



Proyecto de Ley N° 098-2021-CR
ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

PROYECTO DE LEY QUE FACULTA AL MINISTERIO PÚBLICO A ENTABLAR DENUNCIAS SIN LA DECLARACIÓN DEL AGRAVIADO, MODIFICANDO LOS ARTS. 11 Y 12 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO, DECRETO LEGISLATIVO N° 52 Y LOS ARTS. 1, 67 Y 326 DEL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL, DECRETO LEGISLATIVO N° 957

El grupo parlamentario PERU LIBRE, a iniciativa de la congresista de la República ALFREDO PARIONA SINCHE, 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 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY N° _____

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
POR CUANTO:
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE FACULTA AL MINISTERIO PÚBLICO A INICIAR DENUNCIAS PENALES SIN LA DECLARACIÓN DEL AGRAVIADO

Artículo 1. Objeto de la presente Ley. -

La presente ley tiene como objeto optimizar el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, facilitando los medios para reemplazar la declaración de la persona agraviada cuando esta es requerida para entablar la denuncia en sede policial o fiscal, sustituyendo dicha práctica mediante grabaciones de video o la declaración y/o testimonio de agentes de policía o de serenazgo involucrados en los hechos concretos.

Artículo 2. Modificatorias. -

Modifíquese los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N° 52 y los artículos 1, 67 y 326 del Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo N° 957, en los siguientes términos:

Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N° 52

"Titularidad de la acción penal del Ministerio Público

Artículo 11.- El Ministerio Público es el titular de la acción penal pública, la que ejercita de oficio, a instancia de la parte agraviada o por acción popular, si se trata de delito de comisión inmediata o de aquéllos contra los cuales la ley la concede expresamente. *En el supuesto que la parte agraviada no se presente o sea imposible de ubicar, el Ministerio Público continuará las acciones de investigación y persecución del delito utilizando todos los medios a su disposición, incluyendo recabar los testimonios del personal policial y del serenazgo que hayan tenido contacto con los hechos materia de investigación, así como grabaciones de video y/o de cualquier otro tipo de registro verificable donde consten la totalidad o parte de los hechos de carácter penal, pudiendo interponer de oficio la denuncia correspondiente.*

Trámite de la denuncia

Artículo 12.- La denuncia a que se refiere el artículo precedente puede presentarse ante el Fiscal Provincial o ante el Fiscal Superior. Si el Fiscal Superior lo estimase procedente instruirá al Fiscal Provincial para que la formalice ante el Juez Instructor competente. Si el Fiscal ante el cual ha sido presentada la denuncia, no la estimase procedente, se lo hará saber por escrito al denunciante, quien podrá recurrir en queja ante el Fiscal inmediato superior, dentro del plazo de tres días de notificada la Resolución denegatoria. Consentida la Resolución del Fiscal Provincial o con la decisión del Fiscal Superior, en su caso, termina el procedimiento. *En el supuesto que sea el Fiscal Provincial, de oficio, quien interpone la denuncia, de conformidad con el último párrafo del artículo precedente, corresponderá al Fiscal Superior determinar qué Fiscal Provincial deberá calificarla, asumiéndose que sea el Fiscal que interpuso la denuncia el que tome el lugar del denunciante.*

Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo N° 957

"Artículo 1. Acción penal. - La acción penal es pública.

1. Su ejercicio en los delitos de persecución pública, corresponde al Ministerio Público. La ejercerá de oficio, a instancia del agraviado por el delito, por cualquier persona, natural o jurídica, mediante acción popular **o el Fiscal que conoce los hechos puede denunciar de oficio en mérito de la labor investigativa de la policía o su propia labor investigativa, reemplazando la denuncia por los testimonios del personal policial o de serenazgo así como grabaciones de video o de cualquier otro registro tecnológico que permita determinar la naturaleza penal de los hechos así como identificar a sus autores.**
(...)."

