

Evaluación preliminar de la Reforma Procesal Penal en Perú (Huaura). Constataciones y retos a dos meses de su inicio

*Por Nataly Ponce**
Octubre de 2006

Indudablemente reemplazar un modelo procesal penal como el inquisitivo, tan fuertemente arraigado en los países de América Latina, por un sistema de carácter adversarial, no es un proceso fácil o sencillo. La experiencia internacional de la región da cuenta de lo difícil que resulta para los sistemas de justicia latinoamericanos abandonar sus viejas prácticas, principalmente la escrituralidad y la construcción del expediente judicial como centro del proceso penal¹.

Los aciertos y desaciertos evidenciados en los procesos de implementación de las Reformas Procesales Penales (RPP) en otras partes de América Latina hacen que el reto sea mayor para Perú, país que si bien aprobó un primer cuerpo normativo de espíritu acusatorio a inicios de los años 90s, ha puesto recientemente en vigencia un nuevo Código Procesal Penal (CPP) -01 de julio de 2006- bajo un cronograma de

* Abogada, máster en Estudios Latinoamericanos, investigadora de los procesos de implementación de la Reforma Procesal Penal en países de América Latina.

¹ A manera de contexto cabe señalar que Perú emprende la RPP contando con un sistema mixto, cuya primera etapa se caracteriza por la escrituralidad propia del modelo inquisitivo, pero que en la segunda etapa recoge el principio de oralidad del modelo adversarial (juicio oral). Como lo ha advertido la literatura especializada, los modelos mixtos nunca lograron afectar en la práctica los elementos esenciales de la justicia inquisitiva, específicamente la tramitación del expediente como actividad central del sistema de justicia penal, dificultando ello la cimentación de la oralidad propulsada por el nuevo modelo procesal penal. Para más información sobre el contexto en que la RPP se inserta en América Latina puede revisarse *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, CEJA, 2006. <http://www.cejamericas.org/cejacommunity/?id=477>

progresividad². La RPP peruana ha comenzado en el distrito judicial de Huaura que presenta menos carga procesal que otros del citado país. De acuerdo al Calendario Oficial de Implementación, en el año 2007 la RPP debe ampliarse a distritos judiciales más complejos como Callao, La Libertad, Moquegua y Tacna.

De otro lado, en su Primer Mensaje a la Nación, el Presidente de la República Alan García indicó que existe la máxima voluntad política del nuevo gobierno para llevar a cabo una reforma integral a la justicia peruana y en ese marco, fortalecer, e incluso, adelantar la RPP a la ciudad capital de Lima. En octubre de 2006 el Presidente García ha reafirmado ello al declarar que sostiene conversaciones con la Fiscal de la Nación Adelaida Bolívar para poner en marcha el CPP en Lima. En ese mismo sentido también se ha pronunciado la Ministra de Justicia María Zavala³. Como se verá en este artículo, es urgente que tales expresiones se traduzcan en decisiones concretas del máximo respaldo político y técnico a la RPP en Huaura, donde deberíamos verificar el inicio del proceso de cambio.

I. Objetivo, finalidad y metodología

El objetivo de este artículo es presentar un análisis crítico preliminar de la RPP en el distrito judicial de Huaura, a dos meses de iniciada. Nuestro enfoque no es teórico ni doctrinario, sino más bien de gestión e implementación y de una visión sistémica de la justicia penal.

Nuestra finalidad es llamar la atención y aportar al desenvolvimiento de los máximos responsables políticos y técnicos a cargo de la implementación de la RPP en Perú y particularmente en Huaura; del personal policial, jurídico y administrativo que a nivel operativo ejecuta dicha reforma y; de la sociedad civil interesada en su éxito.

² El CPP fue promulgado mediante el Decreto Legislativo N° 957 y su implementación se encuentra regulada por el Decreto Legislativo N° 958, ambos del 22 de julio de 2004.

³ Diario El Comercio del 04 y 09 de octubre de 2006 y página web del Ministerio de Justicia.

Nuestros comentarios se sustentan en entrevistas sostenidas por la autora, a finales de agosto pasado en Huaura, con miembros del Poder Judicial (PJ), Ministerio Público (MP), Defensoría Pública (DP), Policía Nacional (PNP), Colegio de Abogados y Universidad Nacional del citado distrito judicial. Asimismo, en las visitas que se realizaron a las sedes del PJ y MP en el referido distrito judicial⁴. El análisis crítico y las sugerencias formuladas se fundamentan en la experiencia profesional y estudios realizados por la autora en Chile y Perú sobre la RPP en países de América Latina.

