

# **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**

Por Nataly Ponce Chauca\*  
Abril de 2006

## **1. Objetivo**

El presente trabajo tiene como objetivo analizar algunas disposiciones del nuevo Código Procesal Penal peruano que regulan la detención preliminar y proponer estrategias en materia de gestión e implementación que permitan brindar mayores garantías y respeto a los principios del debido proceso en el contexto de la reforma procesal penal que comenzará a regir en ese país el 01 de julio de 2006.

## **2. Antecedentes**

El 28 de julio de 2004 fue promulgado el nuevo Código Procesal Penal peruano, que regula un modelo procesal penal de corte acusatorio<sup>1</sup> y que es identificado por la comunidad jurídica, nacional e internacional, como el instrumento legal que permitirá un mayor respeto a los derechos humanos y a las garantías del debido proceso desde el inicio de la persecución penal, es decir, desde el comienzo de la operatoria policial y del Ministerio Público frente al delito.

Sin embargo, el nuevo Código Procesal Penal comprende algunas disposiciones que bajo una interpretación literal o la falta de mecanismos de gestión adecuados para su implementación, podrían conllevar detenciones preliminares innecesarias que involucren violaciones al principio de inocencia y otros relacionados con el debido proceso, en el marco de la reforma procesal penal.

Específicamente nos referimos a los artículos 264° y 271° del nuevo Código Procesal Penal que contemplan 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 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***

---

\* Abogada, peruana, magíster en Estudios Latinoamericanos, pasante del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Alumna del Programa Interamericano de Capacitación sobre Instrumentos para la Implementación de un Sistema Acusatorio Oral, 2006, CEJA.

<sup>1</sup> El nuevo Código Procesal Penal fue aprobado por Decreto Legislativo N° 957 y por Decreto Legislativo N° 958 se aprobó su vigencia progresiva. El Decreto Supremo 007-2006-JUS, del 04 de marzo de 2006, estableció que la reforma procesal penal comenzará en Perú el 01 de julio de 2006 con la vigencia del nuevo Código Procesal Penal en la provincia de Huaura, departamento de Lima.

*requerimiento del Ministerio Público realizará la audiencia para determinar la procedencia de la prisión preventiva (...)*<sup>2</sup>.

Como se observa, tales disposiciones podrían conllevar en primer término, que una persona inocente o cuyo comportamiento ilícito no amerite mantener la detención preventiva, permanezca innecesariamente detenida 24 horas, dado que la norma estipula que recién cuando finaliza dicho plazo, el fiscal decidirá si dispone su libertad. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta lo referido sobre la realización de la audiencia para determinar la procedencia de la prisión preventiva u otras medidas cautelares dentro de las 48 horas siguientes al requerimiento del Ministerio Público, lo que podría generar hasta 72 horas de detención “preliminar”.

A todas luces, estas normas podrían implicar un riesgo para el uso indiscriminado de la facultad de los fiscales y de los jueces de la etapa preparatoria para la extensión de la detención preliminar de presuntos autores de delitos por los plazos legales máximos o, en el peor de los casos, el incumplimiento de los mismos, situación ya verificada en la experiencia internacional sobre la implementación de la reforma procesal penal en otros países de América Latina<sup>3</sup>.

### **3. Marco interpretativo**

La experiencia nacional e internacional muestra que en Perú y otros países de América Latina un alto porcentaje de los casos que ingresan a los sistemas de justicia penal se originan por la detención policial de presuntos autores de delitos en estado de supuesta flagrancia, aspecto que debe generar políticas especialmente dirigidas a enfrentar esta problemática en la implementación de las reformas procesales penales<sup>4</sup>.

En este contexto, bajo la visión de los objetivos y metas trazadas para la reforma procesal penal en América Latina, las políticas antes referidas deberían garantizar, entre otros aspectos, el respeto a los principios del debido proceso –particularmente el principio de inocencia- desde el inicio de la persecución penal, la eficacia en la investigación del delito y la aplicación de salidas tempranas o de términos facultativos para los casos que no constituyan ilícitos o que no ameriten penas altas, que al igual que los casos con personas detenidas, comprenden un porcentaje significativo de la carga penal en los países latinoamericanos, sobre los cuales es necesario aplicar mecanismos de resolución rápida con miras a la descongestión judicial.

En consecuencia, es imprescindible que la implementación de la reforma procesal penal en Perú involucre estrategias dirigidas a resolver la detención por supuesta flagrancia de manera

---

<sup>2</sup> Resaltado de la autora.

