Proyecto de Ley Nº 5151/2020 - CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la Universalización de la Salud"

La congresista de la República, **ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA**, en el pleno ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
08 MAY 2020
RECIBIDO
Firma..... Hora 5:00 pm

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY 30364, LEY PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LOS INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR Y EL ARTÍCULO 446 DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA INCORPORAR EL PROCESO INMEDIATO POR LOS DELITOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y FEMINICIDIO EN LOS SUPUESTOS DE FLAGRANCIA.

Artículo 1. Objeto

La presente norma tiene por objeto promover la protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y garantizar su acceso a la justicia incorporando la simplificación procesal a través de la incoación del proceso inmediato para los delitos de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, y el feminicidio en los supuestos de flagrancia.

Artículo 2. Modificación del artículo 17 de la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

Modifíquese el artículo 17 de la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en los siguientes términos:

> **"Artículo 17.- Flagrancia**
>
> En caso de flagrante delito, vinculado a actos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, la Policía Nacional del Perú procede a la inmediata detención de la persona agresora, incluso allanando su domicilio o el lugar donde estén ocurriendo los hechos; también procede el arresto ciudadano, de acuerdo a lo establecido en el Código Procesal Penal.
>
> En estos casos, la policía redacta un acta en la que se hace constar la entrega de la persona detenida y las demás circunstancias de la intervención, debiendo comunicar inmediatamente los hechos a la fiscalía penal para continuar con las investigaciones correspondientes y al juzgado de familia para que se pronuncie sobre las medidas de protección y otras medidas para el bienestar de las víctimas.

En estos supuestos, la incoación del proceso inmediato es de aplicación obligatoria, incluso para los casos de riesgo leve o moderado según corresponda".

Artículo 3. Modificación del numeral 2 del artículo 446 del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 957.

Modifíquese el numeral 2 del artículo 446 del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 957, en los siguientes términos:

"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:

   a) El imputado ha sido sorprendido y detenido en flagrante delito, en cualquiera de los supuestos del artículo 259;

   b) El imputado ha confesado la comisión del delito, en los términos del artículo 160; o

   c) Los elementos de convicción acumulados durante las diligencias preliminares, y previo interrogatorio del imputado, sean evidente.

2. Quedan exceptuados los casos en los que por su complejidad de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 342, sean necesarios ulteriores actos de investigación. **Esta excepción no será aplicable para el delito de feminicidio regulado en el artículo 108-B del Código Penal cuando concurra cualquiera de los supuestos establecidos en el numeral 1 del presente artículo".**

(...)

Lima, 15 de abril de 2020

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA RODRIGUEZ Jaqueline Cecilia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/05/2020 16:10:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CONTRERAS BAUTISTA Cindy Arlette FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2020 22:46:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OYOLA RODRIGUEZ Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/05/2020 16:35:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HIDALGO ZAMALLOA Alexander FIR 24991918 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/05/2020 22:42:40-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA OVIEDO Paul Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/05/2020 17:29:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LAZO VILLON Leslye Carol FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/05/2020 17:32:12-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 13 de MAYO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5151 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS Y MUJER Y FAMILIA

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a) La violencia contra la mujer en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Caso Campo Algodonero Vs México (2009)

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la CorteIDH o Corte) ha establecido que el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales[1].

En el caso *Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú* (2006) la Corte desarrolló la definición de la violencia contra la mujer y reconoció responsabilidad del Estado peruano por la violación del artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos en conexión con el artículo 7 de la Convención Belem do Pará. Asimismo, siguiendo esta línea jurisprudencial, la Corte sentó precedente sobre la lucha contra la violencia hacia las mujeres indígenas en el caso *Fernández Ortega Vs. México* (2010). En esa misma línea, la Corte sentó precedente sobre las múltiples violaciones de los derechos de las mujeres en el ámbito de la discriminación en el caso *Rosendo Catú Vs. México* (2010).

En el caso emblemático del *Campo Algodonero*, la Corte sentó precedente en lo que respecta a la violación de los derechos de las mujeres ejercido por particulares sobre derechos reconocidos y protegidos en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. En esa medida, la Corte concluyó que las mujeres asesinadas fueron víctimas de violencia contra la mujer según los alcances y derechos protegidos en ambos convenios. Consideró que los homicidios de las víctimas fueron por razones de género y están enmarcados dentro de un reconocido contexto de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez[2].

En ese orden, para determinar la responsabilidad internacional de los estados por la violación de los derechos humanos de las mujeres en contextos de violencia contra las mujeres, analizó si estos actos de violencia fueron atribuibles al Estado. Al respecto, cabe precisar que la Corte ha establecido que en el marco de la Convención Americana los estados tienen la obligación de *respetar* y *garantizar* los derechos humanos reconocidos en ella. Cabe recordar entonces, que la responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana.

En cuanto al *deber de respeto*, la Corte ha sostenido que la primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del artículo 1.1 de la Convención, es la de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana. Así,

---

[1] En González y otras ("Campo Algodonero") vs. México Corte Interamericana de Derechos Humanos 16 de noviembre de 2009. Resumen ejecutivo, Pág. 5

[2] Idem. Pág. 5.6.

en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.

Sobre la *obligación de garantizar* la Corte ha establecido que puede ser cumplida de diferentes maneras, en función del derecho específico que el Estado deba garantizar y de las particulares necesidades de protección. "Esta obligación implica el deber de los estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos"[3].

Como parte de dicha obligación, el "Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación. En ese sentido, los estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él"[4].

Un aspecto que resalta de manera recurrente en el presente caso es que la Corte responsabilizó al Estado mexicano la omisión del deber de garantizar los derechos de las mujeres al no haber adoptado normas o implementado las medidas necesarias establecidas en el artículo 2 de la Convención Americana, así como por no haber incluido en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, establecidas en el artículo 7 de la Convención Belem do Pará. Lo cual evita que las autoridades competentes, sean incompetentes de ofrecer acciones y respuestas inmediatas y eficaces ante las denuncias por violencia contra las mujeres.

Asimismo, en otros aspecto, la Corte precisó que el "Estado mexicano no había adoptado las medidas necesarias para que los funcionarios responsables de recibir las denuncias tuvieran la capacidad y la sensibilidad para entender la gravedad del fenómeno de la violencia contra la mujer y la voluntad para actuar de inmediato; situación que es estructural y generalizado en todo los países por la carencia de personal calificado y especializado para atender las denuncias contra la violencia hacia las mujeres con perspectiva de género y donde el bien jurídico protegido no sea menor que el derecho a la defensa y presunción de inocencia del agresor"[5].

Un problema muy recurrente que muchos países, como el Perú, tampoco han podido resolver, sobre todo por la falta de especialización de las entidades competentes para la lucha contra la violencia, o el caso de la alta rotación del personal policial de las Comisarias de Familia de la Policía Nacional del Perú.

Sin embargo, es preciso afirmar que el Estado debe agotar todas las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres a través de políticas del Estado, estrategias y planes nacionales. En el caso nuestro, el Estado ha aprobado la Política Nacional contra la Violencia de Género 2016- 2021 y la Política Nacional de Igualdad de Género.

---

[3] En González y otras ("Campo Algodonero") vs. México Corte Interamericana de Derechos Humanos 16 de noviembre de 2009. Resumen ejecutivo
[4] Idem, pág. 4.
[5] Idem, pág. 5

Por estas consideraciones, la obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse. En este sentido, la Corte recordó que "la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos, pues la falta de *debida investigación y sanción de las irregularidades denunciadas propicia la reiteración en el uso de tales métodos por parte de los investigadores*. Ello afecta la capacidad del Poder Judicial para identificar y perseguir a los responsables y lograr la sanción que corresponda, lo cual hace inefectivo el acceso a la justicia"[6].

b) Sobre la debida diligencia reforzada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Dentro de la jurisprudencia de la CorteIDH, se ha precisado que los estados tienen la obligación de actuar con una debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres. Asimismo, se ha establecido que, si bien el deber de investigar con la debida diligencia es una responsabilidad y obligación de medios y no de resultados, debe ser asumido por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad por lo que se debe iniciar de oficio y sin dilación alguna, una investigación seria, imparcial y efectiva[7].

La obligación de la debida diligencia reforzada implica que los estados deban legislar un adecuado marco jurídico, a fin de dinamizar la atención y descongestionar la carga procesal a través de una simplificación procesal activa y menos burocrática que se aplique como regla general, sobre todo en casos donde los riesgos son evidentes. En el caso peruano, una de estas medidas consistiría en la aplicación de los procesos inmediatos que nos permita garantizar una investigación rápida y oportuna, en cumplimiento del principio de la celeridad procesal que caracteriza al Nuevo Código Procesal Penal.

En particular, a criterio de la CorteIDH, los Estado Partes deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y, a la vez, fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer y los feminicidios.

Por su parte, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESEVIC), ha manifestado la obligación de los estados de adecuar sus estructuras orgánicas, procesos y procedimientos y armonizarlos con la Convención de Belém do Pará, para garantizar la debida diligencia para proteger a las mujeres, niñas y adolescentes, contra toda forma de violencia por razones de género, debiendo prevenir, investigar y castigar los actos de violencia, respondiendo ante las víctimas de actores estatales, no estatales y particulares[8] como se propone en la presente propuesta.

c) La violencia contra las mujeres desde el Tribunal Constitucional del Perú

---

[6] Ídem, pág. 7.

[7] Corte IDH, Caso Fernández Ortega. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010, párr. 191.

[8] MESECVI, Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos, 19 de septiembre de 2014, página 5.