II. Análisis crítico

1. Débil desempeño de la Comisión Nacional a cargo de la implementación de la Reforma Procesal Penal en Perú

* Constataciones

Un primer aspecto sobre el cual debe llamarse la atención es el débil desempeño de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal Peruano (CEICPP) con relación al desarrollo de la RPP en Huaura⁵.

⁴ Agradecemos especialmente al doctor Jaime Llerena Velásquez, Presidente de la Corte Superior de Huaura por la organización y participación en la reunión sostenida el 29 de agosto de 2006 con los operadores del sistema de justicia de Huaura, así como a las siguientes personas: Félix Salazar (Fiscal Superior Decano), José Antonio Cornelio (Fiscal Adjunto Superior), Javier Calle (Fiscal Superior), Jorge Rosas (Fiscal Provincial), Oscar Ayzanoa (Director de la Defensoría Pública), Alberto Rojas (Abogado Defensor Público y representante de la Universidad Nacional de Huaura), Carlos Bazo (Abogado Defensor Público), Comandante PNP Luis Miguel Cock (Comisario), Francisco García (representante del Colegio de Abogados de Huaura) y Apolinar Madrid (administrador de la Corte Superior de Huaura). También agradecemos a Cristián Riego y Cristián Hernández por sus comentarios al primer borrador de este documento.

⁵ La CEICPP fue creada por el Decreto Legislativo N° 958 y está conformada por representantes del Poder Judicial y de los Ministerios Público, de Justicia, del Interior y de Economía. Es responsable del diseño,

Se ha constatado que si bien a finales de 2005 la CEICPP propició la creación de un Comité Distrital de Implementación en Huaura⁶, no viene brindándole a éste los lineamientos y pautas necesarias para conducir la implementación del nuevo modelo procesal penal. Si bien cada organización que compone la CEICPP habría desarrollado actividades de capacitación y dotación de infraestructura, personal y logística en Huaura –esto último sólo en los casos del PJ, MP, y DP-, no existiría una coordinación y acompañamiento sistémicos y permanentes de la CEICPP a la RPP en el citado distrito judicial, ni tampoco iniciativas centrales para identificar los principales logros y dificultades que ella viene presentando.

* Comentarios y sugerencias

Como se precisó al comenzar este artículo, la adopción de un modelo procesal penal cuyo eje central es la adversariedad y la litigación oral no es una tarea fácil en Latinoamérica, más para aquellos países de fuerte tradición inquisitiva y escritural como es el Perú. En efecto, además de la vigencia del nuevo CPP y sin perjuicio de los beneficios que podría traer la creación del Comité Consultivo de Apoyo a la RPP⁷, consideramos que el cambio requiere concretamente de un respaldo político y técnico que conlleve sólidas estrategias de implementación y el monitoreo y evaluación permanentes del proceso de transformación. Este respaldo no se observa en Huaura, donde los operadores tienen una sensación de abandono por parte de la CEICPP, lo que se trasluce en la ausencia de directrices centrales para direccionar la implementación, de niveles de coordinación permanentes entre la CEICPP y el Comité Distrital, de

conducción, coordinación, supervisión y evaluación del proceso de implementación de la RPP en Perú.

⁶ Decreto Supremo N° 007-2006-JUS del 04 de marzo de 2006.

⁷ El 06 de octubre de 2006, mediante Resolución Ministerial N° 516-2006-JUS se creó el Consejo Consultivo de Apoyo a la Reforma Procesal Penal en el Perú, cuya misión es contribuir a la definición de las políticas y acciones con motivo del CPP y ayudar a su adecuada comprensión, promoción y comunicación.

visitas periódicas para constatar los resultados y corregir los problemas detectados, entre otros vacíos.

Lo anterior llama fuertemente la atención si se tiene en cuenta que el elemento central en la implementación progresiva de una política pública como es la RPP, es el máximo aprovechamiento de las experiencias positivas y negativas constatadas durante el proceso de cambio. Esta habría sido la lógica para regular la gradualidad de la RPP en Perú; sin embargo, en la realidad, Huaura no estaría siendo considerada por la CEICPP como su referente empírico para propiciar buenas prácticas en los futuros judiciales donde próximamente entrará en vigencia la RPP, lo cual además no se explica si se valora que el entrante Presidente de la República ha expresado su voluntad política de adelantar la RPP a Lima, cuya carga procesal y realidad delictiva superan grandemente las de Huaura.

2. Carencia de objetivos, metas y estrategias interinstitucionales para el proceso de Reforma en Huaura

* Constataciones

Se ha constatado que la CEICPP, su Secretaría Técnica y los equipos técnicos institucionales responsables de la RPP en Perú vienen realizando importantes esfuerzos para gestionar los recursos económicos con la finalidad de cumplir con la implementación conforme al Calendario Oficial aprobado. Sin embargo, también se ha constatado que ello no habría ido de la mano con el diseño de objetivos, metas, estrategias e indicadores para monitorear de forma integral y sistémica la RPP en Huaura.