"Artículo 67. Función de investigación de la Policía. -

1. La Policía Nacional en cumplimiento de sus funciones debe, inclusive por propia iniciativa, tomar conocimiento de los delitos y dar cuenta inmediata al fiscal, sin perjuicio de realizar las diligencias de urgencia e imprescindibles 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. Similar función desarrollará tratándose de delitos dependientes de instancia privada o sujetas a ejercicio privado de la acción penal.
2. Los policías que realicen funciones de investigación están obligados a apoyar al Ministerio Público para llevar a cabo la investigación preparatoria.
3. **Los policías que tengan contacto en la captura y persecución, en flagrancia o cuasiflagrancia de sospechosos de comisión de delitos, deberán dar testimonio de los hechos que merituaron dichas capturas, siendo dicho testimonio, junto con cualquier grabación en video y/o cualquier otro registro tecnológico, los que permitan determinar la naturaleza penal de los hechos y la identificación del autor o autores elementos esenciales para entablar la denuncia de oficio."**

Artículo 326. Facultad y obligación de denunciar. -

1. Cualquier persona tiene la facultad de denunciar los hechos delictuosos ante la autoridad respectiva, siempre y cuando el ejercicio de la acción penal para perseguirlos sea público. **El Fiscal, de oficio, podrá entablar denuncia cuando en mérito de la investigación policial y/o la propia cuente con los**

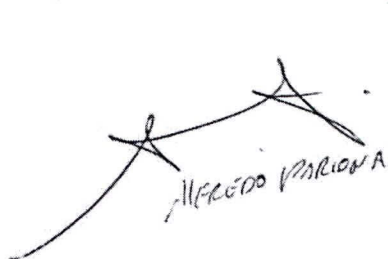
medios suficientes para determinar la naturaleza penal de los hechos, así como la identidad del autor o autores involucrados en dichos hechos, acorde a los señalado en los artículos 1.1 y 67.3 del presente Código.
(...) "

Artículo 3. Autorización. -

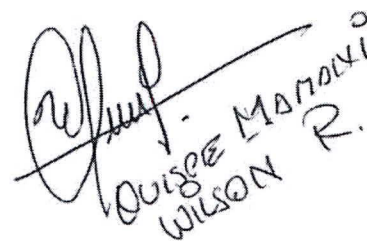
Autorícese al Ministerio Público para que emita las normas reglamentarias requeridas para la mejor implementación de las presentes modificaciones, en un plazo no mayor a 30 días calendario, mientras dicha normativa este en proceso, se aplicaran las modificaciones aprobadas.

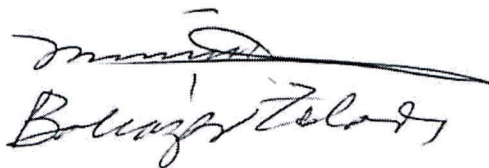
Publíquese, comuníquese y cúmplase.

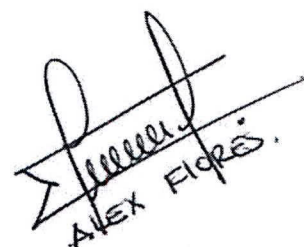
En Lima, a los 25 días del mes de agosto de dos mil veintiuno.


ALFREDO PARIONA


PASIÓN DÁVILA ATANACIO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


LOUISE MANÓVIL
WILSON R.


Bolívar Zelada


ALEX FLORES


St. Elizabeth López


JOVINO P.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **02** de **setiembre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 098** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La situación de inseguridad ciudadana obliga a otorgar herramientas al Ministerio Público a efectos de que pueda ejercer con flexibilidad la persecución del delito.

Citando a la Defensoría del Pueblo:

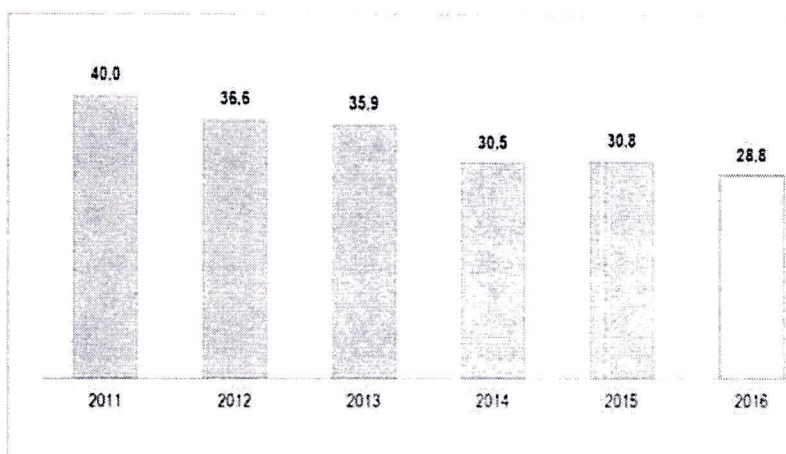
*"La percepción de inseguridad es la sensación de la población de ser posible víctima de algún hecho delictivo o evento que pueda atentar contra su seguridad, integridad física o moral, y pueda conllevar a la vulneración de sus derechos. Según estadísticas de seguridad ciudadana, en el año 2017, dicha percepción alcanzó un 90%. Es deber primordial del Estado 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. Para ello debe contarse con un sistema de administración de justicia que responda investigando y sancionando a las y los autores y cómplices de los delitos, combatiendo así la impunidad. El número de denuncias por comisión de delitos reportado por el INEI en el año 2017 fue 399,869 a nivel nacional, de las cuales 117,517 corresponden a la provincia de Lima, seguido de Arequipa (25,500), Lambayeque (25,186), La Libertad (21,894), Piura (20,156), Callao (14,948), Ica (13,772) y Cusco (13,728). En todos ellos, excepto Lima, se ha implementado el nuevo Código Procesal Penal en su totalidad."*¹

