

**EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL Y SUS IMPLICANCIAS EN LA
SEGURIDAD CIUDADANA**
*Experiencias de su aplicación en el Distrito Judicial La Libertad
PERÚ*

Por: Dr. Enrique Hugo Muller Sólón (*)
brayan1998_20_12@hotmail.com

- I. Presentación
- II. Preparación para su Implementación en el Distrito Judicial La Libertad.
- III. Primeras Experiencias y Reacciones
- IV. Una experiencia internacional cercana. El caso Chile
- V. El Fiscal como conductor de la investigación del Delito en el nuevo modelo procesal penal.
- VI. Implicancias del nuevo modelo procesal penal en la Seguridad Ciudadana.
- VII. Principales Problemas Detectados
- VIII. La Percepción Ciudadana sobre el NCPP
- IX. Reforma Necesaria
- X. Propuesta
- XI. Sugerencias
- XII. Conclusión

I. Presentación

Como todos conocemos, los niveles de criminalidad y delincuencia, van en aumento en toda América Latina, y como respuesta a este fenómeno social ha surgido un nuevo modelo procesal penal cuya aplicación se propone como una respuesta efectiva y eficaz frente al problema surgido. **Recordemos, que en las décadas de los años 50, 60 y hasta principios de los 80,** los estudios criminológicos percibían a los delincuentes como un producto de la pobreza y la marginación social. Un defectuoso proceso de socialización, la escasez de oportunidades, la ausencia de condiciones adecuadas de bienestar, junto con alteraciones de comportamiento y personalidad estrechamente vinculadas a lo anterior, explicaban convincentemente el nacimiento de la criminalidad y convertían prácticamente en víctima al agresor. **La solución a esta disfunción social también estaba clara:** Resocializar al que infringía la Ley penal a través de una pena por intermedio de las autoridades judiciales y órganos encargados de la readaptación del interno.

Pero a partir de los años 90 el pensamiento criminológico ha evolucionado en sus teorías, ya no es la marginación o la exclusión social lo que motiva a un mayor número de personas a

convertirse en delincuentes; sino que la delincuencia surge por defecto, es la consecuencia de la ausencia de un suficiente control social y lo que procede en estos tiempos al entender de los criminólogos es incrementar el control social en nuestras ciudades. Sin que ello por supuesto, deje de reconocer a los anteriores componentes, como trasfondo inherente a la mayoría de comportamientos delictivos.

Hoy en día, se considera que los delincuentes son personas normales, bien integradas o integradas aceptablemente en la comunidad, que actúan de modo racional y que se limitan solos o en grupos a aprovechar las oportunidades de delinquir que se les ofrecen. Por tanto la solución a tales tentaciones pasarían necesariamente por dos vías: La primera, reafirmando la vigencia de las normas intimidatorias de penas graves ante determinados delitos de mayor repercusión social, dado que estamos ante ciudadanos que se comportan racionalmente, con fines de persuadirlos; y la segunda, adoptando medidas de prevención situacional ante el delito, centradas básicamente en reducir las oportunidades de éxito de quien pretende delinquir, siendo algunas de ellas de mero sentido común, otras incorporando medios técnicos, otras ejecutadas directamente por la comunidad, y por supuesto aquellas que se desenvuelven dentro del ámbito del control social a cargo de las autoridades encargadas de la Prevención del Delito.

Frente a esta realidad, surge un pensamiento ideológico procesal penal ferramente anclado al modelo garantista, totalmente opuesto a las nuevas corrientes criminológicas, inclusive al pensamiento de la comunidad, que tampoco percibe al delincuente como un "pobre hombre" en alusión a su desarraigo social, sino como seres que persiguen sin escrúpulos y en pleno uso de su libre albedrío, intereses egoístas, ilícitos e inmorales, a costa de los legítimos derechos de los demás, incluso llegando a quitar la vida a las personas con el propósito de lograrlos. Ello viene ocasionando que el miedo o la preocupación por el delito se siga afincando en la agenda gubernamental y social como uno de los asuntos más relevantes y de mucha preocupación.

Conocemos la forma de ser de quien delinque y sabemos muy bien que difícilmente, este modelo garantista logrará a través de una reconvención o un acuerdo, modificar la conducta de quien delinque por propia convicción y que ni siquiera teme a una pena privativa de libertad, porque aun estando privado de su libertad, tiene la oportunidad de seguir delinquir; es su forma de vida y el nuevo modelo procesal penal, no colabora para nada en el intento de disminuir los niveles de inseguridad ciudadana; todo lo contrario.

Frente a ello, sin pretender evaluar los resultados de la implementación progresiva en el Perú de la Reforma Procesal Penal; tarea que hasta ahora solamente ha venido siendo realizada mediana y empíricamente por los principales operadores del nuevo sistema, vale decir el Poder Judicial y el Ministerio Público; y, sin ser un documento técnico completo por carecer de encuestas de victimización, análisis de casos prácticos, entrevistas o información estadística que se pudiera cruzar con aquellas procedentes del Ministerio Público, del Poder Judicial o de la Policía Nacional, el contenido del presente Ensayo de alguna forma contiene información académicamente práctica y relevante que debería ser tomada en cuenta antes de continuar con el cronograma de implementación del Nuevo Código Procesal Penal para no afectar la Seguridad Ciudadana, conforme lo analizaremos mas adelante, por cuanto el modelo que rige actualmente en el Distrito Judicial La Libertad, al consolidarse, se constituirá en el paradigma de trabajo para otros Distritos Judiciales. En todo caso, antes de continuar nos podríamos plantear como hipótesis: **¿El Nuevo Modelo procesal penal, garantiza al Estado Peruano una mejor herramienta para optimizar la Seguridad Ciudadana?.** La respuesta, trataremos de darla en la explicación de cada uno de los puntos tratados.