* Comentarios y sugerencias

Se advierte que los objetivos, metas y actividades contenidos en el Plan de Implementación del CPP (PICPP) corresponden básicamente a medidas generales dirigidas a garantizar la aplicación progresiva del CPP en el país y no así con estrategias específicas y precisas. Se observa que el mencionado Plan presenta como objetivos específicos: *la contribución a la precisión de los roles*

de las instituciones, la adecuación de las organizaciones, los procesos y la infraestructura de las instituciones para la implementación del CPP o la adecuación del marco normativo al CPP, entre otros.

Podríamos asumir que algunas de las políticas contenidas en el PICPP comprenden objetivos relativos a la RPP; no obstante, el carácter general y en algunos casos abstracto de las mismas impide llegar a esa conclusión. Por el contrario, la ausencia de los elementos mencionados hace deducir que actualmente la RPP en Perú y específicamente en Huaura carece de un norte estratégico interinstitucional que oriente y articule las actividades de los operadores involucrados, lo cual repercute negativamente en la calidad del servicio de justicia brindado a los ciudadanos puesto que no se potencian las prácticas positivas ni se corrigen o eliminan las experiencias menos provechosas. El diseño de objetivos, metas, estrategias e indicadores es vital para el seguimiento, evaluación y principalmente la aplicación de los correctivos necesarios en la RPP peruana.

Atendiendo la realidad de Huaura y en general la realidad peruana, sugerimos que el diseño de los citados instrumentos siga dos lineamientos: primero, que priorice lo básico y no lo complejo, es decir, que se fijen objetivos y metas mínimas para la RPP que puedan ser realmente alcanzadas en cada contexto local. En segundo lugar, planteamos que tales medidas se concentren en objetivos mínimos de un proceso de RPP, entre éstos: la oralidad y publicidad en las primeras audiencias judiciales, la descongestión del sistema judicial mediante la aplicación de salidas tempranas por parte del MP, respuestas rápidas y respeto de derechos fundamentales ante la detención por flagrancia, garantías para el ejercicio de derecho de defensa durante todo el proceso penal, cumplimiento de audiencias programadas, registro y uso estratégico de la información y de la tecnología, etc.

Es importante acotar que la coordinación y suscripción de acuerdos interinstitucionales y su cabal

cumplimiento por parte de los operadores será imprescindible para lograr cada uno de los objetivos antes señalados.

3. Problemas con la carga procesal del sistema antiguo

* Constataciones

Se ha verificado que una de las mayores dificultades en Huaura se origina en el manejo de los casos provenientes del sistema antiguo en etapa de investigación que, de conformidad con el Decreto Legislativo N° 958 (DL 958), deben adecuarse al CPP⁸.

Los casos bajo el régimen de adecuación o transitoriedad al CPP representan más del 80% de la carga penal recibida por el MP desde el inicio de la RPP en Huaura. Este alto porcentaje de causas antiguas está absorbiendo los recursos del MP destinados al desarrollo de la RPP en el citado distrito judicial, lo que no necesariamente se refleja en resultados cuantitativos dado que la antigüedad, e incluso vencimiento de los plazos legales en estos procesos, dificulta el ejercicio de la persecución penal y la aplicación de las salidas tempranas contempladas en el CPP⁹.

Un segundo problema vinculado con el manejo de la carga bajo adecuación al CPP guarda relación con el control del tiempo que los operadores del sistema invierten en solucionar los casos. Se ha observado que no existe una política sectorial ni interinstitucional para registrar el tiempo que demora la culminación de un caso por cada tipo de salida que contempla el CPP y menos aún, directrices que permitan efectuar una evaluación diferenciada del tiempo y

⁸ El DL 958 regula el proceso de transitoriedad e implementación del CPP y regula que las causas en la etapa de investigación ante el Juez Penal continuarán tramitándose con el régimen procesal penal anterior hasta el vencimiento del plazo de investigación o instrucción o el ampliatorio, luego del cual se sujetarán al nuevo CPP.

⁹ Por ejemplo, por regla general las causas bajo adecuación no involucran detenidos en estado de flagrancia, cuyos casos pueden culminarse mediante salidas tempranas en las primeras audiencias judiciales.

recursos usados en atender la carga, ya sea la que está bajo adecuación al CPP o las denuncias nuevas.

Un tercer aspecto problemático de las causas bajo adecuación al CPP en Huaura se vincula con el servicio de defensa pública a cargo del Ministerio de Justicia. Se ha constatado que no existe claridad sobre si corresponde o no a los defensores públicos asumir el patrocinio de los imputados en dichos procesos, registrándose conflictos entre jueces y defensores debido a las notificaciones que éstos últimos reciben para su apersonamiento en los procesos sujetos a adecuación.

