaciones desde los establecimientos penitenciarios.

Sin contar que la prohibición expresa únicamente se encuentra señalada a nivel reglamentario, existen otras dificultades asociadas a este problema público, tales como la corrupción entre los internos y los malos agentes penitenciarios; así como la extorsión y el crimen organizado.

En tal sentido, pese a que en la actualidad existe una política de bloque de comunicaciones en establecimientos penitenciarios e inhibidores de señal, la delincuencia y la criminalidad organizada ha encontrado más de una forma para evadir la presunta rigidez de la gestión penitenciaria.

Una prueba de ello es el reciente descubrimiento de la mafia dedicada a brindar internet a presos del establecimiento penitenciario Ancón I, un penal de régimen cerrado especial, en el que se encuentran reclusos delincuentes de máxima peligrosidad y condenados por sicariato y extorsiones. Esto demuestra que la delincuencia ha encontrado nuevas formas para evadir la prohibición de comunicaciones con la finalidad de seguir cometiendo delitos desde el establecimiento penitenciario.

Es por ello que la propuesta legislativa plantea garantizar el rango legal a la prohibición de comunicaciones y/o transmisión de datos desde el establecimiento penitenciario. Asimismo, se propone que la Policía Nacional del Perú se encuentre facultada a intervenir las comunicaciones ilegales que provengan de establecimientos penitenciarios, en estricto ejercicio de sus acciones de inteligencia.

5) Restricción de beneficios penitenciarios y límites a reclusos de difícil readaptación.

La gestión penitenciaria en el Perú atraviesa un momento crítico debido a causas vinculadas a la gestión de recursos, así como a la aplicación práctica de los mecanismos para hacerle frente a la criminalidad organizada infestada en más de un establecimiento penitenciario.

En este acápite del proyecto legislativo se proponen soluciones vinculadas al segundo problema de la gestión penitenciaria nacional:

(i) Restricción de beneficios penitenciarios.

Por el vigente Decreto Legislativo 1576 se regula la restricción de los beneficios penitenciarios de semi-libertad, liberación condicional y redención de pena por trabajo o educación en los delitos de robo agravado, extorsión y sicariato.

No obstante, de conformidad con el Código de Ejecución Penal existen otros beneficios penitenciarios a los cuáles podrían acceder los imputados por los delitos señalados previamente, tales como el permiso de salida, la visita íntima e incluso otros beneficios no señalados expresamente en la normativa vigente.

Por ello, se propone precisar que los internos recluidos por los delitos de robo agravado, extorsión y sicariato no están sujetos a beneficio penitenciario alguno; toda vez que son delincuentes que requieren una vigilancia en máxima seguridad y un régimen penitenciario drástico. No es admisible considerar beneficios para reclusos con peligrosidad criminal y que han cometido delitos violentos.

(ii) Límites a reclusos de difícil readaptación:

De conformidad con lo señalado por las directivas de Clasificación de Internos Procesados y Sentenciados en los Establecimientos Penitenciarios a nivel nacional, los internos son clasificados de acuerdo a distintos factores, entre los cuáles se evalúan la cantidad de ingresos a los establecimientos penitenciarios, la lesividad de la conducta delictiva y la capacidad de adaptación.

De la clasificación de cada interno se obtiene un puntaje que determina su internamiento en un establecimiento penitenciario de régimen cerrado ordinario o de régimen cerrado especial, siendo este último el aplicable para aquellos reclusos con difícil readaptación y de máxima peligrosidad.

Por ello, se dispone positivizar este criterio, orientar la discrecionalidad de la administración penitenciaria y modificar el Código de Ejecución Penal a fin de que los internos con sentencia de primera instancia por la comisión de los delitos de robo agravado, extorsión y sicariato sean recluidos necesariamente en establecimientos penitenciarios de régimen cerrado especial, toda vez que son personas privadas de libertad con peligrosidad criminal y se categorizan en difícil readaptación.

El internamiento de los delincuentes en los establecimientos penales de régimen cerrado especial permitirá tener mayor control sobre los internos y sujetarlos a un régimen disciplinario con mayores restricciones que un recluso común. Cabe

precisar que los establecimientos penitenciarios que se categorizan en el régimen cerrado especial son, principalmente, Challapalca y Ancón I.

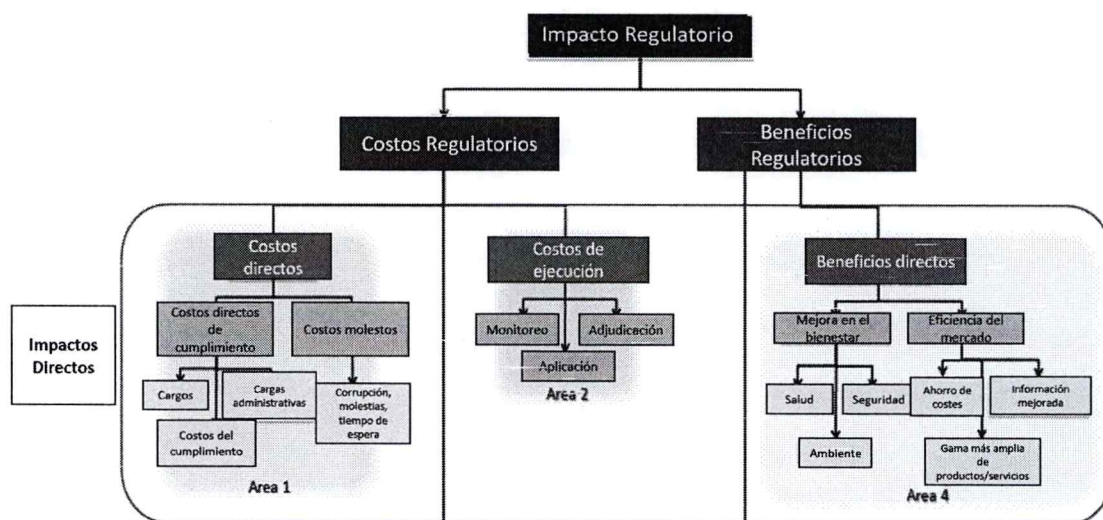
(iii) Ejecución de proyectos de infraestructura de establecimientos penitenciarios:

Conforme a lo señalado en la fórmula legal, se propone que el Poder Ejecutivo priorice la construcción de establecimientos penitenciarios de régimen cerrado especial a nivel nacional, es decir, penales de máxima seguridad para reclusos que hayan cometido delitos violentos, tales como sicariato, extorsión o robo agravado.

En la actualidad, los principales establecimientos penitenciarios de régimen cerrado especial a nivel nacional son los establecimientos de Ancón I y Challapalca.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El vigente artículo 75° del Reglamento del Congreso señala que las proposiciones de ley y de resolución legislativa requieren de un análisis costo – beneficio dentro de su exposición de motivos. A tal efecto, se considerará la siguiente metodología de análisis de impactos:



Fuente: Renda, A; Schrefler, L; Luchetta, G; Zavatta, R. (2013) Assessing the costs and benefits of regulation. Study for the European Commission, Secretariat General. Centre for European Policy Studies and Economisti Associati. Bruselas. Figura 3. A map of regulatory cost and benefits. p. 21

De acuerdo al cuadro previo, el análisis costo-beneficio de una regulación (norma) requiere de la identificación de los impactos positivos (beneficios) y negativos

(costos), considerando a todos los agentes participantes: empresas, personas y Estado. En este caso se advierten los siguientes agentes: sujetos regulados, el Estado (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público e Instituto Nacional Penitenciario) y los ciudadanos.

Respecto de los costos:

Los impactos negativos (costos) de una regulación se pueden dividir entre los costos directos (asumidos por los sujetos regulados) y de cumplimiento (asumidos por el Estado).

Por un lado, los costos que asume el Estado se dividen en los costos de hacer cumplir la regulación (de cumplimiento en estricto) y los costos de aplicación en el sistema legal (de implementación). En la evaluación de costos asociados al Estado encontramos los siguientes:

1. Un costo de aplicación que deberá asumir el Ministerio Público, toda vez que deberá adaptar la normativa vigente (Ley de Carrera Fiscal) a sus directivas y procedimientos internos.
2. Un costo de cumplimiento que deberá asumir el Ministerio Público, toda vez que deberá supervisar que los operadores de la fiscalía no incurran en las faltas muy graves o, de ser el caso, procesar y sancionar a los que cometan las infracciones dispuestas.
3. Un costo de aplicación relacionado a la adecuación de la normativa interna y capacitación por parte de los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario, respecto de las modificaciones normativas sobre el régimen penitenciario.

Sin embargo, corresponde desestimar los presuntos costos identificados debido a que la legislación vigente ya presume el accionar diligente del Ministerio Público. En el mismo sentido, la adecuación normativa del Instituto Nacional Penitenciario no debería irrogar un costo adicional al presupuestado inicialmente en las labores de los agentes que integran la institución, ello debido a que la capacitación constante está incluida dentro del reglamento de las entidades públicas.

Respecto de los beneficios:

La presente iniciativa legislativa otorga los siguientes beneficios sociales y económicos para los sujetos regulados, así como para el Estado y los consumidores:

- Reducción de la criminalidad y de la percepción de inseguridad ciudadana, toda vez que el Ministerio Público realizará un trabajo coordinado con la Policía Nacional del Perú.

- Eficiencia en el sistema fiscal y judicial, puesto que se optimizará el manejo de recursos para aquellos delitos cometidos en flagrancia, con el objetivo de procesar delincuentes en el menor plazo posible y en estricto respeto a sus
- Aumentar la confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia y la labor de la Policía Nacional del Perú, debido a que los delincuentes serán puestos a disposición de la justicia en un menor tiempo.
- Garantizar la reactivación económica, toda vez que es necesario garantizar la seguridad y el orden interno para promover las inversiones nacionales y extranjeras.

Por todo lo expuesto, se concluye que la presente propuesta legislativa incorpora importantes beneficios a la gestión fiscal, policial y judicial, en aras de garantizar una eficiente lucha contra la inseguridad ciudadana.

En consecuencia, queda acreditado que en la presente propuesta legislativa se sobreponen los beneficios sociales y económicos al presunto inexistente sobrecosto de real de la medida propuesta. Por tanto, el análisis costo-beneficio determina que la opción regulatoria elegida es viable en medida que los beneficios son mayores a los costos identificados.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa modifica el artículo 46 de la Ley 30483, Ley de Carrera Fiscal; el literal c) del artículo 268 del Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal y los artículos 11-A y 42 del Decreto Legislativo 654, Nuevo Código de Ejecución Penal.

Asimismo, incorpora los numerales 17 y 18 en el artículo 47 de la Ley 30483, Ley de Carrera Fiscal; así como los artículos 37-A y 37-B en el Decreto Legislativo 654, Nuevo Código de Ejecución Penal.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- **SÉTIMA POLÍTICA DE ESTADO.** Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.
- **NOVENA POLÍTICA DE ESTADO.** Política de Seguridad Nacional.
- **VIGÉSIMA SÉTIMA POLÍTICA DE ESTADO.** Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas.
- **VIGÉSIMA OCTAVA POLÍTICA DE ESTADO.** Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.