El Tribunal Constitucional en el reciente caso STC 03378-2019-PA ha precisado que la violencia contra la mujer, que es un tipo de violencia basada en el género, constituye una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

En efecto, esta forma de violencia, tal como se presenta, incide en el respeto que la condición humana exige de la sociedad hacia todas las mujeres y persigue como objetivo que el sistema de género dominante, apoyado en concepciones y costumbres asentadas en las ideas de inferioridad y subordinación de las mujeres frente a la superioridad y poder de los hombres, permanezca y se refuerce (STC 03378-2019-PA, fundamento 54).

Asimismo, el Tribunal argumenta en su fundamento 56, que la violencia basada en el género incluye como perpetradores o sujetos activos no solo a los hombres, y como víctimas o sujetos pasivos no solo a las mujeres. Esta violencia, que se agrava por la discriminación que la acompaña, se ejerce contra todas aquellas personas que cuestionan el sistema de género imperante y enraizado en las relaciones sociales, con el propósito de impedir que este sea desmontado.

En esa medida, sobre la violencia física, la encuesta del INEI revela que el 30.7 % de las mujeres alguna vez sufrió violencia física durante el año 2018. Así, se tiene que el 27.1 % fueron empujadas, sacudidas o que su pareja les arrojó algo, el 18.2 % recibieron bofeteadas y/o les retorcieron el brazo, el 15.3 % fueron golpeadas con el puño o con algo que pudo dañarlas, el 9.8 % fueron pateadas o arrastradas y el porcentaje restante aludió otras formas de violencia física, tales como estrangulamiento, ataque con cuchillo o pistola, quemaduras y amenazas (STC 03378-2019-PA, fundamento 61).

En lo que respecta a la violencia psicológica, el 58.9 % de las mujeres han sido víctimas de violencia psicológica y/o verbal por parte de su esposo o compañero. Sobre las distintas manifestaciones de violencia psicológica, la encuesta refleja que entre las más frecuentes están aquellas referidas a celos (41.0 %), a la insistencia en saber a dónde va la mujer (37.1 %), a las que le siguen la prohibición de que la visiten o visite a sus amistades (15.6 %) y la acusación de infidelidad (14.2 %). Y, por el otro lado, el 16.1 % de mujeres enfrentó las amenazas de su pareja de irse de la casa, de quitarle los hijos o la ayuda económica, y el 8.9 % declaró que las amenazaban con hacerle daño (ENDES, 2018).

Asimismo, según ENDES 2018, del 28.9 % de mujeres que deciden denunciar haber sido víctimas de violencia por parte de sus parejas, el 74.1 % acude a una Comisaría, es decir, las mujeres víctimas de violencia que buscan ayuda institucional optan por acudir en primera instancia a la Policía.

d) La violencia contra las mujeres desde la Ley 30364, Ley para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

La Ley 30364, establece dos etapas para la protección de la mujer y el grupo familiar contra la violencia. Siendo la primera etapa aquella destinada a la protección a cargo del juez de familia, en la cual el juez puede dictar medidas de protección o medidas cautelares, y la segunda que es la etapa de sanción en la cual el juez penal pueda

iniciar los procesos por los delitos que se hayan cometido, siempre y cuando el fiscal penal establezca una denuncia.

Esta medida puede ser variada en los casos de flagrancia, en donde es el fiscal penal y juez penal son los responsables de intervenir en coordinación con los fiscales y jueces de familia.

Sobre el punto anterior, el Tribunal Constitucional ha dado la primera sentencia sobre violencia contra la mujer en el caso STC 03378-2019-PA, en el cual el Tribunal peruano ha establecido lo siguiente:

- Que el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se desprende del derecho a la vida, a la integridad moral y al libre desarrollo.

- Que la Ficha de Valoración de Riesgo (FVR) constituye un verdadero instrumento objetivo para determinar el real riesgo sobre la mujer. En ese sentido, si la FVR arroja que el riesgo es leve o moderado la audiencia es bilateral, pero en caso el riesgo es severo, la audiencia es unilateral, pues la sola presencia del agresor ejerce violencia contra la mujer.

- Que el derecho fundamental de la mujer a una vida libre de violencia es un núcleo inderogable del derecho de los derechos humanos, el cual se desarrolla en los siguientes términos:

    a) A no ser objeto de cualquier acción o conducta, particular o estatal, que le cause la muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, por su condición de mujer, tanto en el ámbito privado como público.

    b) A no ser objeto de violación, abuso sexual, tortura, trata, prostitución forzada, y acoso sexual en el espacio laboral o cualquier otro lugar.

    c) A no ser objeto de alguna forma de discriminación, en particular, de aquella basada en el sexo.

    d) A ser considerada y educada sin tomar en cuenta los patrones estereotipados de conducta, así como las prácticas culturales y sociales que están basadas en criterios de inferioridad o subordinación (Fundamento 36)

- Que, este derecho fundamental de la mujer a una vida libre de violencia es el fin que existe detrás de la intervención sobre el derecho de defensa cuando la judicatura dicta medidas de protección prescindiendo de la audiencia donde el agresor habría podido ser escuchado (STC 03378-2019-PA, fundamento 38).

- Que, el Juez de Familia, reconocida por el artículo 16, inciso "b" de la Ley 30364, puede dictar medidas de protección, prescindiendo de la audiencia para el efecto cuando se presenta un caso de violencia contra la mujer que califica como de "riesgo severo", y, por tanto, impedirle al agresor ser oído, constituye una medida restrictiva, pero idónea para la prosecución del objetivo perseguido por tales medidas de protección (STC 03378-2019-PA, fundamento 39).

e) Argumentos sobre la modificación planteada

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que: "Todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)"; mientras el artículo 3 de la Convención Americana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer dispone que: "Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado".

En ese mismo orden, el artículo 1 de nuestra Constitución Política reconoce que: "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado". Por su parte, el artículo 27 de la Ley Nº 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, establece que la protección de las mujeres y de los integrantes del grupo familiar contra actos de violencia es de interés público, y es responsabilidad del Estado promover la prevención contra los actos de violencia y la recuperación de las víctimas.

La violencia contra las mujeres en nuestro país es progresiva y cada vez más intensa, 7 de cada 10 mujeres ha sido víctima de alguna forma de violencia. El 2018 fue un año muy doloroso por la cifra récord de feminicidios ocurridos en nuestro país, con 149 víctimas de la violencia generalizada en la que vivimos las mujeres. Lamentablemente, cuando creíamos que esta cifra no volvería a verse nunca más, en el 2019 más de 160 mujeres fueron asesinadas de la manera más cruel, despiadada y violenta. Ante ello, como sociedad y como Estado debemos ser capaces de reaccionar y tomar acciones urgentes, pero sobre todo decididas para detener el problema de la violencia contra las mujeres, niñas y niños.

Las respuestas tradicionales del Estado han sido siempre insuficientes porque la prevalencia de la violencia contra las mujeres, niñas y niños, y los feminicidios continúan siendo muy altos. Este es un problema estructural y complejo que requiere de una atención inmediata, oportuna, permanente y especializada, y debe ser abordado como una prioridad nacional.

En el 20117, las denuncias reportadas por violación sexual en Comisarías del país fueron cerca de 7113 casos, en el 2018 las cifran fueron de 7789 casos; mientras solo en el mes de enero del presente año, los casos de violación de menores de edad atendidos por los Centros de Emergencia Mujer son de 464. Asimismo, en el 2018, las denuncias sobre violaciones sexuales en escuelas públicas y privadas procesadas ante el Poder Judicial fueron de 1048 casos, de los cuales 712 fueron cometidos por docentes o personal administrativo (Comisedh, 2019).

Hay que precisar, además, que muchos casos no son denunciados, y si lo son las víctimas enfrentan una serie de barreras burocráticas que terminan revictimizándolas. Se requiere entonces, de un sistema de justicia con procesos inmediatos, instituciones del estado y operadores de justicia articulados, interoperables y especializados donde el bien jurídico protegido no sea menor a la libertad y presunción de inocencia del agresor. Una justicia desde la perspectiva de la víctima y no del agresor.

Asimismo, cabe precisar que mediante Proyecto de Ley N° 4941/2020, de fecha 26 de marzo del 2020, iniciativa de mi autoría, se plantea el retiro del agresor como una medida de protección durante la declaratoria de estado de emergencia. Esto en la medida que los operadores de justicia, de acuerdo a su juicio y razonabilidad, deben adoptar las medidas más idóneas para proteger la vida de las víctimas de la violencia.

En ese mismo contexto, y debido a la urgencia con la que se debe abordar la problemática de la violencia generalizada en nuestro país, consideramos adecuado proponer que una forma de proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia es garantizando que las víctimas tengan el acceso a la justicia de manera oportuna a través de la simplificación procesal ante la evidencia de la agresión, sin importar si estas son leves, moderadas o severas, ya que esta medida no solo simplifica el proceso —que por lo general es muy prolongado—, sino evita la revictimización, rompe las barreras burocráticas, previene que la violencia sea más intensa o progresiva, y se encamina a una justicia con celeridad procesal, justicia que se verá reflejada en la protección del derecho a una vida libre de violencia.

En ese sentido, las especiales circunstancias como la actual declaratoria de emergencia a causa de la pandemia exigen medidas especiales y diferenciadas, pues la violencia no cesa, por lo que los procesos para tratar la violencia contra las mujeres sean céleres, simplificados e interoperables, y esta medida se convierta también en una práctica común en situaciones normales como un mecanismo idóneo para la protección de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres, niñas y niños.

a) Incorporación del proceso inmediato en casos de violencia contra la mujer

El artículo 17-A de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar establece lo siguiente:

> **"Artículo 17-A. Flagrancia en casos de riesgo severo**
>
> En los casos de flagrancia en los que se advierta la existencia de riesgo severo, la fiscalía penal solicita la intervención del Programa de Protección de Asistencia de Víctimas y Testigos del Ministerio Público, que actúa de acuerdo a sus competencias. También puede solicitar dicha intervención en los casos de riesgo leve o moderado, cuando lo considere necesario.
>
> En el primer supuesto del párrafo anterior, en la formalización de la denuncia o el inicio de la investigación preparatoria, la fiscalía penal solicita al juzgado penal que emita las medidas de protección a favor de la víctima, para salvaguardar su vida e integridad.
>
> El juzgado penal se pronuncia sobre las medidas de protección en la audiencia única de **incoación del proceso inmediato**, y, en un plazo no mayor de veinticuatro (24) horas, remite copias certificadas al juzgado de familia, a fin de que las ratifique, amplíe o varíe, según corresponda[9]".