Como bien sabemos, en el año 2006 se da inicio en el PERU a la implementación de la Reforma al Sistema Procesal Penal, modificando sustancialmente la intervención del Estado en la investigación, proceso y sanción del delito. Esta reforma ha traído consigo nuevos elementos que deberían ser considerados como un aporte a la Seguridad Ciudadana. Así lo establece la misma Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 957, el cual determina que el Código Procesal Penal es un **“instrumento normativo cuyo último fin es lograr el equilibrio de dos valores trascendentes: Seguridad Ciudadana y Garantía.** Sin embargo, debido a una serie de instrumentos que nos trae el nuevo modelo procesal penal, su aplicación deja fuera de juzgamiento y en muchos casos de sanción un numero importante de casos, hecho que al ser percibido probablemente incrementa la sensación de inseguridad ciudadana del ciudadano promedio, lejos de mejorarla.

La Reforma Procesal Penal, se inicia el 01 de Julio del año 2006 en el Distrito Judicial de Huaura y ha continuado el 01 de Abril del año 2007 en el Distrito Judicial La Libertad. Como parte de este proceso, **en abril de 2008 el nuevo Código Procesal Penal entrará en vigencia en los Distritos Judiciales de Moquegua y Tacna (sur), y en octubre del mismo año se implementará en el Distrito Judicial de Arequipa,** y así progresivamente hasta culminar con todos los Distritos Judiciales del país.

II. Preparación para su Implementación en el Distrito Judicial La Libertad.

Durante la fase previa a la vigencia del Nuevo Código Procesal Penal (Decreto Legislativo N° 957 – Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 29JUL2004) en el Distrito Judicial La Libertad, y con **respecto a la adecuación** al nuevo modelo, todos los operadores del nuevo sistema procesal penal (Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional, Defensoría de Oficio) **a excepción de la Policía Nacional**, efectuaron modificaciones orgánicas en la estructura de sus respectivas organizaciones, con la finalidad de ir adecuándose al nuevo sistema. De acuerdo con el cronograma de implementación progresiva (Decreto Supremo N° 007-2006 - JUS) del Nuevo Código Procesal Penal (NCP), el 01 de abril del año 2007, el nuevo régimen procesal penal debería entrar en vigencia en el Distrito Judicial de La Libertad, conformado por todas las Provincias y Distritos del Departamento de La Libertad - PERU. Con **respecto a partidas presupuestarias o recursos económicos** para la obtención de los materiales e implementos mínimos indispensables en mayor o menor grado, estas fueron asignadas al Ministerio Público y al Poder Judicial; **la Policía Nacional no recibió ningún tipo de recurso.**

Con **respecto a la capacitación** en la fase previa, de la misma manera, todos los operadores del nuevo sistema, **a excepción de la Policía Nacional de la Tercera Dirección Policial – Trujillo (III-DIRTEPOL-Trujillo)**, recibieron capacitación tanto en el Perú y algunos en el extranjero (Chile) a efecto de informarse sobre sus nuevos roles y funciones en el tratamiento del delito. La capacitación de los policías que laboran dentro del ámbito del Distrito Judicial La Libertad, fue totalmente desatendida en un 100% por las diversas comisiones encargadas de implementar el NCP: Comisión Especial, Comisión de Alto Nivel, Comisión de Seguimiento, Supervisión y Monitoreo, Secretarías Ejecutivas, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Dirección General de la Policía Nacional, etc..

Al llegar el 01 de Abril del año 2007 fecha en que entró en vigencia el nuevo modelo procesal penal, ninguna de estas Comisiones ni Ministerios había aportado con un solo módulo de capacitación, separata, directiva, conferencia, exposición, absolutamente nada con respecto a la Policía Nacional, su adecuación, implementación y su nuevo rol.

III. Primeras Experiencias y Reacciones

Iniciada la aplicación del NCP en el Distrito Judicial La Libertad, voceros del Ministerio Público y el Poder Judicial se pronunciaron públicamente en el sentido que una falta de adecuación y

capacitación del personal policial en torno al nuevo modelo procesal penal dificultaba el trabajo de los fiscales, sin tomar en cuenta que un cambio de mentalidad es imposible generar en el breve plazo sin una adecuada capacitación y mas aún cuando los voceros del Poder Judicial y del Ministerio Público se empeñaban en seguir insistiendo que la Policía Nacional no había perdido atribuciones y que por el contrario coadyuvaban de manera técnica y científica en la investigación del delito dirigido por el Ministerio Público; sin embargo la realidad era totalmente distinta. Los Policías en el ejercicio de sus funciones reciben las denuncias o detienen a las personas sorprendidas en flagrante delito muchas veces a riesgo de su propia vida y el Fiscal de Turno en una gran mayoría de casos (no necesariamente solo en casos de los “delitos menores”) las pone inmediatamente en libertad o dispone el archivamiento de la denuncia. **¿Qué es lo que esta pasando?.** Sencillamente, que la discrecionalidad confiada al Fiscal, para dar curso a la denuncia o no de un caso dado, es una característica del nuevo modelo procesal penal. En el marco de esta reforma, un porcentaje variable pero significativo de denuncias, no llegan nunca a conocimiento del Juez.

