Proyecto de Ley N° 4892/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
04 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 5:55pm

PROYECTO DE LEY QUE SANCIONA PENALMENTE LA OMISIÓN, REHUSAMIENTO O DEMORA EN ACTOS FUNCIONALES RELACIONADOS AL SEGUIMIENTO Y SANCIÓN DEL DELITO DE FEMINICIDIO

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **Ruth Luque Ibarra**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE SANCIONA PENALMENTE LA OMISIÓN, REHUSAMIENTO O DEMORA EN ACTOS FUNCIONALES RELACIONADOS AL SEGUIMIENTO Y SANCIÓN DEL DELITO DE FEMINICIDIO

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto sancionar penalmente la omisión, rehusamiento o demora en la realización de los actos funcionales que corresponden a los funcionarios para el seguimiento y sanción del delito de feminicidio, de tal modo que se garantice una actuación eficiente de los funcionarios involucrados en el seguimiento y sanción de los delitos de feminicidio.

Artículo 2.- Modificación del artículo 377 del Decreto Legislativo N.° 635, Código Penal

Se modifica el artículo 377 del Decreto Legislativo N.° 635, Código Penal, en los siguientes términos:

"Artículo 377.- Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales

El funcionario público que, ilegalmente, omite, rehúsa o retarda algún acto de su cargo será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta días-multa.

Cuando la omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales esté referido a una solicitud de garantías personales, violencia familiar **o feminicidio** la pena será privativa de libertad no menor de dos ni mayor de **siete** años"

Lima, 4 de mayo de 2023

EDGARD REYMUNDO MERCADO
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú

Ruth Luque Ibarra

Sigrid Bazán Narro.

Roberto Sánchez

Hamlet Echevarría Rodríguez

Guillermo Bermejo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

1.1. Proyectos de Ley periodo 2016-2021

Proyecto de Ley 3303/2018-CR

Propone incluir los delitos de feminicidio, violación sexual y omisión de asistencia familiar dentro de la forma agravada del delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales tipificado en el artículo 377 del Código Penal. Además, a parte de la pena privativa de la libertad, incluye a este delito la inhabilitación permanente.

Estado: No fue incluido en el dictamen de la comisión de Justicia y Derechos Humanos ni en la comisión de Mujer y Familia

1.2. Proyectos de Ley periodo 2021-2026

Proyecto de Ley 2029/2021-CR

Propone incluir los delitos de feminicidio, violación sexual y omisión de asistencia familiar dentro de la forma agravada del delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales y del delito de denegación o deficiente apoyo policial tipificados en los artículos 377 y 378 del Código Penal. Además, a parte de la pena privativa de la libertad, incluye para el delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales la inhabilitación permanente.

A la par también modifica el articulo 378 del Código Penal para incluir los delitos de feminicidio, violación sexual y omisión de asistencia familiar dentro de la forma agravada del delito de denegación o deficiente apoyo policial.

Estado: En comisión de Justicia y Derechos Humanos

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA MUJER EN EL PERÚ

2.1. Altos índices de violencia contra la mujer

En los últimos años en nuestro país, los índices de violencia contra la mujer se han incrementado. Acoso, violaciones sexuales, desapariciones, agresiones físicas y feminicidios son las distintitas formas de violencia que sufren las mujeres peruanas a diario.

Muestra de ello son las cifras, en lo que va del año, solo en el primer trimestre, 49 mujeres habrían fallecido víctimas de feminicidio conforme lo señala el reporte estadístico del programa Aurora; del mismo modo, el programa Aurora registra 64 casos de tentativa de feminicidio.

Cuadro N° 1 Casos de tentativa de feminicidio según mes

Mes	Total
Enero	23
Febrero	20
Marzo	21
Total	64

Cuadro N° 2 Casos con características de feminicidio según mes

Mes	Total
Enero	16
Febrero	17
Marzo	16
Total	49

Fuente: Portal estadístico Aurora

Asimismo, conforme reporta la Defensoría del Pueblo a través de su Reporte de Igualdad y No Violencia N°38[1], a marzo de 2023, 207 mujeres adultas fueron reportadas como desaparecidas y 350 niños, niñas y adolescentes fueron reportadas como desaparecidas, de esta cifra 285 de se trata de niñas y adolescentes mujeres.

Los reportes de las diferentes entidades sobre los distintos tipos de violencia contra la mujer son estratosféricos. Solo en enero de este año la Defensoría del Pueblo indicó que 180 mujeres fueron reportadas como desaparecidas, un 2% más que diciembre de 2022[2]. De acuerdo al reporte estadístico del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – Aurora, solo en enero y febrero de este año se ha reportado 4015 casos de violencia sexual, de los cuales 2764 fueron a menores de edad[3].