Como se puede evidenciar, el referido artículo incorpora la incoación del proceso inmediato en el supuesto de flagrancia por los casos de riesgo severo. Sin embargo, en la medida, que la violencia se torna cada vez más intensa, el juzgador debe garantizar la protección oportuna de la vida e integridad de las víctimas ante hechos futuros por lo que incluso siendo los hechos leves o moderados podría poner en riesgo la vida de las mujeres si no se actúan con las acciones preventivas. La valoración del riesgo no necesariamente debe determinar la vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres, ya que, manifestada la violencia en un primer momento, esta no siempre

[9] La negrita es nuestra.

es progresiva, y puede terminar con la vida de la víctima de manera repentina. He allí la importancia de prevenirla.

Además, se ha cuestionado que la Ficha de Valoración de Riesgo no precisa, en ocasiones, el verdadero riesgo por el que atraviesan las mujeres, por lo que su calificación de leve o moderado puede incluso variar a la severidad de la violencia. Además, no corresponde darle una oportunidad al riesgo, si desde el primer momento se puede actuar con firmeza e idoneidad, con ello garantizándose que la administración de la justicia siempre debe darse con una perspectiva de la víctima y no del agresor.

En ese sentido, la presente propuesta no solo garantiza el acceso a la justicia de las víctimas de la violencia en plazos razonables y una simplificación procesal, sino también evita un proceso tortuoso de barreras burocráticas que terminan revictimizándolas. Asimismo, es una medida preventiva muy importante en donde en un proceso muy breve se pueda determinar la culpabilidad o inocencia del agresor, así como puedan emitirse las medidas de protección o cautelares según correspondan.

Cabe precisar, además, que la presente propuesta no vulnera el derecho a la defensa de los presuntos agresores en el extremo que la propuesta de aplicación del proceso inmediato es únicamente para aquellos casos de flagrancia según lo establece la norma penal adjetiva.

Por otra parte, según el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, desde el 2009 al 2018, la violencia física, psicológica, sexual y otras formas de violencia han sido progresivas, siendo la violencia física y psicológica las que abarcan casi más del 80% de las formas de violencia denunciadas, tal como se puede evidenciar en los siguientes cuadros elaborado por el Observatorio Nacional:

Tipo de violencia	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total general	%
Fisicia	55 291	52 711	57 819	64 439	62 882	65 380	66 989	73 413	76 011	111 328	**686 263**	**49,1%**
Psicologica	29 326	29 376	38 366	38 491	39 170	42 829	42 468	54 927	69 969	97 272	**482 194**	**34,5%**
Sexual	-	704	849	1 204	557	685	1 522	1 350	1 943	6 464	**15 278**	**1,1%**
Otros	11 132	12 428	13 810	18 555	23 692	26 980	26 763	34 798	39 347	7 170	**214 675**	**15,4%**
Total general	**95 749**	**95 219**	**110 844**	**122 689**	**126 301**	**135 874**	**137 742**	**164 488**	**187 270**	**222 234**	**1 398 410**	**100,0%**

PERÚ: Tendencia de las denuncias sobre violencia familiar a nivel nacional, segun tipo de violencia, año 2009-2018

Fuente: Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar.

Otro de los datos proporcionados por el Observatorio Nacional es que del total de personas agresoras, el 59,4% se encontraba en estado ecuánime durante la ocurrencia de los hechos, el 25,7% se encontraba en estado de ebriedad el 8,1% se encontraba enfermo/alterado. El 0,9% indica que el agresor se encontraba bajo efectos de las droga. Circunstancias que ponen en evidencia que la violencia es un problema estructural y generalizado.

Estado	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total general	%
Drogado	1 136	905	1 112	1 142	1 075	812	1 134	1 172	1 126	2 281	**11 895**	0,9%
Ebrio	25 766	26 313	28 173	34 434	37 065	38 181	37 979	42 733	44 262	44 059	**358 965**	25,7%
Ecuánime	60 949	59 813	71 777	75 897	76 080	82 356	83 277	100 777	112 254	107 882	**831 062**	59,4%
Enfermo/alterado	3 241	3 728	5 093	5 644	6 631	7 027	7 976	8 996	12 871	51 396	**112 603**	8,1%
Otros	4 657	4 460	4 749	5 572	5 450	7 498	7 376	10 810	16 757	16 616	**83 945**	6,0%
Total general	**95 749**	**95 219**	**110 904**	**122 689**	**126 301**	**135 874**	**137 742**	**164 488**	**187 270**	**222 234**	**1 398 470**	**100,0%**

Fuente: Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar.

En ese mismo orden, el Observatorio Nacional destaca que la mayor cantidad de denuncias realizadas por violencia familiar se consumaron en el ámbito privado, apreciándose un importante incremento entre los años 2016 a 2017, lo que nos indica que el domicilio es el espacio de mayor vulnerabilidad para la víctima. La calle y el entorno laboral son otros espacios donde ocurren los hechos de violencia familiar.

Por su parte, según la Encuesta Demográfica de Salud Familiar (ENDES, 2018) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el 63.2% de mujeres alguna vez sufrieron algún tipo de violencia por el esposo o compañero. Asimismo, entre las formas de violencia prevalecen con mayor grado la violencia psicológica y/o verbal 58,9%, la violencia física 30,7% y la violencia sexual 6,8%.

Sumando a ello, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público registró entre el período 2009-2018, 1,167 víctimas de feminicidio, donde el 89.8% de las víctimas fueron asesinadas por su pareja, ex pareja o familiar, mientras que el 10.2% fueron asesinadas por una persona conocida o desconocida. Asimismo, el 60% de feminicidios ocurrió dentro de una casa, convirtiéndose éste en el lugar más inseguro para algunas mujeres.

b) Modificación del numeral 2) del artículo 446 del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 957.

"Artículo 446.- Supuestos de aplicación

3. El Fiscal debe solicitar la incoación del proceso inmediato, bajo responsabilidad, cuando se presente alguno de los siguientes supuestos:

   d) El imputado ha sido sorprendido y detenido en flagrante delito, en cualquiera de los supuestos del artículo 259;

   e) El imputado ha confesado la comisión del delito, en los términos del artículo 160; o

   f) Los elementos de convicción acumulados durante las diligencias preliminares, y previo interrogatorio del imputado, sean evidente.

4. Quedan exceptuados los casos en los que por su complejidad de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 342, sean necesarios ulteriores actos de investigación. **Esta excepción no será aplicable para el delito de feminicidio regulado en el artículo 108-B del Código Penal cuando concurra cualquiera de los supuestos establecidos en el numeral 1 del presente artículo".**

(...)

Los índices de feminicidio en nuestro país han sido progresivos. Desde el año 2009, desde cuando se tiene un registro en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, las cifras de víctimas han ido en aumento, sobrepasando las 100 víctimas por año. Siendo el 2019 el año en el que se registraron 166 víctimas, la más alta en los 11 años de registro.

En la reciente publicación realizada en el 2019, por Ingrid Díaz Castillo y otros sobre Feminicidio: *Interpretación de un delito de violencia basado en género*, del cual sustraemos los siguientes textos, se puede evidenciar que este delito es cometido dentro de una estructura de discriminación y que minimizan a las mujeres por el rol que realizan en razón a su género. En esa medida, la conceptualización del feminicidio busca visibilizar la discriminación, la opresión, la desigualdad y la violencia sistemática contra las mujeres que, en su forma más extrema, culmina en la muerte, pues la violencia es progresiva y cada vez más intensa.

"El feminicidio es descrito como aquella acción por la que se mata a una mujer en una situación en la que se considera que esta incumple con los estereotipos de género que se esperan de ella" (Sánchez, 2011 en Ingrid del Castillo 2019).

En palabras de Laporta (2012), los feminicidios deben ser comprendidos dentro del sistema de género sexista, de los estereotipos impuestos a los géneros y de la distribución injusta del poder entre ellos. Al respecto, Incháustegui (2014) señala que los feminicidios tienen lugar cuando ha habido comportamientos de las mujeres que son considerados como quebrantamientos al orden sexista (En Ingrid del Castillo 2019).

"De esta manera, los feminicidios mantienen y reproducen la discriminación estructural de las mujeres, perpetuando la desvalorización de lo femenino (Benavides, 2015), pues envían a las mujeres el mensaje de que, si incumplen con el estereotipo de género que se espera de ellas, podrían ser las siguientes víctimas. Por esta razón, los feminicidios expresan a las mujeres los límites que no deben cruzar y, a los varones, les envían un mensaje de poder, dominio y posesión (Incháustegui, 2014 en Ingrid del Castillo)"[10].

En el siguiente cuadro, podemos evidenciar cómo se han venido registrando los feminicidios desde el año 2009, el incremento de las víctimas en los últimos cuatro años ha sido progresivo, y lamentablemente las respuestas estatales no han sido suficientes para erradicar el feminicidio.

Año	Número de víctimas
2009	139
2010	121
2011	93
2012	83
2013	131
2014	96
2015	95
2016	124
2017	121
2018	149
2019	166
2020	35 (Abril de 2020)

Fuente: MIMP. Elaboración propia.