Veamos; bajo variables que corresponden a las normas establecidas en el Nuevo Código Procesal Penal, el Fiscal recibe la denuncia – y el detenido si lo hubiera - y evalúa si el caso tiene o no, a su juicio, objeto suficiente para que él ejerza la acción penal. El Fiscal puede entonces: 1) desestimar el caso planteado a él por un particular o la policía, cuando estime que no hay delito o ha prescrito (Art. 334º.1 del NCPP); 2) reservar provisionalmente la investigación, cuando el denunciante ha omitido una condición de procedibilidad que de él depende (Art. 334.4 del NCPP); o 3) cerrar el caso cuando, en uso del llamado principio de oportunidad, se considere que los hechos, si bien son constituyentes de delito, no revisten mayor gravedad para el interés público, según la interpretación que de éste haga el fiscal a cargo. Además, tratándose de delitos menos graves, el Fiscal puede: 1) decidir la suspensión condicional del procedimiento, sometiendo al imputado a ciertas obligaciones; y 2) negociar acuerdos reparatorios entre el responsable y la víctima del delito (Art. 2º del NCPP). La legislación nacional establece en cuáles de estos supuestos el fiscal debe someter su decisión a aprobación por el Juez de la Investigación Preparatoria, pero es el Fiscal quien maneja los elementos de conocimiento del caso y quien los presenta como una decisión que, en determinados casos, debe ser confirmada por el juez. Con respecto a las personas detenidas por la Policía en delito flagrante es el Fiscal quien decide si ordena su libertad o si solicita al Juez de la Investigación Preparatoria la prisión preventiva u otra medida alternativa.

En la practica, vemos que los Fiscales optan preferentemente por investigar aquellos casos en los que se cuenta con más evidencia

probatoria porque, al ser llevados a juicio, serán más probablemente objeto de condena, es decir, se lleva a proceso aquellos casos de probable éxito para el registro de la fiscalía. La rutina lleva entonces a investigar, primero, y llevar a juicio, después, los casos probatoriamente más sencillos, que no son necesariamente los más importantes; y en estos casos el celo excesivo del Ministerio Público lo lleva inclusive a poner en duda el rol de la Policía Nacional, prefiriendo de manera personal realizar la investigación del caso, o siendo extremadamente cauteloso con la denominada "cadena de custodia". El criterio de oportunidad, legalmente diseñado para desechar los casos sin trascendencia, podría entonces amparar un vicio burocrático tendiente a trabajar sobre los casos fáciles en donde la existencia de la prueba es evidente, debido a que pueden incrementar los indicadores de éxito. En este sentido, comprobamos que las decisiones tomadas por el fiscal, en su amplio marco de facultades, dan motivos a insatisfacciones y reclamos de parte de los ciudadanos, que ven cómo *su* caso no llega al juez para que el autor del delito sea sancionado, sino que es encaminado hacia una "solución" dispuesta por el Fiscal, que puede ni siquiera implicar una sanción. Lo cierto es que existe un significativo número de denuncias que no van a juicio. En este sentido, una exploración del nuevo sistema llevaría a establecer cómo funciona la investigación y cómo son usadas las facultades legales por el fiscal, debe por tanto, evaluarse en buena medida los verdaderos efectos de la Reforma Procesal Penal; esto es, no según los casos que juzga sino según aquéllos que deja de juzgar. Este ámbito de la reforma, ha causado seria preocupación en los principales garantes de la Seguridad Ciudadana: La Policía Nacional.

Frente a esta situación y a los reclamos de la ciudadanía, se ha llegado inclusive a decir que la PNP está desinformando a la población en contra de la eficacia del nuevo modelo procesal penal y que se opone a la implementación del nuevo sistema. Efectivamente, en un **primer Informe de Evaluación del 02 de Mayo 2007 elaborado por la Comisión de Implementación del Nuevo Código Procesal Penal de la Corte Superior de Justicia de La Libertad de la Corte Superior de Justicia de la Libertad**), publicado en Internet a través del portal Web de CEJAMERICAS (Centro de Estudios de Justicia de las Américas) el 02 de Mayo 2007, bajo el título "**Respuesta de los Sectores Policiales a la Reforma**"; se dice lo siguiente: *"Un tema recurrente en la experiencia latinoamericana de reforma procesal penal, ha sido la actitud opositora al cambio, de parte de los sectores mas conservadores de la administración de justicia penal. Uno de esos sectores es la Policía. Tenemos conocimiento que en Huaura, cuando entró en vigencia el NCPP el 01 de Julio del 2006, la Policía había dejado de hacer intervenciones y labores de prevención, por lo que la delincuencia se había incrementado. También tenemos conocimiento que la Policía había elaborado un*

*Informe de Inteligencia, dando cuenta que el Nuevo Código Procesal Penal había generado el incremento de la delincuencia en Huaura. **Lo mismo se pretende hacer en La Libertad**, donde sectores policiales conservadores no admiten aun la vigencia del NCPP. En este primer mes, se ha constatado un incremento de la delincuencia, la que ha sido difundida por la prensa, generando un efecto mediático de inseguridad. Asimismo, el 30 de Abril en los medios de prensa escritos de mayor circulación (La Industria, la República y El Correo), coincidentemente han salido publicaciones, que si bien cuestionan una resolución expedida por la Sala de Apelación, la intención es la misma que en Huaura, que es el de echar la culpa al NCPP del aumento de la criminalidad. Es importante, que al mas alto nivel, se logre un consenso político con el Ministerio del Interior, a fin de que en lugar de hacer una labor de obstrucción al proceso de reforma, la Policía asuma la reforma procesal penal, y contribuya con ello a la mayor eficiencia del sistema judicial”; dice textualmente, el citado Informe de Evaluación hecho por voceros del Poder Judicial del Distrito Judicial La Libertad.*