El feminicidio, la expresión más extrema de violencia contra la mujer, no esta alejado de las altos números y estadísticas vergonzosas. En el 2021 el Instituto Nacional de Estadística e Informática—INEI—presentó un informe elaborado con los registros administrativos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio del Interior (MININTER),

[1] https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/04/Reporte-Igualdad-y-No-Violencia-38.pdf

[2] Defensoría del Pueblo (2023) "Reporte de igualdad y no violencia". N.º 36. Lima. Información disponible en: https://portalestadistico.aurora.gob.pe/

[3] Información disponible en: https://portalestadistico.aurora.gob.pe/

Policía Nacional del Perú, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), que titula "Perú: Feminicidio y Violencia contra la Mujer 2015-2021". En dicho informe se presentó el siguiente cuadro en el que se tiene como promedio durante los últimos años más de 100 feminicidios por año:

Cuadro 1: Feminicidios desde el 2015 al 2021[4]

Cuadro N° 2.2
PERÚ: CASOS CONTRASTADOS Y VALIDADOS DE FEMINICIDIO, SEGÚN DEPARTAMENTO DE OCURRENCIA, 2015 - 2021
(Cifras absolutas)

Departamento	Años							Acumulado 2015-2021	Variación en cifras absolutas	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021		2021/2019	2021/2020
Perú	**84**	**106**	**131**	**150**	**148**	**137**	**141**	**897**	**-7**	**4**
Amazonas	1	1	2	4	2	4	4	18	2	0
Áncash	1	3	4	2	1	4	1	16	0	-3
Apurímac	0	4	2	2	4	4	6	22	2	2
Arequipa	5	6	9	8	6	10	8	52	2	-2
Ayacucho	2	3	6	9	2	7	5	34	3	-2
Cajamarca	2	5	5	0	5	4	4	25	-1	0
Callao	3	1	1	2	6	5	5	23	-1	0
Cusco	3	4	10	13	10	7	8	55	-2	1
Huancavelica	1	4	3	2	3	1	2	16	-1	1
Huánuco	3	7	5	12	5	10	6	48	1	-4
Ica	3	1	1	3	3	3	6	20	3	3
Junín	7	4	6	10	7	9	6	49	-1	-3
La Libertad	1	5	4	14	13	3	5	45	-8	2
Lambayeque	0	0	7	4	2	4	2	19	0	-2
Lima 1/	5	4	6	6	9	7	7	44	-2	0
Lima Metropolitana 2/	31	34	30	32	36	25	32	220	-4	7
Loreto	0	1	2	4	6	3	5	21	-1	2
Madre de Dios	1	2	2	4	1	2	5	17	4	3
Moquegua	1	1	1	1	2	1	0	7	-2	-1
Pasco	1	1	4	0	1	2	1	10	0	-1
Piura	2	3	5	3	4	6	5	28	1	-1
Puno	3	1	8	10	8	6	5	41	-3	-1
San Martín	2	2	6	1	6	0	7	24	1	7
Tacna	2	4	0	4	3	5	1	19	-2	-4
Tumbes	0	3	2	0	1	2	2	10	1	0
Ucayali	4	2	0	0	2	3	3	14	1	0

Fuente: INEI

La Defensoría del Pueblo confirmó que durante el 2022 se han cometido 137 feminicidios[5], esta data, sumado al informe del INEI nos da como resultado que en el periodo de 2015 al 2022 (7 años) se han acumulado 1035 feminicidios.

En lo que va del año el panorama sobre feminicidio no es alentador, los feminicidios consumados y los intentos de feminicidio en tan solo 4 meses son alarmantes. A poco más de tres meses del 2023 se tiene registrado 51

[4] INEI (2022) "Perú: Feminicidio y violencia contra la mujer 2015-2021". Lima. P. 95
Información disponible en:
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1876/libro.pdf

[5] Defensoría del Pueblo (2023) "Defensoría del Pueblo: de enero a diciembre de 2022, solo un 48 % de mujeres desaparecidas fueron registradas como ubicadas por la PNP". Lima. Disponible en:
https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-de-enero-a-diciembre-de-2022-solo-un-48-de-mujeres-desaparecidas-fueron-registradas-como-ubicadas-por-la-pnp/#:~:text=De%20otro%20lado%2C%20en%20el,y%20111%20tentativas%20de%20feminicidio

feminicidios[6]. Pero no solo es ello, porque a esa cifra debe considerarse también las tentativas de feminicidios.