Un cuarto aspecto constatado es que el 15 de setiembre de 2006 el MP presentó ante el Congreso de la República el proyecto de Ley N° 00166/2006-MP con el fin de modificar el artículo 18° del DL 958 y regular que los procesos ordinarios, sumarios y especiales que se encuentren en la etapa de investigación ante el Juez Penal continúen tramitándose con el régimen anterior hasta su total culminación¹⁰.

* Comentarios y sugerencias

Sobre el primer problema que origina la alta carga del sistema antiguo en Huaura debe tenerse en cuenta que la tasa de los delitos denunciados diariamente en tal distrito judicial es mucho menor que la de otros distritos judiciales, lo que estaría permitiéndole la inversión de tiempo y recursos aparentemente razonables para la atención de los casos heredados del sistema antiguo. En consecuencia, es posible que esta situación no se verifique en los distritos judiciales de Callao, la Libertad o Lima que además de una alta carga procesal que deberá adecuarse al CPP, también presentan un alto número de delitos y detenidos diariamente.

Con relación al segundo problema, esto es, la carencia de indicadores por el tiempo que requiere solucionar cada tipo de causa, recomendamos que la implementación de la RPP los comprenda de manera diferenciada: en

¹⁰ Este proyecto de Ley puede visualizarse en www.congreso.gob.pe

función al tiempo que ocupa la tramitación y culminación de las causas antiguas y el tiempo que requiere la culminación de las causas antiguas, a efectos de poder evaluar y perfeccionar los procesos de gestión involucrados en dichas soluciones y proyectarlos para la ampliación de la RPP a otros distritos judiciales.

Con respecto a los problemas relativos a la carga del sistema antiguo y el servicio de defensa pública, cabe mencionar que ésta situación corrobora lo ya expuesto sobre la necesidad de fortalecer los niveles centrales y locales de coordinación interinstitucional y la aplicación de estrategias de implementación; en este caso, específicamente para lograr una cobertura racional del servicio público de defensa legal en Huaura.

Finalmente, con relación al proyecto de ley N° 00166/2006-MP, consideramos que su aprobación es pertinente, dado lo expuesto anteriormente y lo precisado en la Exposición de Motivos del citado proyecto de Ley sobre las dificultades que la antigüedad de los procesos en régimen adecuación origina para la construcción de una teoría del caso por parte de los fiscales. No obstante, opinamos que dicha iniciativa debió involucrar no sólo al MP sino a la CEICPP dado que como se ha explicado en este artículo, el DL 958 no sólo viene afectando a los fiscales, sino también al servicio de defensa pública. En efecto, la CEICPP y sus equipos técnicos de soporte son los responsables de liderar el proceso de implementación de la RPP peruana y su ausencia en la presentación del proyecto de Ley en cuestión no haría más que demostrar su lejanía sobre lo que viene sucediendo con detalle en Huaura.

4. Orientación hacia la descongestión del sistema judicial pero necesidad de fortalecer su conducción y gestión

* Constataciones

Uno de los retos centrales de la RPP en América Latina es la aplicación exitosa de las salidas alternativas al proceso penal tradicional y de los términos

facultativos que plantea la vigencia de los nuevos CPP. Estas herramientas tienen diversas ventajas, siendo una de más importantes que, bien usadas, constituyen mecanismos idóneos para descongestionar los sistemas de justicia penal.

Las salidas alternativas permiten culminar los casos de delitos simples o no complejos de forma rápida, privilegiando la oportuna reparación y satisfacción de las víctimas. Una segunda ventaja es que, al evitar que estos casos ingresen al sistema clásico de persecución penal, contribuyen a la reducción de la carga procesal y los gastos que ésta conlleva a las organizaciones públicas y a las partes involucradas. En tercer lugar, evitan que los imputados y víctimas se vean inmersos en procesos judiciales que pueden resultar tediosos y conllevar la revictimización de los agraviados o la aplicación innecesaria de la prisión preventiva para los imputados. De igual modo, los términos facultativos permiten que los casos que no constituyen delito o donde no existen elementos probatorios incriminatorios suficientes sean extraídos tempranamente del sistema, coadyuvando ello a la descongestión de la carga procesal judicial y a la concentración de los operadores en los casos fructíferos.