<sup>3</sup> Un ejemplo de ello constituye el caso de Guatemala, donde pese a que el plazo legal para la detención es de 24 horas, se verificó que en el año 2004, en los casos en que se decretaba “falta de mérito” para la detención, el promedio a nivel nacional en que se tomaba tal medida fue de 10 días. También, antes del año 2003 en que se desarrolló la oralidad para las primeras audiencias judiciales, en Ecuador el promedio de tiempo desde la detención por flagrancia y la decisión del juez sobre la medida cautelar a imponerse fue de treinta y seis 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, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (abril de 2006) y Reformas Procesales Penales en América Latina, Experiencias de innovación, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2005).

<sup>4</sup> No existen datos públicos sobre el número de detenidos en estado de flagrancia a nivel nacional en Perú. De acuerdo al Anuario Estadístico de la Policía Nacional del Perú en el año 2004 se registraron 45,410 personas detenidas por la policía (por flagrancia y órdenes judiciales) y 57,670 personas intervenidas por faltas en estado de flagrancia.

rápida y eficaz, tanto a nivel de las decisiones que adopten frente a ella los fiscales, como a nivel de las resoluciones judiciales a cargo de los juzgados de la investigación preparatoria.

#### **4. Propuestas en materia de gestión para la reforma procesal penal en Huaura**

Dado el panorama antes planteado, a continuación presentamos algunas propuestas en materia de gestión que permitirían disminuir los riesgos señalados con relación a la detención preliminar, que podrían ser implementadas en el distritito judicial de Huaura<sup>5</sup>, donde comenzará la vigencia del nuevo Código Procesal Penal en Perú el 01 de julio de 2006.

##### **4.1 Niveles de consenso básicos para operar frente a la detención**

A nuestro criterio es imprescindible que la reforma procesal penal en Perú comprenda en primer lugar, niveles de consenso interinstitucionales entre el Ministerio Público, Poder Judicial, Defensoría Penal de Oficio y Policía, para que, ante la detención de personas por supuesta flagrancia, los policías, fiscales, jueces y abogados defensores operen en tiempos menores a los máximos plazos legales establecidos, con la finalidad de brindar conjuntamente mayores garantías a los ciudadanos en el contexto de la reforma procesal penal. En términos óptimos, estos niveles de consenso deberían originarse en la Comisión Nacional de Implementación del Nuevo Código Procesal Penal; sin embargo y dada la cercanía del inicio de la reforma procesal penal en la provincia de Huaura a partir del 01 de julio de 2006, también podrían ser promovidos por el Comité Distrital para la reforma procesal penal de ese distrito judicial<sup>6</sup>.

##### **4.2. Mecanismos de gestión para la comunicación inmediata entre policías y fiscales frente a los casos de supuesta flagrancia**

La experiencia comparada muestra que en el desarrollo de la reforma procesal penal existen ciertos mecanismos de gestión cuya implementación es particularmente adecuada para países que como Perú, han mostrado relaciones tradicionalmente formales, deficientes o inexistentes entre fiscales y policías frente al delito flagrante.

---

<sup>5</sup> Como elementos de contexto cabe indicar que Huaura es una provincia ubicada en el norte del departamento de Lima que presenta áreas y población urbana y rural. Tiene una extensión de 13,305 km<sup>2</sup>, comprende cinco provincias (Huaura, Barranca, Cajatambo, Oyón y Huaral) y agrupa 40 distritos políticos. Su capital es la ciudad de Huacho. El distrito judicial de Huaura cuenta con una población aproximada de 489.672 y una densidad poblacional promedio de 37 habitantes por km<sup>2</sup>. En cuanto a la Policía, el distrito judicial de Huaura cuenta con cinco Departamentos Especializados (Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia, Antidrogas, Tránsito, Contra el Terrorismo y Servicios Especiales), además de 16 Comisarias distribuidas en todas las provincias. Además, existen dos Destacamentos de Seguridad de Establecimientos Penales de la Policía. Además, un estudio realizado en junio de 2005 arrojó que el tiempo promedio de tramitación de los casos en el Poder Judicial y Ministerio Público en Huaura es de 972 días (32 meses aproximadamente); en los procesos sumarios el plazo promedio de tramitación es de 26 meses, mientras que en los procesos ordinarios el plazo promedio es de 46 meses. Fuentes: Perfil del Programa de Inversión Pública para la Reforma Procesal Penal en Huaura y el documento “Determinación de la línea de base del tiempo de procesamiento de casos en el distrito judicial de Huaura” de Iris Center Perú.