Un segundo Informe de Evaluación elaborado por la Comisión de Implementación del Nuevo Código Procesal Penal de la Corte Superior de Justicia de la Libertad, publicado en Internet a través del portal Web de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, con fecha 01 de Junio 2007, bajo el título **“Respuesta de los Sectores Policiales a la Reforma”**; dice lo siguientes: *“En virtud de la publicación sistemática que hicieron sectores policiales opuestos a la reforma... se alerta de la campaña iniciada en contra de la implementación del NCPP, solicitando se tome acciones inmediatas para contrarrestar la campaña de desprestigio iniciada por sectores policiales. El citado informe agrega: “Se necesita que la Policía cambie sustancialmente sus prácticas de investigación y ser mas profesional. El NCPP quiere recuperar la profesionalidad y credibilidad del funcionario policial, pues de ello depende en gran medida el éxito del proceso penal. El NCPP no quiere que la Policía, como funcionario interviniente, se desprestige y con ello malogre la evidencia recogida, y que ya no podrá ser defendida correctamente en un juicio oral. Efectivamente, con el NCPP el funcionario policial tendrá que defender la legalidad de su intervención en el Juicio Oral, y de eso dependerá, en muchos casos, que se castigue al culpable de un delito....”.*

Paralelamente un nuevo **Informe elaborado por el Ministerio Público**, bajo la supervisión del Dr. Félix SALAZAR HUAPAYA – Fiscal Superior Decano del Distrito Judicial Huaura, publicado también en Internet en la Web de CEJAMERICAS en Febrero 2007, se afirma SEIS (06) meses después de la aplicación del Nuevo Código Procesal Penal en el Distrito Judicial de Huaura, **“...que existe fuerte resistencia en la PNP desde 1981 en que se**

crea el Ministerio Público hasta la fecha en Huaura para aceptar al Fiscal como el responsable constitucional de conducir la investigación del delito desde su inicio...". En dicho Informe se explica que el **Sistema Penal** es ante todo un Sistema de Garantías para el procesado y aun para el delincuente, y que **su fin no es dar seguridad ciudadana, en tanto – se dice – "La tarea de seguridad tiene que ser dada por la Policía sin recurrir para ello al Sistema Penal, que cumple otros fines".** También se lee: "...La Policía no debe lanzar mensajes al estilo de: **"Nosotros cumplimos con la sociedad persiguiendo y capturando al delincuente; no sabemos porque el Fiscal le dio libertad"**, porque eso incentiva a que la población tenga una imagen de incumplimiento de deberes por parte de la Fiscalía, cuando en realidad, al dar una libertad por falta de los presupuestos legales para la detención, el Fiscal esta - por el contrario - cumpliendo cabalmente con su función...Un problema institucional en la PNP que **"consiste en una resistencia a la implementación del Nuevo Código Procesal Penal, que se traduce en prácticas sistemáticas en contra del modelo"**. Entre otros comentarios.

En este ambiente de descoordinación y recelos entre funcionarios encargados de llevar a la práctica el nuevo modelo procesal penal, se fue implementado y adecuando la vigencia del NCPP en el Distrito Judicial La Libertad, situación que no ha cambiado mucho a la fecha. Con los elementos de juicio disponibles, y dado que la Reforma Procesal Penal es un hecho en camino de su progresiva implementación en todo el país, se debería contar antes de extenderlo a otros Distritos Judiciales con una evaluación completa de sus resultados en los dos primeros Distritos Judiciales donde ya se viene aplicación (Huaura y La Libertad). Esta evaluación tendría que informarnos de los posibles efectos que la Reforma esta teniendo sobre aquellas mismas dimensiones que tradicionalmente se han utilizado para medir o evaluar el estado de la Seguridad Ciudadana, es decir: **percepción de inseguridad frente al delito, temor, victimización y denuncias oficiales;** y además ampliar y profundizar en los datos cuantitativos que se recojan, abordar el estudio de aspectos cualitativos que permitan establecer si la Reforma brinda una justicia mejor, y explicar la naturaleza de los límites encontrados en su aplicación; esto es, si se trata de barreras superables mediante mecanismos de seguimiento y corrección o, más bien, estamos ante problemas cuya resolución pertenece no a la reforma de la justicia sino a la transformación de sus principales operadores. En esos términos, y no solo como una propuesta ideológica defendida apasionadamente por algunos Magistrados (Jueces y Fiscales), es que debe juzgarse la transformación de la justicia penal actualmente en curso en nuestro país.