Cuadro N° 2 **Casos de tentativa de feminicidio según año**

Año	Total	Variación porcentual
2009	64	-
2010	47	-26.6%
2011	66	40.4%
2012	91	37.9%
2013	151	65.9%
2014	186	23.2%
2015	198	6.5%
2016	258	30.3%
2017	247	-4.3%
2018	304	23.1%
2019	404	32.9%
2020	330	-18.3%
2021	293	-11.2%
2022	223	-23.9%
2023 1/	64	-71.3%
Total	2,926	

1/ Casos de tentativa de feminicidio del 01 de enero del 2023 al 31 de marzo del 2023

Nota: Variación porcentual por año comparado con el año anterior

Fuente: Portal estadístico Aurora

Ante estas cifras, es importante que las autoridades, funcionarios y servidores públicos actúen con la debida diligencia que amerite cualquier caso vinculado a violencia familiar o feminicidio; ello permitirá coadyuvar con la reducción de la violencia de género contra las mujeres.

2.2. Omisión, rehusamiento y demora en la atención de casos sobre feminicidio

Los esfuerzos por eliminar la violencia contra la mujer en este país siguen siendo insuficientes. Solo en el mes de marzo de 2023, se ha tenido noticias de mujeres

[6] RPP (2023) "51 casos de feminicidios se han reportado en lo que va del 2023: ¿qué hacer para revertir las cifras?". Lima. Disponible en: https://rpp.pe/peru/actualidad/51-casos-de-feminicidios-se-han-reportado-en-lo-que-va-del-2023-que-hacer-para-revertir-las-cifras-noticia-1478991?ref=rpp

quemadas, niñas atacadas con clavos en la cabeza, y la muerte de una enfermera que falleció producto de una violación sexual en su centro laboral.

Con estos hechos mediáticos y de alta gravedad, se ha podido evidenciar que la respuesta del Estado ha sido lenta, inoportuna e ineficiente. Si bien se han modificado normas, flexibilizado los procesos judiciales, creado programas y ejecutado políticas públicas, nos muestra que ello aún no es suficiente; puesto que, los índices de violencia contra la mujer no disminuyen, por el contrario, este grave escenario se traduce en beneficios para los agresores.

Tal es el caso de la muerte de Katherine Gómez, mujer que fue quemada viva en pleno centro de Lima frente a varias personas el 18 de marzo del 2023, y no fue hasta 11 días después que se dictó el impedimento de salida del Perú contra su agresor Sergio Tarache, cuando ya el agresor se encontraba fuera del país.

Sin embargo, la impunidad en los casos de feminicidio no son un tema reciente, por el contrario, son un problema que se viene arrastrando desde hace varios años sin que se tomen medidas para que se resuelvan. En el 2019 la Defensoría del Pueblo expresó su preocupación *"(...) por las limitaciones que enfrenta el sistema de justicia y que este estaría permitiendo la liberación de agresores. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional Penitenciario y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, entre los años 2012 y 2018, apenas un 30% de los casos identificados como feminicidio ha terminado en sentencias condenatorias"*[7] *[énfasis agregado]*.

Se explicó como en el caso mediático de Pinedo Matamorros del año 2017, hubo fallas tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público. Por ejemplo, no se aprobó la ampliación de la prisión preventiva por parte del Poder Judicial, pese que se cumplían los requisitos establecidos para que el agresor continuara recluido, asimismo, el Ministerio Público no apeló la decisión dentro del plazo legal.

En 2020 la situación no mejoró, pues, a mediados del año 2021 la comisionada de la adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo, en una entrevista afirmó que solo dos casos de los más de 130 denunciados como

[7] Defensoría del Pueblo (2019) "Preocupa que solo 30% de casos de feminicidio haya obtenido sentencia condenatoria". Lima. Información disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/deunavezportodas/preocupa-que-solo-30-de-casos-de-feminicidio-haya-obtenido-sentencia-condenatoria/

feminicidio en el 2020 habrían recibido una sentencia, y durante lo que iba del 2021 ningún caso de feminicidio contaba con decisión final[8].

En el 2023 de los 43 casos registrados de tentativa de feminicidio del periodo enero y febrero del programa Aurora solo el 43% de los agresores fueron detenidos[9].

Como se puede evidenciar de los datos proporcionados hay un margen de impunidad muy alto en los casos de feminicidios, y esto se debe, principalmente, a la decidida, negligencia o ineficiencia del Estado para dar respuesta a este tipo de casos; por lo que se hacer necesario fortalecer los mecanismos para sancionar la transgresión de las funciones y/o actos de los funcionarios públicos que, impacta directamente en la administración de justicia en los casos violencia contra la mujer.

Mientras no se aseguré la actuación oportuna, rápida y eficaz de las entidades involucradas no se puede tener por garantizado que los agresores de mujeres se hagan responsables de sus actos.