Miremos lo acontecido sobre el particular en Huaura. De acuerdo a la estadística proporcionada por el MP, durante los dos primeros meses de la RPP habrían sido recibidos 2,157 casos, de los cuales 12% fueron denuncias nuevas y 88% correspondió a casos para adecuación. Asimismo, del total de casos recibidos, 37% habrían merecido algún tipo de actuación, encontrándose el 63% a la espera de alguna decisión. Específicamente sobre la aplicación de las salidas alternativas y los términos facultativos, se observa que de los 800 casos revisados por los fiscales, en el 8.37% fue aplicado el principio de oportunidad, 9.75% fue archivado definitivamente, no hubo denuncias culminadas por terminación anticipada y 52.87% se encuentra distribuido pero sin una decisión final. En los siguientes cuadros puede apreciarse el detalle de estas cifras.

**CARGA PROCESAL PENAL EN EL DISTRITO JUDICIAL DE HUAURA
JULIO Y AGOSTO DE 2006***

DETALLE DE LA CARGA POR ORIGEN	Nº	Porcentaje
Casos antiguos recibidos por adecuación	1907	88%
Denuncias nuevas	250	12%
Total	2157	100%

DETALLE DE LA CARGA POR ESTADO	Nº	Porcentaje
Casos con algún tipo de decisión o ya distribuidos	800	37%
Casos pendientes	1357	63%
Total	2157	100%

DETALLE DE LOS CASOS CON ALGÚN TIPO DE DECISION O YA DISTRIBUIDOS	Nº	Porcentaje
Archivo definitivo	78	9.75%
Principio de Oportunidad	67	8.37%
Terminación anticipada	0	0%
Investigación preliminar	195	24.38%
Formalización	37	4.63%
Distribuidos pero con decisión pendiente	423	52.87%
Total	800	100%

* Las cifras son preliminares y corresponden a la carga penal del Ministerio Público en el distrito judicial de Huaura con motivo de la RPP. Elaboración propia. Fuente: José Antonio Cornelio, Fiscal Adjunto Superior del Distrito Judicial de Huaura.

* Comentarios y sugerencias

Indudablemente 2 meses constituyen un periodo muy corto para formular afirmaciones categóricas sobre los resultados cuantitativos en Huaura; sin embargo, consideramos importante comentar algunos aspectos observados durante la visita, vinculados con la aplicación de las salidas tempranas y los términos facultativos. En primer término, se ha observado que los operadores del sistema de justicia y en particular del MP y DP presentan una disposición favorable para usar las medidas en cuestión, especialmente los acuerdos reparatorios en las nuevas denuncias por delitos no graves. Ello se refleja en los casi 70 casos en que se aplicó el principio de oportunidad, cifra que representa un notable incremento si se tiene en cuenta que en todo el año 2005, a nivel del distrito judicial de Huaura, se cerraron por esta vía solamente 117 casos¹¹.

Empero la disposición del personal para aplicar las salidas tempranas contempladas en la RPP, también se ha

observado que el MP aún presenta debilidades organizativas para gestionar el uso de estas medidas. En efecto, se ha verificado que en Huaura el MP cuenta con un equipo de fiscales y personal administrativo responsable de la revisión preliminar de las denuncias, pero carece de políticas y de sistemas de gestión que le permitan operar de forma óptima frente a la carga procesal que enfrenta. Esta situación se refleja en el alto porcentaje de casos pendientes, tanto del grupo con una revisión preliminar, como de los casos nunca revisados.

Como se ha advertido en este artículo, la carga de Huaura es mucho menor que la de los distritos judiciales donde pronto entrará en vigencia la RPP, lo que nos lleva a concluir que, al igual que lo sucedido en otros países de la región, es necesario que la RPP peruana cuente con estrategias de implementación y de gestión; en este caso, para que el MP maximice el aprovechamiento de sus recursos humanos jurídicos y administrativos, a efectos de aplicar exitosamente las salidas tempranas y los términos facultativos contemplados en el CPP. Seguidamente presentamos el detalle del personal del MP en Huaura dedicado a los asuntos penales.

¹¹ *Anuario Estadístico 2005 del Ministerio Público, Aplicación del Principio de Oportunidad según Distrito Judicial.*
http://www.mpfj.gob.pe/descargas/anuario2005/2_28.pdf

**PERSONAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL
DISTRITO JUDICIAL DE HUAURA**

FISCALES	Solicitado*	Asignado	Antes de la RPP
Fiscal Superior Decano	1	1	1
Fiscales Superiores en lo Penal	3	2	2
Fiscales Superiores Adjuntos en lo Penal	4	3	2
Fiscales Provinciales Penales**	22	20	11
Fiscales Adjuntos Provinciales Penales**	47	38	9

PERSONAL JURIDICO Y ADMINISTRATIVO DE APOYO	Asignado
Asistentes de Función Fiscal***	29
Asistentes Administrativos	30

* Personal total que el MP ha proyectado tener en el distrito judicial de Huaura para la materia penal.
 ** En lo correspondiente al personal asignado, incluye el personal de la Fiscalía de Prevención del Delito.
 *** Gran parte de este personal cuenta con formación jurídica y desempeña funciones de este tipo.
 Elaboración Propia. Fuente: MP en Huaura y página web del MP.

