



Proyecto de Ley N° 10109/2024-CR

MARIA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la
economía peruana"



LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA CON EL FIN DE COADYUVAR A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL

La Congresista de la República, que suscribe MARIA-DEL CARMEN ALVA PRIETO, con la facultad establecida en el artículo 107° de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO EN FLAGRANCIA DELICTIVA CON EL FIN DE COADYUVAR A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS UNIDADES DE FLAGRANCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL

Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley

La presente Ley tiene por objeto crear el Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva y establecer las bases para la implementación progresiva de las Unidades de Flagrancia Delictiva en todo el territorio nacional. Este sistema busca garantizar una justicia célere, oportuna y eficiente, promoviendo la articulación efectiva entre los operadores de justicia y fortaleciendo la protección de los derechos de las víctimas y los procesados.

Artículo 2. Creación del Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva

Se crea el Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva que tiene por objeto coordinar eficazmente la integración interinstitucional para la implementación y operatividad de las Unidades de Flagrancia Delictiva.

Artículo 3. Componentes del sistema

Son integrantes del Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva, las siguientes entidades:

- a) El Poder Judicial.
- b) El Ministerio Público.

- c) El Ministerio del Interior.
- d) El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- e) El Ministerio de Economía y Finanzas
- f) La Policía Nacional del Perú.
- g) El Defensor del Pueblo.

Artículo 4. Principios rectores

El Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva se rige por los siguientes principios:

- a) **Unidad de actuación:** Actuación articulada y coordinada de los operadores del sistema de justicia.
- b) **Autonomía funcional:** Respeto por las competencias constitucionales y legales de cada institución.
- c) **Celeridad procesal:** Resolución rápida de los procesos, evitando dilaciones innecesarias.
- d) **Inclusión:** Consideración de la diversidad cultural y atención a poblaciones vulnerables.
- e) **Transparencia y rendición de cuentas:** Supervisión constante del cumplimiento de los objetivos del sistema.

Artículo 5. Creación del Consejo Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva

Se crea el Consejo Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva como el máximo organismo encargado de la implementación y operatividad de las Unidades de Flagrancia Delictiva.

Está integrado por representantes de las entidades mencionadas en el Artículo 3, quienes actúan ad honorem de manera articulada para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos.

El Consejo Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva es presidido por el Presidente del Poder Judicial.

Artículo 6. Facultades Especiales

El Consejo Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva está facultado para invitar a sus sesiones a representantes de las diferentes instituciones públicas y privadas, de acuerdo a la temática específica a tratar.

Resulta indispensable que el Consejo Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva, coordine la participación del Instituto Nacional Penitenciario – INPE, la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia y los representantes de los diferentes Gobiernos Locales donde se instalen las Unidades de Flagrancia.

Artículo 7. Funciones del Consejo

El Consejo Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva tiene las siguientes funciones:

- a. Establecer las políticas, protocolos, lineamientos y planes para la implementación de las Unidades de Flagrancia Delictiva.
- b. Aprobar los planes, programas y proyectos que se requieran para la implementación de las Unidades de Flagrancia Delictiva.
- c. Evaluar los planes y programas aprobados a fin de determinar los avances en la implementación de las Unidades de Flagrancia Delictiva.
- d. Promover el intercambio y/o cooperación internacional para la implementación de las Unidades de Flagrancia Delictiva.
- e. Elaborar anualmente un informe de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la presente Ley.
- f. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 8. Secretaría Técnica

La secretaria técnica está a cargo de una de las unidades del Poder Judicial quien de forma ad honorem, es responsable de brindar el apoyo en el seguimiento de la ejecución de las acciones aprobadas por el Consejo.

Artículo 9. Implementación progresiva

La implementación de las Unidades de Flagrancia Delictiva será progresiva y priorizará:

- a) Distritos judiciales con mayor incidencia delictiva.
- b) Zonas con alta carga procesal.
- c) Áreas con limitada infraestructura judicial.