[10] Ingrid Díaz Castillo y otros: Feminicidio: *Interpretación de un delito de violencia basado en género, 2019.*

Número de casos con caracteristicas de feminicidio registrados por los CEM según año

Fuente: MIMP.

Las características del feminicidio según el área de ocurrencia, se puede apreciar en el siguiente cuadro que más del 50% de los casos de feminicidio corresponden a áreas urbanas, con una marcada tendencia entre los años 2018 y 2019. Ello implica claramente que las mayores manifestaciones de patrones estructurales, pese a que en áreas rurales son más marcados, en las áreas urbanas son más manifiestas y terminan con la vida de las mujeres.

Área	2019		2018	
	N°	%	N°	%
Urbana	104	**63%**	76	**51%**
Rural	56	**34%**	31	**21%**
Urbana marginal	6	**4%**	19	**13%**
Se desconoce	0	**0%**	23	**15%**
Total	**166**	**100%**	**149**	**100%**

Fuente: MIMP.

Las cifras proporcionadas por el MIMP, evidencian que los feminicidios ocurren en su gran mayoría en el hogar de la víctima. Ello implica que, en muchos casos, la víctima convive con su victimario, quien ejerce violencia generalizada, la acosa, la hostiga hasta finalmente matarla. En ese sentido, urge la necesidad de retirar al agresor del hogar a fin de prevenir futuros hechos que pongan en riesgo la vida de las mujeres.

Lugar del hecho	Feminicidio	
	N°	%
Casa de víctima	41	25%

Casa de agresor	10	6%
Casa de ambos	11	7%
Casa de familiar	6	4%
Calle-vía pública	19	11%
Lugar desolado	15	9%
Centro de labores de víctima	3	2%
Hotel/hostal	9	5%
Otros	52	31%
Total	166	100%

Fuente: MIMP.

Los casos de feminicidio por vínculo relacional del 2019, ponen en evidencia que los mayores casos de feminicidio son cometidos por los esposos, convivientes, exconviviente, enamorados o parejas. Lo que determina, a la vez, que el acoso, la violencia y el hostigamiento es permanente pues estos actos se realizan en un círculo en donde tanto víctima como victimario tiene un contacto permanente y de riesgo a la vez.

Vinculo relacional	N°	%
Esposo	17	**10%**
Conviviente	48	**29%**
Pareja sexual sin hijos	6	**4%**
Enamorado/novio que no es pareja sexual	13	**8%**
Ex esposo	1	**1%**
Ex conviviente	18	**11%**
Ex enamorado	8	**5%**
Progenitor de su hijo-no han vivido juntos	3	**2%**
Hermano	1	**1%**
Yerno	1	**1%**
Otro familiar /a	6	**4%**
Amigo	7	**4%**
Vecino	11	**7%**
Otro /b	6	**4%**
Desconocido	20	**12%**
Total	**166**	**100%**

Fuente:MIMP

En ese orden, además, la Defensoría del Pueblo ha informado que 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[11]. Asimismo, de acuerdo al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en el 2019 se reportaron más de

[11] Verificable en https://www.defensoria.gob.pe/deunavezportodas/preocupa-que-solo-30-de-casos-de-feminicidio-haya-obtenido-sentencia-condenatoria/

160 casos de feminicidio, muchos de ellos ocurridos en flagrancia, pero que solo un caso logró sentencia efectiva[12].

Asimismo, mediante OFICIO N° 012 -2020-2021-CACB/CR, de fecha 15 abril del presente año se cursó propuesta al Poder Judicial sobre la posibilidad de implementar las audiencias virtuales durante la declaratoria de estado de emergencia a fin de que los procesos sean céleres, esto es con la aplicación de procesos inmediatos por casos de violencia contra la mujer y feminicidios cometidos en flagrancia.

En respuesta a nuestro oficio, el presidente del Poder Judicial, mediante OFICIO N° 000003-2020-P-CE-PJ, precisó que a través de la Resolución N°. 115-2020-CE-PJ, del 16 de marzo, se establece que todas las Cortes deben designar un juez o jueza para ver asuntos de violencia familiar como parte de los servicios jurisdiccionales esenciales prestados durante la emergencia.

Posteriormente, el 23 de marzo, mediante acuerdo del Consejo Ejecutivo N°. 482 se instruyó a la Gerencia General a utilizar la plataforma *Google Hang Out Meets* para realizar audiencias virtuales mientras duren las medidas de aislamiento social.

Las audiencias a las que refiere el acuerdo N°. 482 son sobre aquellos asuntos considerados esenciales en la Resolución N°. 115.

Por su parte, respecto al planteamiento de los procesos inmediatos, el Poder Judicial ha precisado que:

> "(...) si bien los procesos penales en los que el imputado tenga la condición de detenido se han restringido, como consecuencia de las medidas tomadas por el gobierno central, esta medida cautelar, como lo es la prisión preventiva, concedida por el órgano jurisdiccional correspondiente, garantiza la integridad física de la víctima y del proceso judicial en sí mismo.
>
> Ahora bien, a la luz de las preocupaciones que motivaron su comunicación, es importante tener presente que, en términos legales, la sustanciación de los casos penales mediante la tramitación de proceso inmediato se activa ante la presencia de los presupuestos de simplicidad procesal y evidencia delictiva, esto último conforme a lo que establece el artículo 446.1 del Código Procesal Penal.
>
> En primera instancia, la evaluación, que se realiza caso por caso, es responsabilidad del Ministerio Público, con lo cual, la cantidad de procesos inmediatos está condicionada a que esta institución efectúe una inmediata y adecuada investigación, junto a la Policía Nacional del Perú, durante las diligencias preliminares para alcanzar el cumplimiento de dichos presupuestos normativos y, además, requiera esta vía de tramitación al órgano jurisdiccional".

[12] Verificable en https://peru21.pe/lima/feminicidio-ministra-de-la-mujer-senalo-que-de-160-feminicidios-este-ano-solo-hay-un-sentenciado-por-este-delito-video-noticia/

II. ANÁLISIS DEL COSTO BENEFICIO

La presente propuesta no dispone irrogar gastos al Estado de manera directa, en la medida que propone ampliar las facultades de los operadores de justicia a fin de que las víctimas de la violencia puedan tener un acceso inmediato, oportuno y célere que garanticen el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, así como se pueda prevenir que la violencia sea progresiva y más intensa.

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

La presente propuesta no contraviene legislación vigente ni disposiciones constitucionales en la medida que su objeto principal es la protección del derecho humano de las mujeres a vivir libre de violencia y se puedan garantizar que las víctimas de la violencia tengan acceso célere a la justicia en todos los niveles.

En ese sentido, la presente norma propone incorporar la incoación del proceso inmediato para los casos de riesgo leve, moderado o severo según corresponda en los supuestos de flagrancia en los casos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

En resumidas cuentas, se propone lo siguiente:

- El artículo 17-A vigente de la Ley 30364, ya hace referencia sobre la incoación del proceso inmediato por flagrancia pero solo en casos de alto riesgo. En el artículo 17 se propone incoar el proceso inmediato para **todos los casos de flagrancia** sean estos leves, moderados o severos, según corresponda.

- Se propone modificar el artículo 446 del Código Procesal Penal para incorporar la incoación del proceso inmediato como regla general por los delitos de feminicidio en los supuestos de flagrancia.

Ambas propuestas no transgreden el derecho fundamental a la defensa del presunto agresor, en la medida que la presente iniciativa es razonable, proporcional, necesaria e idónea, y propone la simplificación procesal ante una evidencia de agresión (prueba evidente) hacia la víctima.

TEXTO VIGENTE – LEY 30364	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 17.- Flagrancia En caso de flagrante delito, vinculado a actos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, la Policía Nacional del Perú procede a la inmediata detención de la persona agresora, incluso	**Artículo 17.- Flagrancia** En caso de flagrante delito, vinculado a actos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, la Policía Nacional del Perú procede a la inmediata detención de la persona agresora, incluso

allanando su domicilio o el lugar donde estén ocurriendo los hechos; también procede el arresto ciudadano, de acuerdo a lo establecido en el Código Procesal Penal. En estos casos, la policía redacta un acta en la que se hace constar la entrega de la persona detenida y las demás circunstancias de la intervención, debiendo comunicar inmediatamente los hechos a la fiscalía penal para continuar con las investigaciones correspondientes y al juzgado de familia para que se pronuncie sobre las medidas de protección y otras medidas para el bienestar de las víctimas.	allanando su domicilio o el lugar donde estén ocurriendo los hechos; también procede el arresto ciudadano, de acuerdo a lo establecido en el Código Procesal Penal. En estos casos, la policía redacta un acta en la que se hace constar la entrega de la persona detenida y las demás circunstancias de la intervención, debiendo comunicar inmediatamente los hechos a la fiscalía penal para continuar con las investigaciones correspondientes y al juzgado de familia para que se pronuncie sobre las medidas de protección y otras medidas para el bienestar de las víctimas. **En estos supuestos, la incoación del proceso inmediato es de aplicación obligatoria, incluso para los casos de riesgo leve o moderado según corresponda".**

TEXTO VIGENTE DEL ARTÍCULO 446 DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL	**PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 446 DEL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL**
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: a) El imputado ha sido sorprendido y detenido en flagrante delito, en cualquiera de los supuestos del artículo 259; b) El imputado ha confesado la comisión del delito, en los términos del artículo 160; o c) Los elementos de convicción acumulados durante las diligencias preliminares, y previo interrogatorio del imputado, sean evidente. 2. Quedan exceptuados los casos en los	**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: a) El imputado ha sido sorprendido y detenido en flagrante delito, en cualquiera de los supuestos del artículo 259; b) El imputado ha confesado la comisión del delito, en los términos del artículo 160; o c) Los elementos de convicción acumulados durante las diligencias preliminares, y previo interrogatorio del imputado, sean evidente. 2. Quedan exceptuados los casos en los

que por su complejidad de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 342, sean necesarios ulteriores actos de investigación.	que por su complejidad de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 342, sean necesarios ulteriores actos de investigación. **Esta excepción no será aplicable para el delito de feminicidio regulado en el artículo 108-B del Código Penal cuando concurra cualquiera de los supuestos establecidos en el numeral 1 del presente artículo.** **(...)**

Lima, 15 de abril de 2020

La congresista de la República, **ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA**, en el pleno ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY 30364, LEY PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LOS INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR Y EL ARTÍCULO 446 DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA INCORPORAR EL PROCESO INMEDIATO POR LOS DELITOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y FEMINICIDIO EN LOS SUPUESTOS DE FLAGRANCIA.