5. Aplicación de los máximos plazos legales frente a la flagrancia

* Constataciones

Otro aspecto preocupante de la RPP en Huaura es la actuación de los operadores frente a las detenciones por flagrancia. Como fue advertido en una publicación anterior, los fiscales y jueces vienen operando dentro de las 48 e incluso 72 horas que el CPP contempla para este tipo de detenciones¹².

En abril de 2006 indicamos que el CPP tiene algunas disposiciones que bajo una interpretación literal o la falta de adecuados mecanismos de gestión, pueden conllevar el mantenimiento de detenciones preliminares innecesarias. Particularmente nos referimos a los artículos 264° y 271° del CPP que estipulan que *"la detención policial de oficio o la detención preliminar sólo durará un plazo de 24 horas, a cuyo término el Fiscal decidirá si ordena la libertad del detenido o si, comunicando al Juez de la Investigación Preparatoria la*

¹² Nataly Ponce, *La detención preliminar en la Reforma Procesal Penal en Perú. Análisis y propuestas de gestión para brindar mayores garantías y respeto a los principios del debido proceso.*

<http://www.cejamericas.org/doc/documentos/LadetenconpreventivaenlaReformaProcesalPenalperuana1.pdf>

continuación de las investigaciones, solicita la prisión preventiva u otra medida alternativa" (...). Asimismo, que al requerir el Fiscal la prisión preventiva del imputado "la detención preliminar se mantiene hasta la realización de la audiencia en el plazo de cuarenta y ocho horas" y que "el Juez de la Investigación Preparatoria, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al requerimiento del Ministerio Público realizará la audiencia para determinar la procedencia de la prisión preventiva (...)".

Se ha verificado que en Huaura los fiscales asumen que tienen hasta 24 horas para pronunciarse sobre la detención por flagrancia y los jueces que pueden realizar la primera audiencia judicial dentro de las 48 horas siguientes al requerimiento del MP.

* Comentarios y sugerencias

Desde nuestra perspectiva el uso de los máximos plazos legales para operar frente a la flagrancia es innecesario e implica un riesgo para su incumplimiento, situación que si bien no se habría verificado en Huaura podría presentarse en los distritos judiciales que enfrentan un mayor número de detenidos, lo que ha sucedido en la experiencia internacional regional¹³.

¹³ Un ejemplo de ello es Guatemala, donde pese a que el plazo legal para la detención es de 24 horas,

Ante la situación caben dos tipos de soluciones. Por una parte, que el CPP sea modificado a fin de regular un mayor respeto a las garantías individuales y al debido proceso en cuanto a la detención por flagrancia, iniciativa que tendría que ser evaluada y promovida por la CEICPP o; por otra parte, que se implementen mecanismos de gestión para operar con mayor celeridad y eficiencia frente a la flagrancia. Esta segunda perspectiva será la que desarrollaremos a continuación.

Es necesario que la implementación de la RPP en Huaura comprenda estrategias dirigidas a resolver la detención por flagrancia de manera rápida y eficaz, tanto a nivel de las decisiones que frente a ella adopte el fiscal, como de la audiencia judicial a cargo del juez de investigación preparatoria. Para ello, en primer lugar, es fundamental que existan niveles de consenso básicos entre el MP, PJ, DP y PNP los que deberían originarse en la CEICPP, pero que también pueden ser promovidos por el Comité Distrital de Huaura para la RPP.

Un segundo mecanismo de gestión para operar frente a la flagrancia se vincula con la comunicación inmediata entre policías y fiscales frente a estos casos. La experiencia internacional muestra que existen medidas adecuadas para países que como Perú, han mostrado relaciones tradicionalmente formales, deficientes o inexistentes entre fiscales y policías frente al delito flagrante. Entre estos mecanismos se encuentran sistemas para la comunicación directa e informal entre los policías y los fiscales frente a la flagrancia y para la coordinación de las primeras diligencias frente a estos casos o ante delitos graves, lo que es vital no sólo para el desarrollo de las actividades policiales, sino también

en el año 2004 los jueces decretaban “falta de mérito” para la detención en un promedio de 10 días. También en Ecuador, antes del 2003 en que se desarrolló la oralidad para las primeras audiencias judiciales, el promedio de tiempo desde la detención por flagrancia y la decisión del juez sobre la medida cautelar a imponerse era de 36 horas, plazo que excedía el tope legal de 24 horas. Informe Final *Generación de Información Judicial, Monitoreo de Programas de Apoyo a las Reformas Judiciales en Guatemala*, CEJA, 2006 y *Reformas Procesales Penales en América Latina*, Experiencias de innovación, CEJA, 2005.

para el desenvolvimiento del MP en la primera audiencia judicial.