2.3. Aseguramiento de la actuación de las autoridades involucradas en el seguimiento y sanción del delito de feminicidio: penalización de la omisión, rehusamiento y demora en la atención de casos sobre feminicidio

El feminicidio es la forma más extrema de violencia contra las mujeres y se produce, entre otros factores, por la falta de respuesta del Estado para sancionar con firmeza este delito. El feminicidio no solo causa dolor y sufrimiento a las víctimas y sus familias, sino que también afecta gravemente a la sociedad en su conjunto. A pesar de los esfuerzos por erradicar la violencia de género, la violencia contra las mujeres sigue siendo una realidad alarmante en nuestro país. Como se ha detallado en los apartados anteriores, se tiene un panorama de ineficiencia en la atención oportuna de las autoridades frente a casos de feminicidios.

En esa línea, se plantea como uno de los mecanismos importantes para mitigar la impunidad de estos delitos, exponer en forma agravada el delito de omisión, rehusamiento y demora de actos funcionales tipificado en el artículo 377 del Código Penal la falta de atención en los casos sobre feminicidio; así mismo, se

---

[8] El Peruano (2021) "Feminicidio: solo dos casos reportados en el 2020 han recibido sentencia". Lima. Disponible en: https://elperuano.pe/noticia/121715-feminicidio-solo-dos-casos-reportados-en-el-2020-han-recibido-sentencia

[9] Infobae (2023): "Decidió terminar su relación sentimental y fue quemada viva: este es el estado de vulnerabilidad de las mujeres en Perú" Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2023/03/21/decidio-terminar-su-relacion-sentimental-y-fue-quemada-viva-este-es-el-estado-de-vulnerabilidad-de-las-mujeres-en-peru/

plantea aumentar el rango de pena máxima de 5 a 7 años de pena privativa de la libertad.

La inclusión del feminicidio en la forma agravada del artículo 377 del Código Penal, es necesaria porque permitiría una mejor administración de justicia para las víctimas y familiares. El artículo 377 actualmente no hace referencia específica al feminicidio; la inclusión del feminicidio en este artículo permitiría reconocer la especificidad de este delito y establecer sanciones más severas con la finalidad de buscar la debida diligencia de la atención que merece cada caso.

Además, la inclusión del feminicidio en el artículo 377 del Código Penal peruano tendría un efecto disuasorio sobre las autoridades involucradas en el seguimiento y sanción de los feminicidas. Al reconocer el feminicidio como una forma específica y agravada del delito de omisión, rehusamiento y demora de actos funcionales, se enviaría un mensaje claro de que la violencia contra las mujeres debe ser atendida de forma rápida y oportuna, caso contrario habrá consecuencias graves para los funcionarios que omitan o se demoren en sus funciones.

En conclusión, la inclusión del feminicidio en la forma gravada del artículo 377 del Código Penal peruano es necesaria porque permitirá una mejor respuesta del sistema de justicia para las mujeres al tener un efecto disuasorio sobre las autoridades involucradas en el seguimiento y sanción del delito de feminicidio.

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

Al respecto, la presente iniciativa legislativa continúe una modificación al Código Penal, D. Leg. 635, se modifica el segundo párrafo de su art. 377 para incluir dentro de los supuestos de la forma agravada del delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales si es que el supuesto del delito se dio con ocasión del delito de feminicidio. Tal modificatoria sigue los parámetros constitucionales y no tiene alguna otra implicancia dentro del sistema normativo vigente.

TEXTO VIGENTE DEL CÓDIGO PENAL	TEXTO DE LA PROPUESTA
Artículo 377. Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales El funcionario público que, ilegalmente, omite, rehúsa o retarda algún acto de su cargo será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta días-multa.	Artículo 377. Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales El funcionario público que, ilegalmente, omite, rehúsa o retarda algún acto de su cargo será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta días-multa.

Cuando la omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales esté referido a una solicitud de garantías personales o caso de violencia familiar, la pena será privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años.	Cuando la omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales esté referido a una solicitud de garantías personales, violencia familiar, **o feminicidio** la pena será privativa de libertad no menor de dos ni mayor de **siete** años"

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, realizaremos un análisis que identifique los efectos sobre las personas o los grupos de personas en las que impactará la propuesta. Así tenemos el siguiente cuadro:

Actores involucrados	Efectos		Costo
	Directos	Indirectos	
• Población	Mejor respuesta del Estado. Atención oportuna y diligente.	Tranquilidad y confianza en los sistemas de justicia.	Ninguno
• Entidades gubernamentales	Actuación inmediata ante casos de feminicidio. Mejoramiento en el desarrollo de sus funciones.	Mayor legitimidad y credibilidad de las entidades públicas	No irrogará gasto público alguno

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al erario público, en tanto se ajustan al marco de las funciones, competencias y presupuesto de las entidades señaladas involucradas.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

Esta iniciativa legislativa está conforme al Acuerdo Nacional, en las siguientes políticas:

- Política N.° 24 sobre la afirmación de un Estado eficiente y trasparente, porque permitirá que la administración de justicia de una respuesta, rápida, oportuna y eficaz a los delitos de feminicidio.
- Política N.° 28 sobre la plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.