Artículo 1. Objeto

La presente norma tiene por objeto promover la protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y garantizar su acceso a la justicia incorporando la simplificación procesal a través de la incoación del proceso inmediato para los delitos de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, y el feminicidio en los supuestos de flagrancia.

Artículo 2. Modificación del artículo 17 de la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

Modifíquese el artículo 17 de la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en los siguientes términos:

> **"Artículo 17.- Flagrancia**
>
> En caso de flagrante delito, vinculado a actos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, la Policía Nacional del Perú procede a la inmediata detención de la persona agresora, incluso allanando su domicilio o el lugar donde estén ocurriendo los hechos; también procede el arresto ciudadano, de acuerdo a lo establecido en el Código Procesal Penal.
>
> En estos casos, la policía redacta un acta en la que se hace constar la entrega de la persona detenida y las demás circunstancias de la intervención, debiendo comunicar inmediatamente los hechos a la fiscalía penal para continuar con las investigaciones correspondientes y al juzgado de familia para que se pronuncie sobre las medidas de protección y otras medidas para el bienestar de las víctimas.

En estos supuestos, la incoación del proceso inmediato es de aplicación obligatoria, incluso para los casos de riesgo leve o moderado según corresponda".

Artículo 3. Modificación del numeral 2 del artículo 446 del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 957.

Modifíquese el numeral 2 del artículo 446 del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 957, en los siguientes términos:

"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:

    a) El imputado ha sido sorprendido y detenido en flagrante delito, en cualquiera de los supuestos del artículo 259;

    b) El imputado ha confesado la comisión del delito, en los términos del artículo 160; o

    c) Los elementos de convicción acumulados durante las diligencias preliminares, y previo interrogatorio del imputado, sean evidente.

2. Quedan exceptuados los casos en los que por su complejidad de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 342, sean necesarios ulteriores actos de investigación. **Esta excepción no será aplicable para el delito de feminicidio regulado en el artículo 108-B del Código Penal cuando concurra cualquiera de los supuestos establecidos en el numeral 1 del presente artículo".**

(…)

Lima, 15 de abril de 2020

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a) La violencia contra la mujer en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Caso Campo Algodonero Vs México (2009)

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la CorteIDH o Corte) ha establecido que el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales[1].

En el caso *Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú* (2006) la Corte desarrolló la definición de la violencia contra la mujer y reconoció responsabilidad del Estado peruano por la violación del artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos en conexión con el artículo 7 de la Convención Belem do Pará. Asimismo, siguiendo esta línea jurisprudencial, la Corte sentó precedente sobre la lucha contra la violencia hacia las mujeres indígenas en el caso *Fernández Ortega Vs. México* (2010). En esa misma línea, la Corte sentó precedente sobre las múltiples violaciones de los derechos de las mujeres en el ámbito de la discriminación en el caso *Rosendo Catú Vs. México* (2010).

En el caso emblemático del *Campo Algodonero*, la Corte sentó precedente en lo que respecta a la violación de los derechos de las mujeres ejercido por particulares sobre derechos reconocidos y protegidos en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. En esa medida, la Corte concluyó que las mujeres asesinadas fueron víctimas de violencia contra la mujer según los alcances y derechos protegidos en ambos convenios. Consideró que los homicidios de las víctimas fueron por razones de género y están enmarcados dentro de un reconocido contexto de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez[2].

En ese orden, para determinar la responsabilidad internacional de los estados por la violación de los derechos humanos de las mujeres en contextos de violencia contra las mujeres, analizó si estos actos de violencia fueron atribuibles al Estado. Al respecto, cabe precisar que la Corte ha establecido que en el marco de la Convención Americana los estados tienen la obligación de *respetar* y *garantizar* los derechos humanos reconocidos en ella. Cabe recordar entonces, que la responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana.

En cuanto al *deber de respeto*, la Corte ha sostenido que la primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del artículo 1.1 de la Convención, es la de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana. Así,

[1] En González y otras ("Campo Algodonero") vs. México Corte Interamericana de Derechos Humanos 16 de noviembre de 2009. Resumen ejecutivo, Pág. 5
[2] Idem. Pág. 5.6.

en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.

Sobre la *obligación de garantizar* la Corte ha establecido que puede ser cumplida de diferentes maneras, en función del derecho específico que el Estado deba garantizar y de las particulares necesidades de protección. "Esta obligación implica el deber de los estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos"[3].

Como parte de dicha obligación, el "Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación. En ese sentido, los estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él"[4].

Un aspecto que resalta de manera recurrente en el presente caso es que la Corte responsabilizó al Estado mexicano la omisión del deber de garantizar los derechos de las mujeres al no haber adoptado normas o implementado las medidas necesarias establecidas en el artículo 2 de la Convención Americana, así como por no haber incluido en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, establecidas en el artículo 7 de la Convención Belem do Pará. Lo cual evita que las autoridades competentes, sean incompetentes de ofrecer acciones y respuestas inmediatas y eficaces ante las denuncias por violencia contra las mujeres.

Asimismo, en otros aspecto, la Corte precisó que el "Estado mexicano no había adoptado las medidas necesarias para que los funcionarios responsables de recibir las denuncias tuvieran la capacidad y la sensibilidad para entender la gravedad del fenómeno de la violencia contra la mujer y la voluntad para actuar de inmediato; situación que es estructural y generalizado en todo los países por la carencia de personal calificado y especializado para atender las denuncias contra la violencia hacia las mujeres con perspectiva de género y donde el bien jurídico protegido no sea menor que el derecho a la defensa y presunción de inocencia del agresor"[5].

Un problema muy recurrente que muchos países, como el Perú, tampoco han podido resolver, sobre todo por la falta de especialización de las entidades competentes para la lucha contra la violencia, o el caso de la alta rotación del personal policial de las Comisarias de Familia de la Policía Nacional del Perú.

Sin embargo, es preciso afirmar que el Estado debe agotar todas las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres a través de políticas del Estado, estrategias y planes nacionales. En el caso nuestro, el Estado ha aprobado la Política Nacional contra la Violencia de Género 2016- 2021 y la Política Nacional de Igualdad de Género.

---

[3] En González y otras ("Campo Algodonero") vs. México Corte Interamericana de Derechos Humanos 16 de noviembre de 2009. Resumen ejecutivo
[4]Idem, pág. 4.
[5] Idem, pág. 5

Por estas consideraciones, la obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse. En este sentido, la Corte recordó que "la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos, pues la falta de *debida investigación y sanción de las irregularidades denunciadas propicia la reiteración en el uso de tales métodos por parte de los investigadores*. Ello afecta la capacidad del Poder Judicial para identificar y perseguir a los responsables y lograr la sanción que corresponda, lo cual hace inefectivo el acceso a la justicia"[6].

b) Sobre la debida diligencia reforzada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Dentro de la jurisprudencia de la CorteIDH, se ha precisado que los estados tienen la obligación de actuar con una debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres. Asimismo, se ha establecido que, si bien el deber de investigar con la debida diligencia es una responsabilidad y obligación de medios y no de resultados, debe ser asumido por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad por lo que se debe iniciar de oficio y sin dilación alguna, una investigación seria, imparcial y efectiva[7].

La obligación de la debida diligencia reforzada implica que los estados deban legislar un adecuado marco jurídico, a fin de dinamizar la atención y descongestionar la carga procesal a través de una simplificación procesal activa y menos burocrática que se aplique como regla general, sobre todo en casos donde los riesgos son evidentes. En el caso peruano, una de estas medidas consistiría en la aplicación de los procesos inmediatos que nos permita garantizar una investigación rápida y oportuna, en cumplimiento del principio de la celeridad procesal que caracteriza al Nuevo Código Procesal Penal.

En particular, a criterio de la CorteIDH, los Estado Partes deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y, a la vez, fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer y los feminicidios.

Por su parte, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESEVIC), ha manifestado la obligación de los estados de adecuar sus estructuras orgánicas, procesos y procedimientos y armonizarlos con la Convención de Belém do Pará, para garantizar la debida diligencia para proteger a las mujeres, niñas y adolescentes, contra toda forma de violencia por razones de género, debiendo prevenir, investigar y castigar los actos de violencia, respondiendo ante las víctimas de actores estatales, no estatales y particulares[8] como se propone en la presente propuesta.

c) La violencia contra las mujeres desde el Tribunal Constitucional del Perú

---

[6] Ídem, pág. 7.

[7] Corte IDH, Caso Fernández Ortega. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010, párr. 191.

[8] MESECVI, Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos, 19 de septiembre de 2014, página 5.

El Tribunal Constitucional en el reciente caso STC 03378-2019-PA ha precisado que la violencia contra la mujer, que es un tipo de violencia basada en el género, constituye una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

En efecto, esta forma de violencia, tal como se presenta, incide en el respeto que la condición humana exige de la sociedad hacia todas las mujeres y persigue como objetivo que el sistema de género dominante, apoyado en concepciones y costumbres asentadas en las ideas de inferioridad y subordinación de las mujeres frente a la superioridad y poder de los hombres, permanezca y se refuerce (STC 03378-2019-PA, fundamento 54).