Esta información podemos sumarla al porcentaje de personas que realizan la denuncia penal, así, del periodo 2011 al 2016 se han recogido los siguientes datos:

¹ Informe de Adjuntía N° 003-2019-DP/ADHPD. Pág.7

El 28,8% de la población de 15 y más años de edad del área urbana a nivel nacional, manifestó que fue víctima de algún hecho delictivo que atentó contra su seguridad durante los últimos doce meses previos al día de la entrevista.

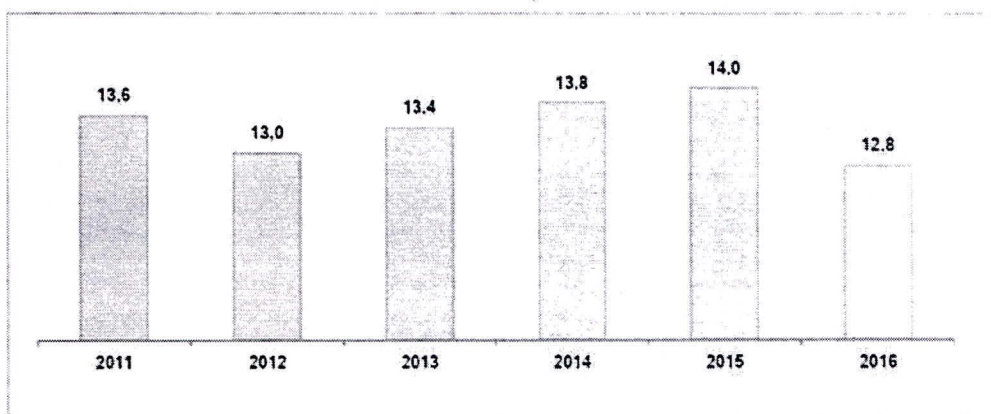
PERÚ: POBLACION DE 15 Y MAS ANOS DE EDAD DEL AREA URBANA.
 VICTIMA DE ALGUN HECHO DELICTIVO, 2011 - 2016
 (Porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2011 - 2016

El 12,8% de la población de 15 y más años de edad del área urbana, víctima de algún hecho delictivo realizó la denuncia, en el año 2016. Comparado con el año 2015, disminuyó 1,2 puntos porcentuales.

PERÚ: POBLACION DE 15 Y MAS ANOS DE EDAD DEL AREA URBANA VICTIMA DE
 ALGUN HECHO DELICTIVO QUE REALIZO LA DENUNCIA, 2011 - 2016
 (Porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011 - 2016

Como se observa², se verifica que los porcentajes en que el agraviado denuncia el delito son bajos, no superiores al 15%, lo cual implica que existe un universo de actos delictuales que no se encuentran registrados y menos aún perseguidos, con el evidente deterioro de la legitimidad institucional y aumento de percepción en la inseguridad ciudadana.

Información más reciente, del año 2018³, también de la misma INEI confirma dicha tendencia:

² INEI. PERÚ: Anuario Estadístico de la Criminalidad y de Seguridad Ciudadana 2011- 2016. Lima. Julio 2017. Págs. 197-199

³ INEI. Victimización en el Perú 2010-2018 Principales Resultados. Lima, mayo 2019. Págs. 26 a 30

2.4.1 Nacional urbano

De la población víctima de algún hecho delictivo en el área urbana del país para el año 2018, el 16,2% denunció el hecho, siendo este porcentaje mayor en centros poblados urbanos entre 2 mil y menos de 20 mil habitantes (16,8%). Asimismo, en comparación con el año 2017, la denuncia muestra un incremento de 2.2 puntos porcentuales en las ciudades de 2 mil y menos de 20 mil habitantes.