El Consejo del Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva aprobará un cronograma detallado para su implementación, que será revisado periódicamente, siendo responsabilidad de los representantes de las entidades mencionadas en el artículo 3 de la presente Ley su cumplimiento.

Artículo 10. Mecanismos de interoperabilidad

El Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva implementará plataformas tecnológicas para el intercambio ágil de información entre las instituciones involucradas.

Estas plataformas deben garantizar la protección de datos personales y la seguridad de la información.

Artículo 11. Monitoreo y evaluación

El Consejo del Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva establecerá indicadores claros para evaluar el cumplimiento de los objetivos del sistema.

En forma anual es responsable de presentar un informe ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, sobre los avances,

cumplimiento de metas, manejo de los recursos asignados, así como incluir recomendaciones para mejoras.

Artículo 12. Financiamiento

La implementación del Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva se financiará con los presupuestos institucionales existentes de las entidades involucradas.

Es responsabilidad del Consejo del Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva, destinar anualmente los recursos necesarios para el cumplimiento de la implementación progresiva de las unidades de flagrancia en todo el país.

El Consejo promoverá mecanismos de cooperación internacional y alianzas público-privadas para garantizar recursos adicionales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. Reglamento interno

El Poder Ejecutivo, a propuesta del Consejo, aprobará el reglamento interno del Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva en un plazo no mayor a 90 días calendario desde la entrada en vigencia de esta Ley.

Segunda. Actualización periódica

El Consejo realizará revisiones cada tres años para actualizar las políticas, protocolos, lineamientos y planes, asegurando la adaptabilidad del sistema a las nuevas realidades sociales y tecnológicas.

Tercera. Coordinación con otros sistemas

El Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva coordinará sus actividades con otros sistemas nacionales especializados en justicia, como el Sistema de Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres, entre otros que se requiera.



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO María Del
Carmen FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/02/2025 14:23:46-0500

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Justificación de la propuesta normativa

1.1. Identificación del problema

La flagrancia se refiere a delitos cometidos en presencia de testigos o cuando hay evidencia inmediata de su comisión. En el Perú, la Constitución permite la detención sin orden judicial en estos casos (Art. 2, inc. 24, lit. f).

El proceso inmediato en casos de flagrancia, implementado en 2015, inicialmente generó expectativas debido a su rapidez en la resolución de delitos. Sin embargo, con el tiempo, se evidenció una falta de articulación entre los operadores de justicia, lo que ha afectado su eficacia.

Por ello podemos señalar que, la justicia penal en casos de flagrancia delictiva enfrenta diversos retos, entre ellos, la desarticulación institucional, la demora en la resolución de los procesos y la limitada infraestructura para atender de manera eficaz este tipo de casos. Estas deficiencias han generado insatisfacción en la ciudadanía y una percepción de impunidad, socavando la confianza en el sistema de justicia. Así como la percepción de lentitud e ineficiencia desmotiva a las víctimas a colaborar, lo que alimenta la sensación de impunidad.

El presente proyecto de ley tiene como objetivo principal la creación del Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva, que busca articular de manera eficiente a las instituciones del sistema de justicia, garantizar una respuesta rápida ante casos de flagrancia y fortalecer la protección de los derechos de las víctimas y los procesados. Además, la propuesta se enmarca en la necesidad de optimizar los recursos del Estado y de responder al creciente clamor ciudadano por una justicia célere y eficiente.

1.2. Diagnóstico de la Situación Actual

Desde su instauración como proceso obligatorio mediante el Decreto Legislativo N.º 1194, el proceso inmediato ha buscado agilizar la administración de justicia penal. Actualmente, los casos de flagrancia delictiva suelen ser procesados de manera lenta debido a la falta de coordinación entre las entidades encargadas de administrarlos, como el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional y otros organismos vinculados. Esta desarticulación genera duplicidad de esfuerzos, prolongación de los tiempos procesales y un incremento innecesario en los costos operativos. Asimismo, la falta de infraestructura adecuada y de plataformas tecnológicas que permitan un intercambio rápido de información entre las instituciones contribuye a la ineficacia del sistema.