Asimismo, el Tribunal argumenta en su fundamento 56, que la violencia basada en el género incluye como perpetradores o sujetos activos no solo a los hombres, y como víctimas o sujetos pasivos no solo a las mujeres. Esta violencia, que se agrava por la discriminación que la acompaña, se ejerce contra todas aquellas personas que cuestionan el sistema de género imperante y enraizado en las relaciones sociales, con el propósito de impedir que este sea desmontado.

En esa medida, sobre la violencia física, la encuesta del INEI revela que el 30.7 % de las mujeres alguna vez sufrió violencia física durante el año 2018. Así, se tiene que el 27.1 % fueron empujadas, sacudidas o que su pareja les arrojó algo, el 18.2 % recibieron bofeteadas y/o les retorcieron el brazo, el 15.3 % fueron golpeadas con el puño o con algo que pudo dañarlas, el 9.8 % fueron pateadas o arrastradas y el porcentaje restante aludió otras formas de violencia física, tales como estrangulamiento, ataque con cuchillo o pistola, quemaduras y amenazas (STC 03378-2019-PA, fundamento 61).

En lo que respecta a la violencia psicológica, el 58.9 % de las mujeres han sido víctimas de violencia psicológica y/o verbal por parte de su esposo o compañero. Sobre las distintas manifestaciones de violencia psicológica, la encuesta refleja que entre las más frecuentes están aquellas referidas a celos (41.0 %), a la insistencia en saber a dónde va la mujer (37.1 %), a las que le siguen la prohibición de que la visiten o visite a sus amistades (15.6 %) y la acusación de infidelidad (14.2 %). Y, por el otro lado, el 16.1 % de mujeres enfrentó las amenazas de su pareja de irse de la casa, de quitarle los hijos o la ayuda económica, y el 8.9 % declaró que las amenazaban con hacerle daño (ENDES, 2018).

Asimismo, según ENDES 2018, del 28.9 % de mujeres que deciden denunciar haber sido víctimas de violencia por parte de sus parejas, el 74.1 % acude a una Comisaría, es decir, las mujeres víctimas de violencia que buscan ayuda institucional optan por acudir en primera instancia a la Policía.

d) La violencia contra las mujeres desde la Ley 30364, Ley para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

La Ley 30364, establece dos etapas para la protección de la mujer y el grupo familiar contra la violencia. Siendo la primera etapa aquella destinada a la protección a cargo del juez de familia, en la cual el juez puede dictar medidas de protección o medidas cautelares, y la segunda que es la etapa de sanción en la cual el juez penal pueda

iniciar los procesos por los delitos que se hayan cometido, siempre y cuando el fiscal penal establezca una denuncia.

Esta medida puede ser variada en los casos de flagrancia, en donde es el fiscal penal y juez penal son los responsables de intervenir en coordinación con los fiscales y jueces de familia.

Sobre el punto anterior, el Tribunal Constitucional ha dado la primera sentencia sobre violencia contra la mujer en el caso STC 03378-2019-PA, en el cual el Tribunal peruano ha establecido lo siguiente:

- Que el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se desprende del derecho a la vida, a la integridad moral y al libre desarrollo.

- Que la Ficha de Valoración de Riesgo (FVR) constituye un verdadero instrumento objetivo para determinar el real riesgo sobre la mujer. En ese sentido, si la FVR arroja que el riesgo es leve o moderado la audiencia es bilateral, pero en caso el riesgo es severo, la audiencia es unilateral, pues la sola presencia del agresor ejerce violencia contra la mujer.

- Que el derecho fundamental de la mujer a una vida libre de violencia es un núcleo inderogable del derecho de los derechos humanos, el cual se desarrolla en los siguientes términos:

    a) A no ser objeto de cualquier acción o conducta, particular o estatal, que le cause la muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, por su condición de mujer, tanto en el ámbito privado como público.

    b) A no ser objeto de violación, abuso sexual, tortura, trata, prostitución forzada, y acoso sexual en el espacio laboral o cualquier otro lugar.

    c) A no ser objeto de alguna forma de discriminación, en particular, de aquella basada en el sexo.

    d) A ser considerada y educada sin tomar en cuenta los patrones estereotipados de conducta, así como las prácticas culturales y sociales que están basadas en criterios de inferioridad o subordinación (Fundamento 36)

- Que, este derecho fundamental de la mujer a una vida libre de violencia es el fin que existe detrás de la intervención sobre el derecho de defensa cuando la judicatura dicta medidas de protección prescindiendo de la audiencia donde el agresor habría podido ser escuchado (STC 03378-2019-PA, fundamento 38).

- Que, el Juez de Familia, reconocida por el artículo 16, inciso "b" de la Ley 30364, puede dictar medidas de protección, prescindiendo de la audiencia para el efecto cuando se presenta un caso de violencia contra la mujer que califica como de "riesgo severo", y, por tanto, impedirle al agresor ser oído, constituye una medida restrictiva, pero idónea para la prosecución del objetivo perseguido por tales medidas de protección (STC 03378-2019-PA, fundamento 39).

e) Argumentos sobre la modificación planteada

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que: "Todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos (…)"; mientras el artículo 3 de la Convención Americana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer dispone que: "Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado".

En ese mismo orden, el artículo 1 de nuestra Constitución Política reconoce que: "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado". Por su parte, el artículo 27 de la Ley Nº 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, establece que la protección de las mujeres y de los integrantes del grupo familiar contra actos de violencia es de interés público, y es responsabilidad del Estado promover la prevención contra los actos de violencia y la recuperación de las víctimas.

La violencia contra las mujeres en nuestro país es progresiva y cada vez más intensa, 7 de cada 10 mujeres ha sido víctima de alguna forma de violencia. El 2018 fue un año muy doloroso por la cifra récord de feminicidios ocurridos en nuestro país, con 149 víctimas de la violencia generalizada en la que vivimos las mujeres. Lamentablemente, cuando creíamos que esta cifra no volvería a verse nunca más, en el 2019 más de 160 mujeres fueron asesinadas de la manera más cruel, despiadada y violenta. Ante ello, como sociedad y como Estado debemos ser capaces de reaccionar y tomar acciones urgentes, pero sobre todo decididas para detener el problema de la violencia contra las mujeres, niñas y niños.

Las respuestas tradicionales del Estado han sido siempre insuficientes porque la prevalencia de la violencia contra las mujeres, niñas y niños, y los feminicidios continúan siendo muy altos. Este es un problema estructural y complejo que requiere de una atención inmediata, oportuna, permanente y especializada, y debe ser abordado como una prioridad nacional.

En el 20117, las denuncias reportadas por violación sexual en Comisarías del país fueron cerca de 7113 casos, en el 2018 las cifran fueron de 7789 casos; mientras solo en el mes de enero del presente año, los casos de violación de menores de edad atendidos por los Centros de Emergencia Mujer son de 464. Asimismo, en el 2018, las denuncias sobre violaciones sexuales en escuelas públicas y privadas procesadas ante el Poder Judicial fueron de 1048 casos, de los cuales 712 fueron cometidos por docentes o personal administrativo (Comisedh, 2019).

Hay que precisar, además, que muchos casos no son denunciados, y si lo son las víctimas enfrentan una serie de barreras burocráticas que terminan revictimizándolas. Se requiere entonces, de un sistema de justicia con procesos inmediatos, instituciones del estado y operadores de justicia articulados, interoperables y especializados donde el bien jurídico protegido no sea menor a la libertad y presunción de inocencia del agresor. Una justicia desde la perspectiva de la víctima y no del agresor.

Asimismo, cabe precisar que mediante Proyecto de Ley N° 4941/2020, de fecha 26 de marzo del 2020, iniciativa de mi autoría, se plantea el retiro del agresor como una medida de protección durante la declaratoria de estado de emergencia. Esto en la medida que los operadores de justicia, de acuerdo a su juicio y razonabilidad, deben adoptar las medidas más idóneas para proteger la vida de las víctimas de la violencia.

En ese mismo contexto, y debido a la urgencia con la que se debe abordar la problemática de la violencia generalizada en nuestro país, consideramos adecuado proponer que una forma de proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia es garantizando que las víctimas tengan el acceso a la justicia de manera oportuna a través de la simplificación procesal ante la evidencia de la agresión, sin importar si estas son leves, moderadas o severas, ya que esta medida no solo simplifica el proceso —que por lo general es muy prolongado—, sino evita la revictimización, rompe las barreras burocráticas, previene que la violencia sea más intensa o progresiva, y se encamina a una justicia con celeridad procesal, justicia que se verá reflejada en la protección del derecho a una vida libre de violencia.

En ese sentido, las especiales circunstancias como la actual declaratoria de emergencia a causa de la pandemia exigen medidas especiales y diferenciadas, pues la violencia no cesa, por lo que los procesos para tratar la violencia contra las mujeres sean céleres, simplificados e interoperables, y esta medida se convierta también en una práctica común en situaciones normales como un mecanismo idóneo para la protección de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres, niñas y niños.

a) Incorporación del proceso inmediato en casos de violencia contra la mujer

El artículo 17-A de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar establece lo siguiente:

> **"Artículo 17-A. Flagrancia en casos de riesgo severo**
>
> En los casos de flagrancia en los que se advierta la existencia de riesgo severo, la fiscalía penal solicita la intervención del Programa de Protección de Asistencia de Víctimas y Testigos del Ministerio Público, que actúa de acuerdo a sus competencias. También puede solicitar dicha intervención en los casos de riesgo leve o moderado, cuando lo considere necesario.
>
> En el primer supuesto del párrafo anterior, en la formalización de la denuncia o el inicio de la investigación preparatoria, la fiscalía penal solicita al juzgado penal que emita las medidas de protección a favor de la víctima, para salvaguardar su vida e integridad.
>
> El juzgado penal se pronuncia sobre las medidas de protección en la audiencia única de **incoación del proceso inmediato**, y, en un plazo no mayor de veinticuatro (24) horas, remite copias certificadas al juzgado de familia, a fin de que las ratifique, amplíe o varíe, según corresponda[9]".