Cuadro N° 2.8
 POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD DEL ÁREA URBANA, VÍCTIMA DE ALGUN HECHO DELICTIVO, QUE REALIZÓ LA DENUNCIA, SEGÚN ÁMBITO DE ESTUDIO 2010 - 2018
 (Porcentajes)

Ámbito de estudio	Año										Variación porcentual (2018 - 2017)
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		
Nacional urbano	15,6	13,6	13,0	13,4	13,8	14,0	12,8	14,5	16,2	1,7 **	
Ciudades de 20 mil a más habitantes 1/	15,3	13,0	12,6	13,1	13,5	13,6	12,4	14,5	16,1	1,6 **	
Centros poblados urbanos entre 2 mil y menos de 20 mil habitantes 2/	16,6	15,8	14,5	14,6	15,0	15,5	14,4	14,6	16,8	2,2 **	

* Diferencia estadísticamente significativa ($p < 0.10$)

** Diferencia estadística altamente significativa ($p < 0.05$)

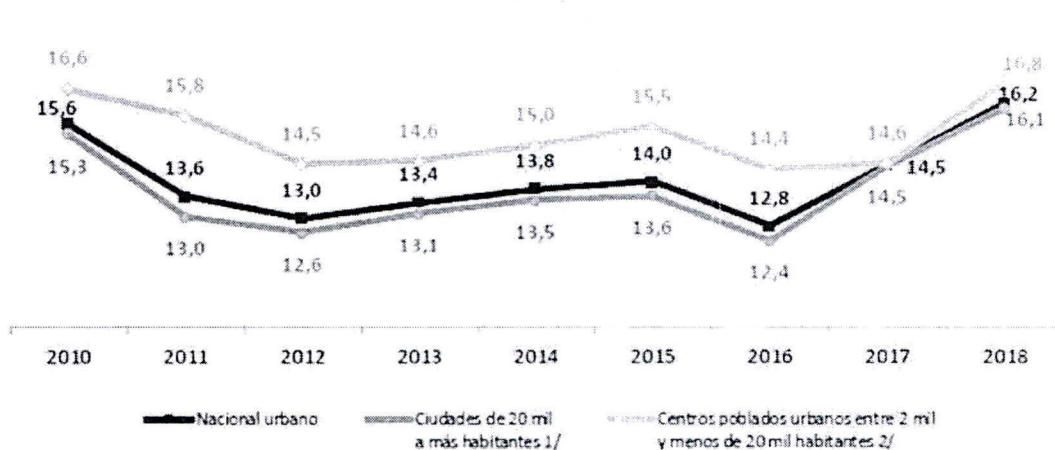
*** Diferencia estadística muy altamente significativa ($p < 0.01$)

1/ Comprende las 26 ciudades priorizadas para el estudio de Presupuesto por Resultados (PpR).

2/ Incluye: Capitales de distritos y por excepción ciudades no priorizadas de 20 mil a más habitantes.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2010 - 2018.

Gráfica N° 2.4
 POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD DEL ÁREA URBANA, VÍCTIMA DE ALGUN HECHO DELICTIVO, QUE REALIZÓ LA DENUNCIA, SEGÚN ÁMBITO DE ESTUDIO 2010 - 2018
 (Porcentajes)



1/ Comprende las 26 ciudades priorizadas para el estudio de Presupuesto por Resultados (PpR).

2/ Incluye: Capitales de distritos y por excepción ciudades no priorizadas de 20 mil a más habitantes.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2010 - 2018.

Ahora el mismo estudio intenta dar una respuesta sobre el bajo porcentaje de presentación de denuncia y nos presentan los siguientes datos:

2.6 Motivos de la no denuncia por la población víctima

En esta sección se muestra el principal motivo por el que la población no realizó la denuncia de los hechos delictivos más graves que atentaron contra su seguridad, entre los cuales tenemos: Es una pérdida de tiempo, Desconoce al delincuente, Delito de poca importancia, No se consumó el hecho, Desconfía de la Policía Nacional del Perú y Por miedo a represalias del agresor(a). Cabe mencionar que para el motivo Desconfía de la Policía Nacional del Perú no existe información para los años 2011 y 2012, puesto que la alternativa se incorporó a partir del año 2013. Asimismo, a partir del año 2013 se dejó de seguir el motivo Desconfía de la autoridad.