Las experiencias previas en la implementación de Unidades de Flagrancia Delictiva han demostrado su potencial para mejorar la eficiencia del sistema. Sin

embargo, debido a la falta de sostenibilidad en los recursos, muchas de estas unidades han sido desactivadas o han visto reducida su operatividad.

A pesar de la existencia del proceso inmediato, implementado en 2015 mediante el Decreto Legislativo N.º 1194, diversos estudios y reportes han evidenciado la falta de articulación entre los operadores de justicia, lo que ha generado demoras en la resolución de los procesos, sobrecarga en los despachos judiciales y una percepción de impunidad entre la ciudadanía.

Cabe señalar que para complementar y operacionalizar este proceso, se han desarrollado protocolos interinstitucionales. Uno de ellos es el Protocolo de Actuación Interinstitucional de la Unidad de Flagrancia, que busca coordinar eficientemente la labor del Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú y la Defensa Pública en casos de flagrancia. Este protocolo establece procedimientos claros para la detención, investigación y juzgamiento de delitos flagrantes, asegurando una respuesta rápida y coordinada del sistema de justicia penal.¹

Además, en 2022, el Poder Ejecutivo aprobó un proyecto de ley para crear el Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva, con el propósito de fortalecer y especializar la respuesta del sistema de justicia ante delitos flagrantes. Este sistema busca integrar y coordinar de manera más efectiva a las instituciones involucradas, garantizando una justicia más célere y eficiente.²

1.3. Comparación con modelos internacionales

El Informe de Legislación comparada de delito flagrante. Alcance de inmediatez y eventuales plazos de flagrancia, emitido por el Congreso de Chile³, analiza la legislación comparada sobre la flagrancia en distintos países, centrándose en cómo se define la inmediatez en la detención de un sospechoso en casos de flagrancia. Se revisan las normativas de Argentina, Colombia, España, Francia, Reino Unido, Chile y Perú, identificando las similitudes y diferencias en la interpretación del delito flagrante.

Concepto de flagrancia en la legislación comparada

La mayoría de los países utilizan conceptos de inmediatez en la determinación de flagrancia en lugar de establecer un plazo estricto para la detención. Estos conceptos incluyen términos como:

- "En el momento"
- "Inmediatamente después"

¹

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3529124/PROTOCOLO%20de%20la%20Unidad%20de%20Flagrancia.pdf.pdf>

² <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/951005-ejecutivo-aprueba-proyecto-de-ley-que-crea-el-sistema-nacional-especializado-en-flagrancia-delictiva>

³

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33920/1/BCN_delito_flagrante_plazo_dic2022_vf.pdf

- "Acaba de cometer"
- "Momentos antes"
- "Tiempo inmediato"
- "Muy cerca del momento de la acción"

Modelos por país

Argentina

El Código Procesal Penal establece la flagrancia cuando:

- El autor es sorprendido en el momento de intentar cometer el delito o inmediatamente después.
- Si el delincuente es perseguido o si tiene objetos o rastros que permitan presumir su participación en el delito.
- En algunas provincias, como San Luis y San Juan, se incluyen casos donde el delincuente es perseguido por la policía o por el clamor público.

Colombia

El Código de Procedimiento Penal define flagrancia cuando:

- Una persona es sorprendida y aprehendida durante la comisión del delito.
- Es identificada inmediatamente después por la víctima o testigos.
- Se encuentra con objetos, instrumentos o huellas que indiquen su participación en el delito.
- Es capturada en un vehículo utilizado para la huida del lugar del crimen.