<sup>6</sup> El Comité Distrital de la implementación del Código Procesal Penal en Huaura fue creado mediante Decreto Supremo 007-2006-JUS el 04 de marzo de 2006.

Entre estos mecanismos se encuentra el establecimiento de sistemas para la comunicación directa e informal entre los policías y los fiscales dirigidos a facilitar la comunicación inmediata de la detención de personas por supuesta flagrancia, así como coordinar las primeras diligencias a realizar frente a estos casos o ante las denuncias por delitos graves, lo que incluye tanto las actividades que ejecutará la policía, como las acciones que desarrollarán el Ministerio Público con miras a sustentar el mantenimiento de la detención y la medida cautelar que los fiscales consideren pertinente, en la primera audiencia judicial.

Dada la realidad del distrito judicial de Huaura, se plantea que esta comunicación se realice a través de una línea telefónica fija centralizada o teléfonos celulares asignados a los fiscales provinciales de Huaura, organizados en turnos que cubran la atención de las llamadas policiales las 24 horas del día de todos los días del año. Los números telefónicos serán de uso exclusivo de las unidades policiales correspondientes, con quienes se acordará que son específicamente para coordinar las primeras diligencias frente al delito flagrante o grave.

Para el buen funcionamiento de estos mecanismos será imprescindible que los fiscales y policías identifiquen de manera conjunta los principales procedimientos a realizar frente a los casos más frecuentes, por tipos penales y existencia de personas detenidas o sin detenidos, así como identificar los supuestos en que no será necesario una comunicación telefónica inmediata, como por ejemplo, ante casos de faltas o delitos menores que no involucren la detención o intervención de personas.

#### **4.3. Liberación inmediata de personas detenidas por hechos que no constituyen delitos o cuando no es necesario mantener la detención**

Un beneficio de la medida antes propuesta será que los fiscales dispongan la inmediata libertad de aquellas personas indebida o erróneamente detenidas por la policía o, que a criterio de los fiscales, no es necesario mantener detenidas por 24 o 48 horas, siendo suficiente para los efectos legales su identificación y citación a la fiscalía correspondiente. No será necesario entonces el vencimiento de las 24 horas para la decisión del fiscal ante estos casos.

#### **4.4. Plazos y horarios consensuados para el traslado de los detenidos, la entrega de los informes policiales y la realización de las audiencias, entre otros aspectos esenciales**

Asimismo, es fundamental que la reforma procesal penal en Perú inicie con el consenso de los operadores del Ministerio Público y policías sobre los plazos y horarios para el traslado de los detenidos y la remisión de los respectivos partes policiales. En este sentido, como se ha referido precedentemente, consideramos innecesario que se supere las 24 horas para la decisión de los fiscales sobre el mantenimiento de la detención, así como para la realización de la primera audiencia judicial, máxime en Huaura, provincia que si bien comprende zonas rurales lejanas, presenta poca cantidad de detenidos y carga procesal penal en comparación a otras ciudades del país<sup>7</sup>.

Por lo tanto, planteamos que todos los operadores involucrados fijen metas y estrategias que involucren plazos menores a los legales para las comunicaciones, decisiones y medidas a

---

<sup>7</sup> Para el año 2004, la Policía registro un total de 1285 personas detenidas en el distrito judicial de Huaura.

adoptar respecto a las personas detenidas. En el caso de la policía, las metas podrían consistir en la comunicación con el fiscal dentro de los diez o veinte minutos de efectuada la detención y el cumplimiento de los horarios acordados con los fiscales para el traslado de detenidos y la entrega de los partes policiales, atendiendo la lejanía y telefonía disponible en la respectiva unidad policial.

Igualmente, en el caso del Ministerio Público, las metas podrían estar referidas a la atención con celeridad de las comunicaciones policiales, la coherencia y la estandarización de los procedimientos básicos que deben seguirse frente a cada tipo delictivo, el cumplimiento de los plazos y horarios para la remisión a los juzgados de investigación preparatoria de la lista de detenidos sobre los cuales se decidió mantener la detención, los horarios para la realización de la audiencia para determinar la prisión preventiva y los procedimientos a seguir con este fin.

En el caso del Poder Judicial, tales metas podrían referirse a la ejecución de la audiencia para determinar la prisión preventiva dentro de las 24 horas de efectuada la detención, la oralidad y publicidad de las mismas, el cumplimiento de los horarios pactados con el Ministerio Público y los defensores para las mencionadas audiencias y la calidad de las resoluciones judiciales en que se decidan las medidas cautelares a imponerse preventivamente.