2.6.1 Nacional Urbano

En el año 2018, los principales motivos por los que la población víctima de algún hecho delictivo no realizó la denuncia son: Es una pérdida de tiempo (31,5%), Desconoce al delincuente (23,6%) y Delito de poca importancia (17,4%). En tanto que en menor porcentaje se presenta el motivo de no denuncia Por miedo a represalias del agresor(a) (5,1%).

En relación al año 2017, el motivo de no denuncia Desconoce al delincuente se incrementó en 2,5 puntos porcentuales, mientras que la población víctima que no denunció el hecho por ser un Delito de poca importancia disminuyó en 3,9 puntos porcentuales.

Cuadro N° 2.11
POBLACION DEL AREA URBANA, VICTIMA DE ALGUN HECHO DELICTIVO
SEGUN MOTIVO DE LA NO DENUNCIA, 2011 - 2018

Motivo de la no denuncia	Año								Variación porcentual (2018 - 2017)
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Es una pérdida de tiempo	29.4	29.6	26.2	26.5	27.0	32.2	32.7	31.5	-1.2
Desconoce al delincuente	15.6	21.8	28.4	28.1	29.7	25.5	21.1	23.6	2.5
Delito de poca importancia	24.7	25.5	25.9	21.3	22.9	21.0	21.3	17.4	-3.9
Desconfía de la Policía Nacional del Perú 1/	-	-	11.8	13.5	12.1	11.8	14.3	14.4	0.1
No se consumó el hecho	7.0	6.7	10.1	9.4	9.0	9.0	9.9	10.5	0.6
Por miedo a represalias del agresor(a)	5.9	6.5	6.0	6.7	5.7	5.4	5.2	5.1	-0.1
Desconfía de la autoridad 2/	14.5	12.8	-	-	-	-	-	-	-
Otro 3/	15.6	9.3	8.1	7.5	6.0	6.0	7.0	9.1	2.1

1/ No existe información para los años 2011 y 2012, puesto que la alternativa se incorporó a partir del año 2013.

2/ Incluye: Instituciones públicas destinadas a impartir justicia como el Ministerio público fiscalía, Policía Nacional del Perú, entre otros. Esta variable fue medida hasta el año 2012.

3/ Comprende: Falta de tiempo, recuperó sus bienes por cuenta propia, conocía al delincuente, delincuente era menor de edad, falta de pruebas, entre otros.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011 – 2018.

Recordando, adicionalmente, que desde una perspectiva del funcionalismo penal *"la pena no repara bienes, sino confirma la identidad normativa de la sociedad. Por ello, el Derecho Penal no puede reaccionar frente a un hecho en cuanto a lesión de un bien jurídico, sino sólo frente a un hecho en cuanto quebrantamiento de la norma". El funcionalismo jurídico-penal se concibe como una teoría según la cual el derecho penal está orientado a garantizar*

la identidad normativa, la constitución y la sociedad"⁴. Así, desde la doctrina penal se justifica que incluso sin la presencia del sujeto agraviado pueda el mismo sistema jurídico defenderse y por ello se habilita este tipo de acciones y medidas.

Adicionalmente, debemos tomar en consideración que las medidas para reemplazar la denuncias, los testimonios de personal policial y/o serenazgo, así como registro de video o cualquier otro medio tecnológico que aporte la suficiente prueba objetiva para que el fiscal de turno que conozca el caso pueda realizar la denuncia en ausencia de agraviado y no se detenga o frustre la persecución del delito.

II. EFECTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad modificar los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N° 52 y los artículos 1, 67 y 326 del Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo N° 957 a efectos de permitir al Ministerio Público entablar denuncias de oficio cuando el agraviado por el delito no se presente o no pueda ser ubicado, permitiendo así que no exista impunidad y se pueda restituir las normas del ordenamiento jurídico vulneradas por la comisión del hecho delictual.

III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

De aprobarse la iniciativa legislativa, esta no supondrá gastos para el erario nacional, en consideración a que eso implica darle mayores facultades tanto a la Policía como al Ministerio Público para la persecución del delito, contando ambas entidades con el personal y elementos existentes para ejecutar las medidas otorgadas. Por otro lado con el aumento de casos de persecución penal se fortalecerá la percepción de seguridad ciudadana y se restablecerá eventualmente la legitimidad de dichas instituciones.

⁴ Jakobs, Günther, Sociedad, norma y persona en una teoría de derecho penal funcional, Ad-Hoc, 2013, pág. 9.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa propuesta tiene relación directa con la siguiente política de Estado y Agenda Legislativa del Acuerdo Nacional:

1. Democracia y Estado de Derecho
 - Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.
2. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado
 - Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial
 - Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.