Cuenta con Unidades de Reacción Inmediata (URI) que integran a fiscales, jueces y policía en un solo espacio físico, reduciendo el tiempo de detención preventiva y acelerando la judicialización de los casos

España

La Ley de Enjuiciamiento Criminal establece que un delito es flagrante si:

- Se está cometiendo o acaba de cometerse y el delincuente es sorprendido en el acto.
- Si el delincuente es perseguido inmediatamente después del crimen.
- Si es encontrado con efectos o instrumentos que indiquen su participación en el delito.

Francia

El Código de Procedimiento Penal francés considera flagrante un delito cuando:

- Se está cometiendo o acaba de cometerse.
- La persona es encontrada con objetos o rastros que sugieren su participación en el crimen.
- Se permite una investigación sin interrupción por ocho días para esclarecer el caso.

Reino Unido

La Police and Criminal Evidence Act (1984) permite el arresto sin orden judicial cuando:

- Se sorprende a una persona cometiendo un delito o a punto de cometerlo.
- Se tiene una sospecha razonable de que alguien ha cometido un delito.
- La detención es necesaria para evitar que la persona cause daños o interfiera en la investigación.

Chile

El Código Procesal Penal establece que hay flagrancia cuando:

- Se comete el delito y el autor es sorprendido en el acto.
- Se encuentra a la persona dentro de las 12 horas posteriores con efectos del delito o con huellas que sugieran su participación.
- Se extiende la flagrancia a los casos donde el delincuente es captado en videos o registros audiovisuales.

Estos modelos han demostrado que la especialización y la coordinación interinstitucional permiten una mayor eficacia en el procesamiento de los casos de flagrancia, reduciendo la carga judicial y aumentando la percepción de justicia en la ciudadanía. En este sentido, el Perú debe seguir este camino mediante la creación del Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva.

1.4. Necesidad y viabilidad de la propuesta

La creación del Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva busca consolidar un mecanismo articulado que garantice la implementación y funcionamiento adecuado de las Unidades de Flagrancia Delictiva a nivel nacional. Este modelo permitiría reducir tiempos procesales, optimizar el uso de recursos y mejorar la percepción ciudadana sobre la eficacia del sistema de justicia.

1.5. Objetivos del Proyecto de Ley

El proyecto de ley propone:

- Crear el Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva, con un enfoque integral y coordinado entre las instituciones involucradas.
- Implementar progresivamente Unidades de Flagrancia Delictiva en todo el territorio nacional y, priorizando las zonas con mayor incidencia delictiva y alta carga procesal.
- Reducir los tiempos de resolución de los casos de flagrancia y optimizar el uso de recursos públicos.
- Promover la transparencia, inclusión y rendición de cuentas en la administración de justicia.

- Optimizar la coordinación interinstitucional entre el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional y la Defensa Pública.
- Garantizar la especialización de los operadores de justicia en el tratamiento de delitos en flagrancia.

1.6. Enfoques Considerados en la Propuesta

El proyecto incorpora los siguientes enfoques:

- Enfoque de Derechos Humanos: Garantiza el respeto a los derechos de todas las partes involucradas en los procesos de flagrancia.
- Inclusión Social: Asegura un tratamiento diferenciado y pertinente para poblaciones vulnerables, como mujeres, niños, adolescentes, personas con discapacidad y comunidades indígenas y afroperuanas.
- Eficiencia y Celeridad: Propone mecanismos para la resolución rápida y efectiva de los casos, evitando dilaciones innecesarias.

1.7. Principales Componentes del Proyecto

- a) Creación del Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva: Este sistema articulará a las instituciones del sistema de justicia para garantizar una actuación coordinada y eficiente.
- b) Implementación de Unidades de Flagrancia Delictiva: Estas unidades concentrarán en un solo espacio físico a los actores clave del proceso penal (Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional, entre otros), optimizando los recursos y los tiempos procesales.
- c) Creación del Consejo Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva: Como organismo rector del sistema, este consejo será responsable de planificar, supervisar y evaluar la implementación y el funcionamiento de las Unidades de Flagrancia Delictiva.
- d) Uso de Tecnología: Se implementarán plataformas tecnológicas para el intercambio ágil y seguro de información entre las instituciones involucradas.
- e) Monitoreo y Evaluación: Se establecerán indicadores para medir el impacto del sistema y se rendirá cuentas anualmente ante el Congreso de la República.