Un tercer punto importante es la fijación de plazos y horarios consensuados para el traslado de los detenidos, la entrega de los informes policiales y la realización de las audiencias preliminares. Es fundamental que la RPP peruana implique consenso entre el MP y PNP sobre los plazos y horarios para el traslado de los detenidos y la remisión de los respectivos partes policiales. Siguiendo esta línea, si bien los operadores policiales como los fiscales entrevistados en Huaura han señalado no tener problemas mutuos que afecten su operatividad, es importante que ambas instituciones, al igual que el PJ y DP fijen metas y estrategias que establezcan plazos menores a los regulados en el CPP para las comunicaciones, decisiones y medidas a adoptar respecto a los detenidos por flagrancia¹⁴.

Un cuarto elemento de gestión para operar frente a la flagrancia es el desarrollo de una gestión estratégica en las Fiscalías, los Juzgados de Investigación Preparatoria y la DP para las primeras audiencias judiciales. Como se ha precisado en el párrafo anterior, la comunicación temprana entre los policías y los fiscales con motivo de detenidos por flagrancia e incluso respecto a aquellos intervenidos por orden judicial, no sólo contribuye a propiciar niveles de confianza, acercamiento y coordinación entre ambos operadores, sino que también coadyuva a la preparación de las acciones institucionales e interinstitucionales para la primera audiencia donde se resolverá sobre la prisión preventiva. Al respecto, cobran particular importancia las políticas y los procedimientos que las citadas organizaciones deben implementar para el desempeño de sus respectivos roles¹⁵.

El quinto mecanismo propuesto para impulsar respuestas eficaces frente a la flagrancia es el registro de la información y la evaluación permanente.

Consideramos que si bien Huaura no cuenta con niveles de soporte o registro

¹⁴ Algunos planteamientos para el diseño de estos objetivos y metas pueden encontrarse en el artículo referenciado en la Nota al Pie N° 12.

¹⁵ *Ibíd.*

electrónico óptimos, es factible e imprescindible que se generen sistemas de registro electrónicos o manuales (por ejemplo programas electrónicos de bajo costo como el programa Excel) para evaluar y monitorear seria y objetivamente la operatividad frente a la detención por flagrancia. Proponemos por ejemplo que el MP registre información sobre el número, edad y género de los detenidos, las órdenes fiscales de liberación temprana, los criterios utilizados para mantener la detención en cada caso, entre otros. Asimismo, proponemos que el PJ registre la duración de las primeras audiencias, el número de decisiones judiciales sobre la ilegalidad de la detención, los tipos de medidas cautelares impuestas, la terminación y tipos de términos en las primeras audiencias.

6. Tardío soporte logístico, electrónico y de personal

* Constataciones

Se ha constatado que la implementación de la RPP en Huaura no habría ido acompañada con el oportuno soporte logístico, electrónico, de infraestructura y de personal para las instituciones del sistema de justicia. En el caso del MP, PJ y DP la dotación de algunos de estos recursos ha sido posterior al inicio de la RPP y en el caso de la PNP ha sido nula.

Un ejemplo de esta situación es que hasta la fecha el PJ no ha hecho entrega a los juzgados de Huaura de los sistemas de audio para registrar las audiencias orales, aspecto que contribuye a la continuación de la escrituralidad en dichas audiencias. La DP también presenta deficiencias en su infraestructura, recursos logísticos y de personal limitan el cumplimiento de sus funciones.

La institución económicamente menos favorecida con la RPP sería la PNP, que no ha recibido ningún tipo de mejora en su infraestructura, logística ni asignación o incentivos para el personal. Además, se advierte que la PNP carece de los implementos necesarios para las labores criminalísticas. Por otra parte, se ha identificado la necesidad de que la PNP cuente con políticas y diseños organizacionales, funcionales y de recursos humanos dirigidos a fortalecer

sus unidades y equipos de investigación del delito, a efectos de mejorar la eficiencia en la persecución penal del mismo a cargo del Ministerio Público.

* Comentarios y sugerencias

Más allá de las carencias y retardo en la asignación de los recursos para Huaura, el aspecto más preocupante es que este escenario continúe en dicho distrito judicial y que se extiendan a aquellos donde próximamente debe entrar en la vigencia el CPP, lo que conllevaría el debilitamiento del proceso de implementación de la RPP.