Como se puede evidenciar, el referido artículo incorpora la incoación del proceso inmediato en el supuesto de flagrancia por los casos de riesgo severo. Sin embargo, en la medida, que la violencia se torna cada vez más intensa, el juzgador debe garantizar la protección oportuna de la vida e integridad de las víctimas ante hechos futuros por lo que incluso siendo los hechos leves o moderados podría poner en riesgo la vida de las mujeres si no se actúan con las acciones preventivas. La valoración del riesgo no necesariamente debe determinar la vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres, ya que, manifestada la violencia en un primer momento, esta no siempre

[9] La negrita es nuestra.

es progresiva, y puede terminar con la vida de la víctima de manera repentina. He allí la importancia de prevenirla.

Además, se ha cuestionado que la Ficha de Valoración de Riesgo no precisa, en ocasiones, el verdadero riesgo por el que atraviesan las mujeres, por lo que su calificación de leve o moderado puede incluso variar a la severidad de la violencia. Además, no corresponde darle una oportunidad al riesgo, si desde el primer momento se puede actuar con firmeza e idoneidad, con ello garantizándose que la administración de la justicia siempre debe darse con una perspectiva de la víctima y no del agresor.

En ese sentido, la presente propuesta no solo garantiza el acceso a la justicia de las víctimas de la violencia en plazos razonables y una simplificación procesal, sino también evita un proceso tortuoso de barreras burocráticas que terminan revictimizándolas. Asimismo, es una medida preventiva muy importante en donde en un proceso muy breve se pueda determinar la culpabilidad o inocencia del agresor, así como puedan emitirse las medidas de protección o cautelares según correspondan.

Cabe precisar, además, que la presente propuesta no vulnera el derecho a la defensa de los presuntos agresores en el extremo que la propuesta de aplicación del proceso inmediato es únicamente para aquellos casos de flagrancia según lo establece la norma penal adjetiva.

Por otra parte, según el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, desde el 2009 al 2018, la violencia física, psicológica, sexual y otras formas de violencia han sido progresivas, siendo la violencia física y psicológica las que abarcan casi más del 80% de las formas de violencia denunciadas, tal como se puede evidenciar en los siguientes cuadros elaborado por el Observatorio Nacional:

Tipo de violencia	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total general	%
Fisicia	55 291	52 711	57 819	64 439	62 882	65 380	66 989	73 413	76 011	111 328	686 263	49,1%
Psicologica	29 326	29 376	38 366	38 491	39 170	42 829	42 468	54 927	69 969	97 272	482 194	34,5%
Sexual	-	704	849	1 204	557	685	1 522	1 350	1 943	6 464	15 278	1,1%
Otros	11 132	12 428	13 810	18 555	23 692	26 980	26 763	34 798	39 347	7 170	214 675	15,4%
Total general	95 749	95 219	110 844	122 689	126 301	135 874	137 742	164 488	187 270	222 234	1 398 410	100,0%

Fuente: Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar.

Otro de los datos proporcionados por el Observatorio Nacional es que del total de personas agresoras, el 59,4% se encontraba en estado ecuánime durante la ocurrencia de los hechos, el 25,7% se encontraba en estado de ebriedad el 8,1% se encontraba enfermo/alterado. El 0,9% indica que el agresor se encontraba bajo efectos de las droga. Circunstancias que ponen en evidencia que la violencia es un problema estructural y generalizado.

Estado	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total general	%
Drogado	1 136	905	1 112	1 142	1 075	812	1 134	1 172	1 126	2 281	**11 895**	0,9%
Ebrio	25 766	26 313	28 173	34 434	37 065	38 181	37 979	42 733	44 262	44 059	**358 965**	25,7%
Ecuánime	60 949	59 813	71 777	75 897	76 080	82 356	83 277	100 777	112 254	107 882	**831 062**	59,4%
Enfermo/alterado	3 241	3 728	5 093	5 644	6 631	7 027	7 976	8 996	12 871	51 396	**112 603**	8,1%
Otros	4 657	4 460	4 749	5 572	5 450	7 498	7 376	10 810	16 757	16 616	**83 945**	6,0%
Total general	**95 749**	**95 219**	**110 904**	**122 689**	**126 301**	**135 874**	**137 742**	**164 488**	**187 270**	**222 234**	**1 398 470**	**100,0%**

Fuente: Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar.

En ese mismo orden, el Observatorio Nacional destaca que la mayor cantidad de denuncias realizadas por violencia familiar se consumaron en el ámbito privado, apreciándose un importante incremento entre los años 2016 a 2017, lo que nos indica que el domicilio es el espacio de mayor vulnerabilidad para la víctima. La calle y el entorno laboral son otros espacios donde ocurren los hechos de violencia familiar.

Por su parte, según la Encuesta Demográfica de Salud Familiar (ENDES, 2018) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el 63.2% de mujeres alguna vez sufrieron algún tipo de violencia por el esposo o compañero. Asimismo, entre las formas de violencia prevalecen con mayor grado la violencia psicológica y/o verbal 58,9%, la violencia física 30,7% y la violencia sexual 6,8%.

Sumando a ello, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público registró entre el período 2009-2018, 1,167 víctimas de feminicidio, donde el 89.8% de las víctimas fueron asesinadas por su pareja, ex pareja o familiar, mientras que el 10.2% fueron asesinadas por una persona conocida o desconocida. Asimismo, el 60% de feminicidios ocurrió dentro de una casa, convirtiéndose éste en el lugar más inseguro para algunas mujeres.

b) Modificación del numeral 2) del artículo 446 del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 957.

"Artículo 446.- Supuestos de aplicación

3. El Fiscal debe solicitar la incoación del proceso inmediato, bajo responsabilidad, cuando se presente alguno de los siguientes supuestos:

   d) El imputado ha sido sorprendido y detenido en flagrante delito, en cualquiera de los supuestos del artículo 259;

   e) El imputado ha confesado la comisión del delito, en los términos del artículo 160; o

   f) Los elementos de convicción acumulados durante las diligencias preliminares, y previo interrogatorio del imputado, sean evidente.

4. Quedan exceptuados los casos en los que por su complejidad de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 342, sean necesarios ulteriores actos de investigación. **Esta excepción no será aplicable para el delito de feminicidio regulado en el artículo 108-B del Código Penal cuando concurra cualquiera de los supuestos establecidos en el numeral 1 del presente artículo".**

(…)

Los índices de feminicidio en nuestro país han sido progresivos. Desde el año 2009, desde cuando se tiene un registro en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, las cifras de víctimas han ido en aumento, sobrepasando las 100 víctimas por año. Siendo el 2019 el año en el que se registraron 166 víctimas, la más alta en los 11 años de registro.

En la reciente publicación realizada en el 2019, por Ingrid Díaz Castillo y otros sobre Feminicidio: *Interpretación de un delito de violencia basado en género*, del cual sustraemos los siguientes textos, se puede evidenciar que este delito es cometido dentro de una estructura de discriminación y que minimizan a las mujeres por el rol que realizan en razón a su género. En esa medida, la conceptualización del feminicidio busca visibilizar la discriminación, la opresión, la desigualdad y la violencia sistemática contra las mujeres que, en su forma más extrema, culmina en la muerte, pues la violencia es progresiva y cada vez más intensa.

"El feminicidio es descrito como aquella acción por la que se mata a una mujer en una situación en la que se considera que esta incumple con los estereotipos de género que se esperan de ella" (Sánchez, 2011 en Ingrid del Castillo 2019).

En palabras de Laporta (2012), los feminicidios deben ser comprendidos dentro del sistema de género sexista, de los estereotipos impuestos a los géneros y de la distribución injusta del poder entre ellos. Al respecto, Incháustegui (2014) señala que los feminicidios tienen lugar cuando ha habido comportamientos de las mujeres que son considerados como quebrantamientos al orden sexista (En Ingrid del Castillo 2019).

"De esta manera, los feminicidios mantienen y reproducen la discriminación estructural de las mujeres, perpetuando la desvalorización de lo femenino (Benavides, 2015), pues envían a las mujeres el mensaje de que, si incumplen con el estereotipo de género que se espera de ellas, podrían ser las siguientes víctimas. Por esta razón, los feminicidios expresan a las mujeres los límites que no deben cruzar y, a los varones, les envían un mensaje de poder, dominio y posesión (Incháustegui, 2014 en Ingrid del Castillo)"[10].

En el siguiente cuadro, podemos evidenciar cómo se han venido registrando los feminicidios desde el año 2009, el incremento de las víctimas en los últimos cuatro años ha sido progresivo, y lamentablemente las respuestas estatales no han sido suficientes para erradicar el feminicidio.

Año	Número de víctimas
2009	139
2010	121
2011	93
2012	83
2013	131
2014	96
2015	95
2016	124
2017	121
2018	149
2019	166
2020	35 (Abril de 2020)

Fuente: MIMP. Elaboración propia.

[10] Ingrid Díaz Castillo y otros: Feminicidio: *Interpretación de un delito de violencia basado en género, 2019.*

Fuente: MIMP.

Las características del feminicidio según el área de ocurrencia, se puede apreciar en el siguiente cuadro que más del 50% de los casos de feminicidio corresponden a áreas urbanas, con una marcada tendencia entre los años 2018 y 2019. Ello implica claramente que las mayores manifestaciones de patrones estructurales, pese a que en áreas rurales son más marcados, en las áreas urbanas son más manifiestas y terminan con la vida de las mujeres.