El presente proyecto de ley responde a la necesidad de modernizar y fortalecer el sistema de justicia penal en el Perú, ofreciendo una solución integral para mejorar la atención de los casos de flagrancia delictiva. Su implementación contribuirá significativamente a garantizar una justicia más rápida, eficiente e inclusiva, promoviendo así el bienestar y la seguridad de toda la población.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Los proyectos de Ley que se han presentado que guardan relación con la presente propuesta legislativa son los siguientes:

- 6305/2023-CR⁴ Ley que crea el Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva e implementa las Unidades de flagrancia delictiva a nivel nacional, a propuesta del Congresista Eduardo Salhuana Cavides, del grupo parlamentario Alianza para el Progreso.
- 7873/2023-PE⁵ Ley que crea el Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva y coadyuva a la implementación de las unidades de flagrancia delictiva a nivel nacional a propuesta del Poder Ejecutivo.
- 9425/2024-CR⁶ Ley que crea el Sistema Nacional de Flagrancia Delictiva para promover una justicia, célere, oportuna y eficaz, a propuesta de la congresista Norma Yarrow Lumbreras del grupo parlamentario Avanza País.

III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De acuerdo con lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público, por lo que la iniciativa materia de estudio cumple con lo señalado en las normas legales antes citadas y no contraviene la Constitución Política del Perú, y ninguna norma legal peruana, en este aspecto.

La creación del Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva responde a la necesidad urgente de mejorar la eficiencia del proceso inmediato en casos de flagrancia. Con una estructura interinstitucional coordinada, especialización del personal y enfoque en la celeridad procesal, se busca garantizar una justicia más rápida, eficaz y accesible para la ciudadanía, contribuyendo a la lucha contra la criminalidad y fortaleciendo la confianza en el sistema judicial.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La propuesta legislativa no genera gastos al erario nacional, muy por el contrario, la implementación del Sistema Nacional Especializado en Flagrancia Delictiva generará los siguientes beneficios:

- **Reducción de tiempos procesales:** Los casos de flagrancia podrán resolverse en menor tiempo, aumentando la eficacia del sistema.
- **Aumento en la legitimidad del sistema de justicia:** Una respuesta oportuna y eficiente incrementará la confianza ciudadana en las instituciones.

⁴ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6305>

⁵ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/7873>

⁶ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9425>

- **Optimización de recursos:** Al reducir la duplicidad de esfuerzos y promover la coordinación, se logrará un uso más eficiente de los recursos públicos.
- **Fortalecimiento de la seguridad ciudadana:** La resolución rápida de los casos de flagrancia contribuirá a disuadir la comisión de delitos.
- **Transparencia y Rendición de Cuentas:** Mecanismos de monitoreo y evaluación garantizan que se cumplan los objetivos y se justifique el uso de recursos

Si bien la iniciativa legislativa genera algunos costos como financieros, la implementación de las Unidades de Flagrancia Delictiva se financiará con presupuestos institucionales existentes, sin prever nuevos recursos en el corto plazo, así como costos en infraestructura, al tener que adaptarse espacios físicos en zonas priorizadas para establecer estas unidades; sin embargo los mismos serán progresivos, en razón a que la implementación es gradual, los costos estarán distribuidos a lo largo del tiempo, pero requerirán planificación y seguimiento continuo.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con las Políticas de Estado Nros.:

7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.
8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú Política de Estado.

Asimismo, la presente propuesta legislativa tiene vinculación con la Agenda Legislativa Período Anual de Sesiones 2024 – 2025 del Congreso de la República, en las Políticas Nros.

7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.
8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.