En cuanto a la defensa penal de oficio las metas estarían relacionadas con su desenvolvimiento en la primera entrevista con los clientes detenidos, su desempeño en las audiencias para resolver la prisión preventiva y el cumplimiento de los horarios acordados con el Ministerio Público y el Poder Judicial, entre otros aspectos.

#### **4.5. Gestión en las Fiscalías, los Juzgados de Investigación Preparatoria y Defensoría Penal de Oficio para la audiencia sobre medidas cautelares a imponer a los detenidos**

Como se deduce de lo mencionado anteriormente, la comunicación con celeridad entre las policías y los fiscales frente a los detenidos por flagrancia e incluso, respecto a los detenidos por órdenes judiciales, no sólo contribuye a propiciar niveles de confianza, acercamiento y coordinación adecuados entre ambos operadores, sino que también coadyuva a la preparación de las acciones que el Ministerio Público, Poder Judicial y Defensores de Oficio deben desarrollar para las audiencias donde se supervise la legalidad de las detenciones y se decidan las medidas cautelares a imponerse.

Al respecto, cobran particular importancia las políticas y los procedimientos que las citadas organizaciones deberán implementar para el desempeño de sus respectivos roles. Por ejemplo, en el caso del Ministerio Público, procesos para la recolección de información que le sirva para sustentar la legalidad de la detención y requerir una determinada medida cautelar, así como la posibilidad de concluir los casos por delitos no graves en la primera audiencia judicial. Los planteamientos para el Poder Judicial y la Defensoría de Oficio han sido expuestos en el punto anterior.

#### **4.6. Registro de la información, evaluación permanente y sistemas de apoyo**

Consideramos que si bien en Perú o específicamente en la provincia de Huaura los operadores del sistema de justicia penal no cuentan con niveles de soporte o registro electrónico óptimos,

es factible e imprescindible que desde el comienzo de la reforma procesal penal en ese país, se generen sistemas de registro manuales o con el uso de programas electrónicos de bajo costo - como el programa Excel- que permitan evaluar y monitorear seria y objetivamente los logros alcanzados con relación a las metas trazadas conjunta e individualmente por cada organización. Específicamente sobre la detención preventiva, entre la información que podría registrarse estaría por ejemplo: Ministerio Público y policías (número de personas, edad y género de las personas detenidas, órdenes fiscales de liberación, criterios utilizados para mantener la detención en cada caso, primeras diligencias que deberán realizarse, etc.); Juzgados de Investigación Preparatoria (tiempo de duración de las primeras audiencias judiciales, decisión judicial sobre la legalidad de la detención, medidas cautelares impuestas, terminación y tipos de términos de casos en primeras audiencias, etc.).

Asimismo, es indispensable que el Comité Nacional y los Comités Distritales para la reforma procesal penal acuerden la evaluación periódica del cumplimiento de las metas establecidas, a efectos del perfeccionamiento de las estrategias adoptadas y el ajuste de los indicadores correspondientes.

Finalmente, considerando que la identificación de un presunto autor de un delito es imprescindible para el inicio de la persecución penal, se advierte que en el marco de la reforma procesal penal será necesario que los operadores policiales y fiscales cuenten con sistemas de información de apoyo, principalmente acceso al sistema del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), entre otros sistemas.

## **5. Conclusiones**

La reforma procesal penal en Perú requiere mecanismos de gestión que permitan cumplir plazos menores a los legalmente establecidos para la detención preliminar y para la realización de la audiencia en que se decidirá las medidas cautelares a imponer a los detenidos por supuesta flagrancia. Ello, con la finalidad de brindar mayores garantías a los ciudadanos por parte de todos los operadores del sistema de justicia penal.

Entre tales mecanismos se ubican aquellos para la comunicación y la coordinación con celeridad de los fiscales con los policías frente a los casos con personas detenidas, mecanismos que se vinculan con otros aspectos de gestión necesarios para una persecución penal efectiva y racional.

Es posible que dichos mecanismos se implementen en el distrito judicial de Huaura -donde comenzará a regir la reforma procesal penal a partir del 01 de julio de 2006-, sin generar altos costos para el Estado, sobre la base de consensos interinstitucionales y la fijación de metas y estrategias adecuadas que a su vez permitan la evaluación permanente de los procesos.