Área	2019		2018	
	N°	%	N°	%
Urbana	104	**63%**	76	**51%**
Rural	56	**34%**	31	**21%**
Urbana marginal	6	**4%**	19	**13%**
Se desconoce	0	**0%**	23	**15%**
Total	**166**	**100%**	**149**	**100%**

Fuente: MIMP.

Las cifras proporcionadas por el MIMP, evidencian que los feminicidios ocurren en su gran mayoría en el hogar de la víctima. Ello implica que, en muchos casos, la víctima convive con su victimario, quien ejerce violencia generalizada, la acosa, la hostiga hasta finalmente matarla. En ese sentido, urge la necesidad de retirar al agresor del hogar a fin de prevenir futuros hechos que pongan en riesgo la vida de las mujeres.

Lugar del hecho	Feminicidio	
	N°	%
Casa de víctima	41	25%

Casa de agresor	10	6%
Casa de ambos	11	7%
Casa de familiar	6	4%
Calle-vía pública	19	11%
Lugar desolado	15	9%
Centro de labores de víctima	3	2%
Hotel/hostal	9	5%
Otros	52	31%
Total	166	100%

Fuente: MIMP.

Los casos de feminicidio por vínculo relacional del 2019, ponen en evidencia que los mayores casos de feminicidio son cometidos por los esposos, convivientes, exconviviente, enamorados o parejas. Lo que determina, a la vez, que el acoso, la violencia y el hostigamiento es permanente pues estos actos se realizan en un círculo en donde tanto víctima como victimario tiene un contacto permanente y de riesgo a la vez.

Vinculo relacional	N°	%
Esposo	17	**10%**
Conviviente	48	**29%**
Pareja sexual sin hijos	6	**4%**
Enamorado/novio que no es pareja sexual	13	**8%**
Ex esposo	1	**1%**
Ex conviviente	18	**11%**
Ex enamorado	8	**5%**
Progenitor de su hijo-no han vivido juntos	3	**2%**
Hermano	1	**1%**
Yerno	1	**1%**
Otro familiar [a]	6	**4%**
Amigo	7	**4%**
Vecino	11	**7%**
Otro [b]	6	**4%**
Desconocido	20	**12%**
Total	**166**	**100%**

Fuente:MIMP

En ese orden, además, la Defensoría del Pueblo ha informado que 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[11]. Asimismo, de acuerdo al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en el 2019 se reportaron más de

[11] Verificable en https://www.defensoria.gob.pe/deunavezportodas/preocupa-que-solo-30-de-casos-de-feminicidio-haya-obtenido-sentencia-condenatoria/

160 casos de feminicidio, muchos de ellos ocurridos en flagrancia, pero que solo un caso logró sentencia efectiva[12].

Asimismo, mediante OFICIO N° 012 -2020-2021-CACB/CR, de fecha 15 abril del presente año se cursó propuesta al Poder Judicial sobre la posibilidad de implementar las audiencias virtuales durante la declaratoria de estado de emergencia a fin de que los procesos sean céleres, esto es con la aplicación de procesos inmediatos por casos de violencia contra la mujer y feminicidios cometidos en flagrancia.

En respuesta a nuestro oficio, el presidente del Poder Judicial, mediante OFICIO N° 000003-2020-P-CE-PJ, precisó que a través de la Resolución N°. 115-2020-CE-PJ, del 16 de marzo, se establece que todas las Cortes deben designar un juez o jueza para ver asuntos de violencia familiar como parte de los servicios jurisdiccionales esenciales prestados durante la emergencia.

Posteriormente, el 23 de marzo, mediante acuerdo del Consejo Ejecutivo N°. 482 se instruyó a la Gerencia General a utilizar la plataforma *Google Hang Out Meets* para realizar audiencias virtuales mientras duren las medidas de aislamiento social.

Las audiencias a las que refiere el acuerdo N°. 482 son sobre aquellos asuntos considerados esenciales en la Resolución N°. 115.

Por su parte, respecto al planteamiento de los procesos inmediatos, el Poder Judicial ha precisado que:

> "(…) si bien los procesos penales en los que el imputado tenga la condición de detenido se han restringido, como consecuencia de las medidas tomadas por el gobierno central, esta medida cautelar, como lo es la prisión preventiva, concedida por el órgano jurisdiccional correspondiente, garantiza la integridad física de la víctima y del proceso judicial en sí mismo.
>
> Ahora bien, a la luz de las preocupaciones que motivaron su comunicación, es importante tener presente que, en términos legales, la sustanciación de los casos penales mediante la tramitación de proceso inmediato se activa ante la presencia de los presupuestos de simplicidad procesal y evidencia delictiva, esto último conforme a lo que establece el artículo 446.1 del Código Procesal Penal.
>
> En primera instancia, la evaluación, que se realiza caso por caso, es responsabilidad del Ministerio Público, con lo cual, la cantidad de procesos inmediatos está condicionada a que esta institución efectúe una inmediata y adecuada investigación, junto a la Policía Nacional del Perú, durante las diligencias preliminares para alcanzar el cumplimiento de dichos presupuestos normativos y, además, requiera esta vía de tramitación al órgano jurisdiccional".

[12] Verificable en https://peru21.pe/lima/feminicidio-ministra-de-la-mujer-senalo-que-de-160-feminicidios-este-ano-solo-hay-un-sentenciado-por-este-delito-video-noticia/

II. ANÁLISIS DEL COSTO BENEFICIO

La presente propuesta no dispone irrogar gastos al Estado de manera directa, en la medida que propone ampliar las facultades de los operadores de justicia a fin de que las víctimas de la violencia puedan tener un acceso inmediato, oportuno y célere que garanticen el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, así como se pueda prevenir que la violencia sea progresiva y más intensa.

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

La presente propuesta no contraviene legislación vigente ni disposiciones constitucionales en la medida que su objeto principal es la protección del derecho humano de las mujeres a vivir libre de violencia y se puedan garantizar que las víctimas de la violencia tengan acceso célere a la justicia en todos los niveles.

En ese sentido, la presente norma propone incorporar la incoación del proceso inmediato para los casos de riesgo leve, moderado o severo según corresponda en los supuestos de flagrancia en los casos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

En resumidas cuentas, se propone lo siguiente:

- El artículo 17-A vigente de la Ley 30364, ya hace referencia sobre la incoación del proceso inmediato por flagrancia pero solo en casos de alto riesgo. En el artículo 17 se propone incoar el proceso inmediato para **todos los casos de flagrancia** sean estos leves, moderados o severos, según corresponda.

- Se propone modificar el artículo 446 del Código Procesal Penal para incorporar la incoación del proceso inmediato como regla general por los delitos de feminicidio en los supuestos de flagrancia.

Ambas propuestas no transgreden el derecho fundamental a la defensa del presunto agresor, en la medida que la presente iniciativa es razonable, proporcional, necesaria e idónea, y propone la simplificación procesal ante una evidencia de agresión (prueba evidente) hacia la víctima.

TEXTO VIGENTE – LEY 30364	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 17.- Flagrancia En caso de flagrante delito, vinculado a actos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, la Policía Nacional del Perú procede a la inmediata detención de la persona agresora, incluso	**Artículo 17.- Flagrancia** En caso de flagrante delito, vinculado a actos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, la Policía Nacional del Perú procede a la inmediata detención de la persona agresora, incluso

allanando su domicilio o el lugar donde estén ocurriendo los hechos; también procede el arresto ciudadano, de acuerdo a lo establecido en el Código Procesal Penal. En estos casos, la policía redacta un acta en la que se hace constar la entrega de la persona detenida y las demás circunstancias de la intervención, debiendo comunicar inmediatamente los hechos a la fiscalía penal para continuar con las investigaciones correspondientes y al juzgado de familia para que se pronuncie sobre las medidas de protección y otras medidas para el bienestar de las víctimas.	allanando su domicilio o el lugar donde estén ocurriendo los hechos; también procede el arresto ciudadano, de acuerdo a lo establecido en el Código Procesal Penal. En estos casos, la policía redacta un acta en la que se hace constar la entrega de la persona detenida y las demás circunstancias de la intervención, debiendo comunicar inmediatamente los hechos a la fiscalía penal para continuar con las investigaciones correspondientes y al juzgado de familia para que se pronuncie sobre las medidas de protección y otras medidas para el bienestar de las víctimas. **En estos supuestos, la incoación del proceso inmediato es de aplicación obligatoria, incluso para los casos de riesgo leve o moderado según corresponda".**

TEXTO VIGENTE DEL ARTÍCULO 446 DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL	**PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 446 DEL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL**
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: a) El imputado ha sido sorprendido y detenido en flagrante delito, en cualquiera de los supuestos del artículo 259; b) El imputado ha confesado la comisión del delito, en los términos del artículo 160; o c) Los elementos de convicción acumulados durante las diligencias preliminares, y previo interrogatorio del imputado, sean evidente. 2. Quedan exceptuados los casos en los	**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: a) El imputado ha sido sorprendido y detenido en flagrante delito, en cualquiera de los supuestos del artículo 259; b) El imputado ha confesado la comisión del delito, en los términos del artículo 160; o c) Los elementos de convicción acumulados durante las diligencias preliminares, y previo interrogatorio del imputado, sean evidente. 2. Quedan exceptuados los casos en los

que por su complejidad de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 342, sean necesarios ulteriores actos de investigación.	que por su complejidad de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 342, sean necesarios ulteriores actos de investigación. **Esta excepción no será aplicable para el delito de feminicidio regulado en el artículo 108-B del Código Penal cuando concurra cualquiera de los supuestos establecidos en el numeral 1 del presente artículo.** **(…)**

Lima, 15 de abril de 2020