IV. Una experiencia internacional cercana el Caso Chile.

En experiencias cercanas como las del vecino país de Chile, en donde se aplica un modelo procesal penal similar al peruano, este modelo de justicia no se aplicó de una sola vez en todo el territorio, sino que al igual que en el Perú fue en forma gradual. El proceso comenzó el año 2000 con las regiones IV y IX; en 2001 siguieron las regiones II, III y VII; en 2002 fue el turno de las regiones I, XI y XII; en 2003 llegó a las regiones V, VI, VIII y X, y concluyó el 16 de junio de 2005 cuando entró en vigencia en la Región Metropolitana. El segundo informe sobre la Reforma Procesal Penal presentado por CEJAMERICAS (Centro de Estudios de Justicia de las Américas) denominado "Reformas Procesales Penales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento" (2005) elaborado por Juan Enrique Vargas (Chile) se plantea a través de un trabajo técnico, un breve pero contundente resumen de evaluación sobre el nuevo modelo procesal penal, indicando que **"una crítica formulada por distintos sectores con respecto al funcionamiento de la reforma procesal penal es que ella habría generado un aumento de la percepción subjetiva de inseguridad"** (CEJA: 142).

Este mismo documento señala luego: "desde su dimensión objetiva, los principales cuestionamientos que se han formulado en contra de la reforma se refieren nuevamente a la idea de que **la 'blandura' de la misma habría generado un incremento de la delincuencia en las regiones donde se ha puesto en marcha**" (CEJA: 143) el nuevo modelo procesal penal.

El Informe de CEJA también comprendió un análisis cuantitativo, que les permitió verificar que **las detenciones efectuadas por la Policía decrecieron en el periodo siguiente a la implementación de la Reforma Procesal Penal**, especialmente en los casos de lesiones y de hurtos, debido a una temática de **inhibición policial** motivada por un nuevo sistema que norma y regula las conductas y procedimientos durante la investigación policial el mismo que habría traído consigo la autoinhibición de los policías, quienes, cautelaban sus acciones a fin de no caer en actos que, con las *'nuevas reglas del juego'*, podrían ser ilegales y por lo tanto podría traer consigo problemas de denuncias por abuso de autoridad en contra del funcionario policial. Así como en Chile otros países en donde actualmente se viene aplicando el nuevo modelo procesal penal, han entrado en serias contradicciones entre lo prometido con la reforma con lo que se viene logrando de manera objetiva.

V. El Fiscal como conductor de la investigación del Delito en el nuevo modelo procesal penal.

No existiendo etapa de investigación policial previa del delito, la cual estaba a cargo de la Policía Nacional; con el nuevo modelo procesal penal y conforme se viene desarrollando en el Distrito Judicial La Libertad en aplicación al Art. 60º del NCPP es el Fiscal el que conduce desde su inicio la investigación del delito, para lo cual conforme lo establece la Ley la Policía Nacional está obligada a cumplir con sus mandatos en el ámbito de su función. La investigación del delito se inicia – agrega el Art. 329 del NCPP – cuando el Fiscal tiene conocimiento o la sospecha de un hecho que reviste los caracteres de delito. En este caso inicia las investigaciones preliminares, siendo su potestad solicitar la intervención de la Policía o realizar por si mismo dicha diligencia (Art. 330 del NCPP). Estando así redactada la Ley, en la práctica, el Fiscal viene optando por realizar el mismo la mayoría de las investigaciones, prescindiendo de la intervención de la PNP.

En la practica el fiscal al hacerse cargo de las investigaciones, tiene el importante apoyo de la Policía Nacional y sobre todo puede hacer uso de la potestad de ejercer las facultades del Principio de Oportunidad y del Acuerdo Reparatorio, del Archivo y de Reserva Provisional de la investigación con lo cual se abstiene en la mayoría de casos de ejercitar la acción penal y por consiguiente de investigar el caso, inclusive otorgando libertad a quienes han cometido delito flagrante (en los llamados delitos menores), priorizando solamente la investigación de los delitos mas graves, a diferencia del sistema anterior, en que la Policía Nacional de toda denuncia recibida tenía que realizar las investigaciones correspondientes elaborando el Parte o Atestado Policial según que correspondiera y dentro de las 24 horas cuando había detenido.

VI. Implicancias del nuevo modelo procesal penal en la Seguridad Ciudadana.

Si bien es cierto todas estas transformaciones al sistema procesal penal traen la promesa de logros importantes, como por ejemplo aumentar la eficiencia y eficacia del sistema de justicia nacional, a través de una mayor celeridad en el procesamiento de aquellos casos que, siendo minoritarios, si obtienen solución real a través del sistema; aplicar un conjunto de garantías que, consagradas legalmente desde hace mucho, tienen a través del nuevo sistema mayores posibilidades de eficacia, al procurar al procesado una vigilancia probablemente mayor de sus derechos; y, que el nuevo modelo asegurará un mayor porcentaje de sentencias condenatorias que el antiguo, en menos tiempo, beneficiando a víctimas, imputados, defensores y a todas aquellas personas que tengan interés en el proceso penal; sin embargo nos preguntamos **¿cual es el beneficio que este nuevo modelo penal trae para la sociedad en su conjunto?** Y nos hacemos esta pregunta porque la reforma procesal penal no se plantea como objetivo

disminuir los niveles de inseguridad ciudadana; esto debido fundamentalmente a que cumple una función punitiva y no preventiva. No obstante la misma Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 957, determina que el Código Procesal Penal es un **“instrumento normativo cuyo último fin es lograr el equilibrio de dos valores trascendentes: Seguridad Ciudadana y Garantía.** Lo objetivo, es que ninguno de los importantes logros que viene logrando el nuevo sistema procesal penal en materia de celeridad judicial, mantiene una relación de causalidad con el nivel de lucha contra la delincuencia ni, por cierto, contribuye, objetiva o subjetivamente, a mejorar los niveles de seguridad ciudadana.