En consecuencia, se recomienda que los responsables políticos y técnicos a cargo de la RPP peruana tengan en cuenta que la sola inversión de recursos económicos no garantizará el éxito en la implementación de una política pública y menos una política como la RPP que involucra diversas organizaciones y tipos de gasto para el Estado, lo cual no significa que el soporte administrativo no sea vital para la consecución de los objetivos del cambio de modelo procesal penal. En este sentido, consideramos que la inversión con motivo de la implementación de la RPP debe ser estratégica, transparente y basada en la rendición de cuentas, a efectos de garantizar a mediano y largo plazo un ahorro para el aparato público.

7. Necesidades de capacitación para asumir los nuevos roles en función de la oralidad

* Constataciones

Con relación a este tema se advierte que a pesar de los esfuerzos desplegados por el PJ, MP, DP, PNP y organizaciones académicas y de la sociedad civil para capacitar a los operadores de Huaura, subsisten necesidades de adiestramiento para que los mismos operen bajo la lógica del modelo adversarial, básicamente para su desenvolvimiento en el marco de la oralidad.

Así, se han evidenciado necesidades de capacitación de los fiscales y defensores en materia de litigación oral, así como necesidades de entrenamiento a favor de los jueces acerca del rol que les corresponde en el modelo acusatorio.

Sobre este último punto se ha advertido que algunos jueces de garantía tendrían dudas o temores que los estarían motivando a no operar con plena oralidad en las primeras audiencias judiciales, observándose que requieren leer previamente los escritos remitidos por los fiscales y defensores.

Con relación a la PNP se han constatado demandas de capacitación sobre estrategias y técnicas investigativas, criminalística y desempeño de los policías como testigos en las audiencias.

Finalmente, se constató que el personal de las instituciones involucradas con la implementación del CPP no habría recibido capacitación sobre atención y protección de víctimas y testigos de delitos, aspecto fundamental de todo proceso de RPP.

* Comentarios y sugerencias

Indudablemente la capacitación de los operadores jurídicos, policiales y administrativos es un aspecto medular para lograr un cambio cultural y nuevas prácticas en el sistema procesal penal. Por estos motivos, consideramos que es necesario que las autoridades a cargo de la RPP peruana y dentro de ello de Huaura, promuevan actividades de entrenamiento, tanto a nivel institucional como interinstitucional y sobre los temas antes detallados, como en materia de gestión e implementación. Esto último es indispensable para interiorizar y comprometer a los operadores estratégicos con los objetivos que debe perseguir un proceso de cambio como es la RPP.

III. Conclusiones

Perú ha iniciado un proceso gradual de transformación de su sistema de justicia penal. Después de más de una década de vigencia de un modelo inquisitivo mixto, la RPP peruana ha comenzado en el distrito judicial de Huaura el 01 de julio de 2006.

A dos meses de iniciarse, la RPP en Huaura presenta logros específicos, como el incremento del uso de salidas alternativas al proceso tradicional de persecución penal, el fortalecimiento del servicio público de defensa, iniciativas locales para propiciar la coordinación entre fiscales y policías y el interés de los jueces

para operar bajo esquemas de oralidad en las primeras audiencias.

No obstante lo referido anteriormente, también se ha constatado que la RPP en Huaura evidencia serias debilidades que están afectando su adecuado funcionamiento. Estas deficiencias se darían tanto a nivel sistémico como en cada organización involucrada y si bien, algunas se originan por problemas normativos, esencialmente corresponden al ámbito de la implementación y gestión del proceso de cambio.

Entre las debilidades constatadas en Huaura se encuentran: la carencia de objetivos, metas y estrategias interinstitucionales para la RPP, graves problemas con la carga del sistema antiguo, la ausencia de una conducción y gestión estratégica para aplicar las salidas alternativas al sistema tradicional de persecución penal, la aplicación de los máximos plazos legales frente a la flagrancia, el tardío o nulo soporte logístico, electrónico y de personal y necesidades de capacitación para asumir los nuevos roles en función de la oralidad.

Tales debilidades reflejarían principalmente una brecha entre el trabajo que ha venido desarrollando la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal y la realidad de la RPP en Huaura, situación que estaría llevando a la sensación de abandono por parte de los operadores a cargo del quehacer diario de la RPP en el citado distrito judicial.

La RPP en Perú debe ampliarse próximamente a distritos judiciales más complejos que Huaura y, aparentemente, existe la voluntad política de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo y del Ministerio Público de adelantarla, a corto plazo, a la ciudad capital de Lima. Sin embargo, se advierte que de no tomarse decisiones concretas que fortalezcan el proceso de implementación bajo un enfoque de gestión-comenzando por Huaura-, ello implicaría riesgos que podrían afectar el éxito y legitimidad del nuevo modelo procesal penal a nivel nacional y en cada distrito judicial.