Con respecto a la Seguridad Ciudadana, la relación sanción/impunidad aparece como un factor importante en la medida en que frente a un ilícito cometido, el ciudadano víctima espera alcanzar a través de la sanción aplicada al autor del delito, como retribución por parte del Estado (Seguridad Jurídica), a los efectos de aumentar la Seguridad Ciudadana, consolidando de esta manera el acatamiento de sus propias normas. Si por el contrario, las normas no son respetadas; esto es, si hay un alto nivel de impunidad, la seguridad no solo no esta debidamente garantizada por el Estado, sino que la creciente sensación ciudadana de impunidad producirá un efecto de mayor incumplimiento de las normas; y, en consecuencia, de cada vez mayor inseguridad. Es decir el mismo modelo penal incentiva a una mayor criminalidad.

Consideramos que seria muy importante, si antes de avanzar con el Cronograma de la Reforma se analizara el efecto que este nuevo instrumento normativo procesal penal, puede tener sobre algunas variables que permitan medir las dimensiones antes señaladas para plantear los cambios o modificaciones que se requieran. Vemos por ejemplo, que al cumplirse un año de la puesta en vigencia del **Nuevo Código Procesal Penal (NCP)** en el Distrito Judicial de Huaura, el Presidente de este **Distrito Judicial**, Dr. Moisés Solórzano Rodríguez, evaluando los resultados del nuevo sistema procesal penal, destacó que **la implementación del NCP permitió disminuir sustancialmente la carga procesal** en un tiempo más corto que con el antiguo sistema y que el principal logro es la **celeridad procesal** sin afectar la calidad de las decisiones jurisdiccionales permitiendo resolver más de mil 264 expedientes en las diversas formas previstas por esta importante norma, **pero no se dice nada sobre sus efectos o beneficios para la Seguridad Ciudadana.**

VII. Principales Problemas detectados

- A.** El problema que se vislumbra y que indudablemente será materia de mayor preocupación en los próximos meses en el

Distrito Judicial La Libertad y en otros lugares donde se vaya implementando el nuevo sistema penal, ha de tener como eje central los efectos posibles que, tanto el 'excesivo' garantismo como la 'falta de dureza' de este sistema, pueden tener sobre el aumento de la criminalidad en nuestro país, particularmente en los delitos de menor cuantía (Ej., estafas, robos, hurtos, lesiones) y en aquellos otros que sin ser de menor cuantía son resueltos por la vía de la solución de los acuerdos reparatorios y otros; incrementando la percepción de inseguridad de los ciudadanos.

- B. **Y es que el nuevo modelo procesal penal, orienta al Ministerio Público a una deliberada reducción de su actuación en el ejercicio de la acción penal en un espacio mínimo imprescindible**, de tal manera que el concepto principal es que el derecho penal solo debe actuar frente a las infracciones mas graves, y ello mas aún, solo cuando no existan otros medios sociales mas eficaces. Es decir estamos pasando de un modelo resocializador a través de la pena, a un modelo garantista, que a través del principio de oportunidad, los acuerdos reparatorios y otros, no cierran el paso de reintegrarse a la sociedad al delincuente sin necesidad de privársele de su libertad y satisfagan la pretensión de reparación del daño causado a las victimas por parte del mismo imputado, satisfaciendo las expectativas de las victimas.
- C. Para algunos críticos del Código Procesal Penal, el protagonismo del Ministerio Público se ha acrecentado ostensiblemente y el nuevo modelo centraliza mucho poder en sus representantes **en desmedro de la Seguridad Ciudadana.**
- D. **Para combatir** la delincuencia y el crimen en todas sus manifestaciones la Policía Nacional hace muchísimos esfuerzos que pueden ser para nada útiles en última instancia cuando el Ministerio Público actúa de forma discrecional dando inmediata libertad a los infractores y declarando como improcedentes muchos de los casos que ni siquiera llegaran a los Jueces, o citando a los autores de delitos que anteriormente hubieran ido directamente a un Establecimiento Penitenciario, pero que con el nuevo sistema, lamentablemente vuelven a las calles a seguir delinquiendo, porque eso es lo que esta sucediendo en la realidad.
- E. Cuando se dice que el nuevo a va a producir mayor cantidad de condenas, se crea una expectativa que no es del todo cierta, pues el sistema esta diseñado para que las causas

que llegan al estado de condena sean solo una fracción ínfima. Se espera con el nuevo modelo penal, que una gran cantidad de causas terminen por acuerdo reparatorio o terminación anticipada y no precisamente con una pena privativa de libertad.

- F. Es necesario que la Policía Nacional tenga a su disposición el recurso de intervenir más activa y decisoriamente en el proceso de la investigación del delito, habida cuenta que dicha Institución actúa directamente en la investigación desde el primer momento en que toma conocimiento del hecho y está en contacto íntimo con las circunstancias de su realización, así como del imputado y de la víctima, por lo que la Policía Nacional posee vastos conocimientos de causa sobre el acto punible, sus móviles, las modalidades, los efectos del delito, los partícipes, los cómplices, los encubridores, los receptadores, los autores intelectuales, los testigos, los informantes, los confidentes, las redes del crimen organizado, etc. que en muchos casos el Ministerio Público desconoce o no domina a cabalidad.

VIII. La Percepción Ciudadana sobre el NCPP

El nuevo sistema procesal penal, debería ser evaluado también desde la perspectiva de la percepción de la población, realizándose **encuestas sobre la percepción de la ciudadanía en torno a la forma cómo funciona la nueva justicia penal** y a la sensación de seguridad que ésta viene generando en la población de los Distritos Judiciales donde actualmente se viene aplicando (Huaura y La Libertad). **A saber, estas encuestas no se han hecho hasta la fecha.**

Sin embargo, por ejemplo, sabemos que en la ciudad de Trujillo – PERU, existe en los ciudadanos un índice de alto temor a sufrir algún tipo de agresión, sobre todo, vinculadas al patrimonio y a la integridad física de las personas como son los delitos de hurto y robo con violencia física. En la población trujillana existe la percepción de que la nueva justicia penal es más ágil y transparente pero que tiene poco impacto en la disminución de los niveles de criminalidad y que es muy benevolente con los imputados de cometer delitos. Asimismo, se percibe que el sistema persigue con eficacia los grandes delitos (homicidios, violaciones sexuales, etc.) pero deja impune los delitos menores, en especial los que se relacionan con las infracciones contra el patrimonio de menor cuantía (hurtos, arrebatos, estafas, receptaciones, etc.), pero que a la larga son los que resultan afectando con mayor incidencia a la población. Asimismo, también se critica el llamado "exceso de garantismo" de la reforma, estableciendo importantes

limitaciones a la actuación de la policía para realizar algunas de las funciones orientadas a la prevención e investigación del delito.

Por otro lado, resulta preocupante que el "exceso de garantismo" sea adoptada también por algunos funcionarios del Ministerio Público y de la Defensoría de Oficio. Efectivamente, el Código Procesal Penal al tener una importante orientación garantista puede generar "demasiada preocupación por los imputados y afectar la investigación efectiva del Ministerio Público" a extremos de conocerse que Fiscales y Defensores de Oficio llegan en algunos casos a poner en tela de juicio la intervención policial en defensa del imputado y en contra del trabajo policial, en particular dudando de la idoneidad de la prueba encontrada en poder de los intervenidos o en el lugar de los hechos, como lo ha venido haciendo en muchos casos.

IX. Reforma Necesaria

Es necesario plantear una urgente reforma del **Nuevo Código Procesal Penal, antes de continuar con su implementación en otros Distritos Judiciales** con la finalidad de tratar de evitar márgenes de impunidad en la persecución de los delitos, especialmente en los **denominados "delitos menores o delitos de bagatela"**. Las sanciones a estos "delitos menores" es el área en donde la Reforma Procesal Penal provoca mayor inquietud y preocupación en la ciudadanía y en la Policía Nacional, dada la prontitud con la que algunos individuos que han incurrido en delito flagrante salen en libertad. Se ha constituido en un problema sin resolver, que poco a poco va ganando terreno a favor de la impunidad, y en contra de la seguridad ciudadana.

El Ministerio Público como principal actor de la reforma penal ha debido hacerse cargo desde un inicio de las expectativas que ha generado el nuevo modelo procesal penal, particularmente respecto de lo que hasta la fecha no lo define como su ámbito de competencia, esto es, la Seguridad Ciudadana.. Todavía se sigue pensando, conforme lo apreciamos de las declaraciones del Fiscal Superior Decano del Distrito Judicial de Huaura Dr. Félix SALAZAR HUAPAYA que el ámbito de la Seguridad Ciudadana, es un asunto que solamente le compete a la Policía Nacional, de allí que la reforma tenga que enfrentarse a críticas negativas, tales como aquellas que se hacen respecto de que es un "sistema muy garantista", que "desecha" los delitos de menor cuantía', y que esto redundaría en un aumento de la victimización por delitos contra el patrimonio.

X. Propuesta

Antes de continuar implementando el **nuevo** sistema, las autoridades del Ministerio de Justicia que lideran la reforma, deben evaluar lo que se ha avanzado hasta ahora y proponer los ajustes que sean necesarios para fortalecer la protección de los derechos de las víctimas, aumentar las atribuciones de la policía en la tareas de prevención e investigación del delito y mejorar la eficacia en la represión de los **delitos** considerados simples, menores o de bagatela, evitando la impunidad o el retardo de la justicia en estos últimos casos. Recordar que el Nuevo Código Procesal Penal es un **“instrumento normativo cuyo último fin es lograr el equilibrio de dos valores trascendentes: Seguridad Ciudadana y Garantía.**

XI. Sugerencias

Tratándose de un Modelo Procesal Penal que ya se viene aplicando progresivamente en el Perú, el mismo que como hemos visto tiene directas implicancias en la Seguridad Ciudadana; se sugiere lo siguiente:

- A. **Se debe tener en cuenta que hoy la criminalidad se ha transformado en un fenómeno de carácter transnacional,** de gran dinamismo y con una importante capacidad para innovar y mutar sus modos de operar. Para enfrentar esta realidad, es preciso abandonar paradigmas de actuación centrados en protagonismos institucionales y tomar conciencia que la eficacia en los ámbitos de la investigación criminal y de la persecución penal, depende fundamentalmente de la capacidad de las instituciones responsables para generar espacios de colaboración y perfeccionamiento, así como el intercambio de información. Por lo tanto, es necesario determinarse con seriedad, el ámbito que corresponde al aparato de justicia penal y establecer la responsabilidad que le es propia para responder al fenómeno de la delincuencia. Las formas de enfrentarlo, desde el sistema de justicia - contándose simultáneamente con un cambio de las políticas públicas que afectan el fenómeno - , corresponden básicamente al desarrollo de una política de persecución del delito que: **a)** Concentre atención prioritaria en dos tipos de delito: el crimen organizado y los delitos de alto impacto y daño social, utilizando para ello un componente orgánico de inteligencia en la fase investigadora, que actualmente es casi inexistente, puesto que solo se prioriza los hechos que dan lugar al caso por investigar. **b)** Provea respuestas a los demás delitos llamados “delitos menores”, que no impliquen su desatención y que, al darlas, se tenga debidamente en cuenta las expectativas de las víctimas.

- B. **Creemos que en base a la experiencia que ya se viene dando en la aplicación al nuevo modelo procesal penal** y mas allá de los urgentes y necesarios ajustes, propios de un procedimiento de reciente implementación, dicho sistema requiere realmente para lograr verdaderos niveles de eficacia, del establecimiento de mecanismos de colaboración que promuevan el diálogo franco y respetuoso entre Policías y Fiscales. De esta manera se materializa la interdependencia, la cooperación interinstitucional, se superan ciertas actitudes de arrogancia, protagonismo y otras exageraciones, y la realidad no supera la ficción.
- C. **Considerar que el Policía es un asesor experto en las ciencias de la criminalística y la criminología** y, por lo tanto, su contribución es clave para sustentar la acción penal. Además, su labor se encuentra apoyada por el trabajo de peritos profesionales, altamente capacitados en la verificación de las evidencias. **Más allá de problemas específicos y de dificultades propias de toda convivencia humana**, debemos reconocer que la interacción entre policías, fiscales y jueces debe seguir desarrollándose en un contexto de diálogo permanente, de respeto por las competencias institucionales y de fortalecimiento de una actitud constructiva frente a los obstáculos. Ni el Poder Judicial ni el Ministerio Público, son adversarios de la PNP, ni la Policía Nacional busca sabotear la implementación del NCPP. Juntos pueden desarrollar este nuevo modelo procesal penal, sincerando los procesos y los procedimientos, respetando los fueros institucionales y guardándose el respeto y la consideración necesaria.
- D. **Es urgente y muy necesario que los operadores del sistema, en particular Fiscales y Policías se esfuercen por generar confianzas recíprocas** ya que el éxito del caso que investigan dependerá de la fluidez, veracidad, integridad y oportunidad de la información que recíprocamente se proporcionen, con el fin de configurar las necesarias coordinaciones, tácticas y estrategias que permitan el trabajo efectivo, en pos de un mismo norte, la persecución penal eficiente y eficaz.
- E. **Es necesario que en los Distritos Judiciales donde se vaya implementando el nuevo modelo procesal penal, la capacitación comprenda reuniones de coordinación conjuntas entre Policías, Fiscales y Jueces, en donde se deben exponer de manera transparente los problemas de dichas instituciones y de sus funcionarios**, con el objeto de lograr modos y guías de actuación conjunta que permitan una colaboración estrecha

entre todos ellos, sin la cual el nuevo sistema no producirá fruto alguno. Deberá dejarse de lado algunas actitudes o posturas evidentes de excesiva autoridad para pretender demostrar quien manda a quien en materia de investigación, que lejos de acercar, distancia aún mas a los actores mas importantes del nuevo sistema.

- A. Por último, de estas reuniones de coordinación, cursos y conferencias que se realicen deben emerger** tanto rutinas de organización como procesos operativos comunes para operadores del nuevo sistema. Inclusive se podría recomendar la realización de talleres, para lograr una aproximación entre ambos órganos estatales y diseñar un **Manual Operativo** que contribuya a una actuación y colaboración eficiente de ambas Instituciones en la labor común que representa la persecución penal a partir de la investigación del delito.

XII. CONCLUSION

Con lo anteriormente expuesto, podrá deducirse que el propósito fundamental de este Ensayo se basa en la idea de contar con un nuevo procedimiento penal que garantice que todo ciudadano cuente con la defensa necesaria y adecuada y, por tanto, que no permita un ejercicio arbitrario del poder penal, es decir, contar con un procedimiento que permita *proteger al inocente y tratar correctamente al culpable* pero a la vez que responda a las expectativas de una mayor seguridad jurídica por parte del Estado, a favor del ciudadano. Caso contrario, estaremos implementando un nuevo modelo procesal penal que no tendrá asegurado un final feliz en el Perú.

- (*)
- Abogado Reg. Col. Abg. Lima Nº 19367. Año 1991
 - Creador y responsable del funcionamiento del Primer Proyecto Piloto de "POLICIA COMUNITARIA" en el Perú, años 2003 - 2005.
 - Ha ejercido el cargo Público de Defensor del Policía años 2005 - 2006.
 - Ha representado al Ministerio del Interior integrando la Comisión encargada de elaborar el Nuevo Código de Justicia Militar - Policial año 2006.
 - Coordinador ante la Comisión encargada de de adecuar el Nuevo Código Procesal Penal en el Distrito Judicial de La Libertad - Año 2007.
 - Autor de la Guía de Procedimientos para la PNP en el proceso de adecuación al Nuevo Código Procesal Penal - Año 2007.

- Hasta el mes de SET2007, perteneció al Servicio Activo de la Policía Nacional del Perú (PNP), retirándose a su solicitud en el Grado de Coronel PNP.
- Ha participado en numerosos debates académicos y foros públicos sobre el nuevo modelo procesal penal, realizados en la ciudad de Trujillo.
- Experto, investigador, conferencista y consultor en temas de Seguridad Ciudadana. Docente universitario. Abogado litigante.
- brayan1998_20_12@hotmail.com